



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**EXPEDIENTE:** SUP-OP-19/2020

**ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD:**  
223/2020 Y 226/2020

**PROMOVENTES:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
MOVIMIENTO CIUDADANO

**AUTORIDADES:** CONGRESO DEL  
ESTADO DE MORELOS Y OTRO

Ciudad de México, a veinte de agosto de dos mil veinte.

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 223/2020 Y 226/2020, A SOLICITUD DEL MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

#### **I. MARCO JURÍDICO DE LA OPINIÓN**

1. El artículo 68, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra una ley electoral, la ministra instructora o el ministro instructor podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión sobre los temas y conceptos de invalidez relacionados con la materia.
2. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, si bien las opiniones que emita esta Sala Superior no son

## **SUP-OP-19/2020**

vinculantes, con ellas se aportan elementos adicionales para el estudio de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas<sup>1</sup>.

### **II. TEMÁTICAS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ**

3. El artículo 71, párrafo segundo<sup>2</sup>, de la citada Ley Reglamentaria, establece que las sentencias dictadas por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal, deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando la ministra o el ministro instructor en una acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde un punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que sean materia de la impugnación.
4. En el caso, la solicitud de opinión formulada por el ministro Alberto Pérez Dayán se acompaña de los escritos de Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, quienes promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto número seiscientos noventa, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de Morelos, el ocho de junio de dos mil veinte, a través del cual se reforman diversos artículos, se adicionan y derogan

---

<sup>1</sup> Véase la 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. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, Pág. 555.

<sup>2</sup> “Artículo 71. [...]”

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



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.

5. En el señalado escrito se observa que los conceptos de invalidez se relacionan con las siguientes temáticas:

**Tema 1.** Violaciones al procedimiento legislativo, e indebida fundamentación y motivación de la reforma electoral.

**Tema 2.** Inconstitucionalidad por violación al plazo de noventa días antes del inicio del proceso.

**Tema 3.** Invalidez de las normas que establecen la base de votación que debe utilizarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

**Tema 4.** Porcentaje de asignación (umbral del 3% al 4%).  
Diputaciones y regidurías.

**Tema 5.** Violación al principio de representación proporcional por no respetarse las proporciones previstas para el Congreso de la Unión.

**Tema 6.** Integración de la lista definitiva de los partidos políticos para la asignación de diputados por el principio el principio de representación proporcional.

**Tema 7.** Invalidez del tope máximo de diputaciones que puede tener un partido político en el Congreso del Estado de Morelos.

**Tema 8.** Registro de candidaturas a diputaciones e integrantes de ayuntamientos por bloques de competitividad.

### **III. CONSIDERACIONES**

6. La opinión sobre los conceptos de invalidez se realizará en el orden apuntado en el listado que antecede.

#### **TEMA 1. Violaciones al procedimiento legislativo, e indebida fundamentación y motivación de la reforma electoral**

##### **1.1. Conceptos de invalidez**

7. El Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano consideran que la reforma electoral publicada mediante decreto el pasado ocho de junio viola, en perjuicio de la sociedad morelense, el derecho fundamental de legalidad al no haber sido aprobada por las dos terceras partes *–mayoría calificada–* de los diputados integrantes del Congreso de la entidad federativa, tal y como lo mandata el artículo 44<sup>3</sup> de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, toda vez que las reformas fueron aprobadas por sólo trece legisladores de un órgano legislativo conformado por veinte diputaciones.
8. Los accionantes también califican de inconstitucional la reforma electoral porque, según su dicho, la iniciativa de Ley no contó con dictamen previo, y el Decreto no contiene la firma de una de las secretarías de la Mesa Directiva. Aunado a que, para su aprobación el asunto se consideró como un asunto urgente y obvia resolución, sin justificación alguna de por medio.

---

<sup>3</sup> 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.



9. También se reclama que para la aprobación de las reformas electorales se contravino lo dispuesto en el Reglamento del Congreso del Estado, en torno a la celebración de la sesión de la comisión respectiva. Aunado a que Movimiento Ciudadano considera que la reforma carece de la debida fundamentación y motivación.

## 1.2. Opinión

10. 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 al procedimiento legislativo del estado de Morelos, así como con la inobservancia de diversos principios constitucionales que no son exclusivos de la materia electoral.
11. 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.
12. 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.

## **SUP-OP-19/2020**

13. 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.

### **TEMA 2. Inconstitucionalidad por violación al plazo de noventa días antes del inicio del proceso**

#### **2.1. Precepto impugnado**

14. El Partido de la Revolución Democrática impugna el Decreto número seiscientos noventa 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, publicado el ocho de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5832, Órgano de Difusión del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.

#### **2.2. Conceptos de invalidez**

15. El Partido de la Revolución Democrática en el segundo concepto de invalidez de su escrito de demanda, argumenta, en esencia, que el referido Decreto viola lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que fue publicado fuera del plazo de noventa días que se establece como límite en dicho precepto constitucional.



16. Al efecto, precisa que en dicha disposición constitucional se establece lo siguiente: *“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”*.
17. En este sentido, el partido político accionante señala que, de acuerdo con el artículo 160, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, el proceso electoral ordinario inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección, concretamente durante la primera semana del referido mes, con la primera sesión del Consejo Estatal de Morelos.
18. Consecuentemente, el actor estima inconstitucional ya que el cómputo del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral comienza en el tres de junio del año en curso, en tanto que el Decreto de la reforma ahora cuestionada se publicó hasta el ocho de junio del presente año.
19. Aunado a lo anterior, el promovente sostiene que el Decreto de reformas impugnado contiene modificaciones legales fundamentales del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, por lo que se actualiza la prohibición constitucional previamente precisada.

### **2.3. Opinión**

20. En consideración de esta Sala Superior, tal y como se sostuvo en la diversa opinión con el número de expediente SUP-OP-16/2020, el concepto de violación antes precisado pertenece, efectivamente, a la materia electoral, razón por la cual es posible que este órgano jurisdiccional emita su opinión técnica conforme a lo establecido en

## SUP-OP-19/2020

el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

21. La prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal está integrada por dos elementos: (i) las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.
22. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante, toda vez que admite que se aprueben y publiquen reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "**modificaciones legales fundamentales**"<sup>4</sup>.
23. En este sentido, la Corte ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" como un cambio a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

---

<sup>4</sup> Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.



24. Las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto materialmente legislativo no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.
25. Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado<sup>5</sup>.
26. La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el poder legislativo consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución Federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales<sup>6</sup>.
27. En el caso, se considera que el Decreto impugnado incorpora modificaciones legales fundamentales al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, toda vez que las mismas comprenden, en síntesis, los siguientes aspectos:

---

<sup>5</sup> En esta guisa se ha pronunciado el Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

## SUP-OP-19/2020

- En los artículos 15 y 16, se incorpora la conformación de las listas A y B, para realizar el procedimiento de asignación de diputaciones locales por el principio de representación proporcional.
- En el artículo 16, se eleva al cuatro por ciento (4%) el porcentaje de votación que un partido político debe obtener como mínimo, para acceder al reparto de las diputaciones plurinominales, cuando previamente a la reforma impugnada, el mismo era del tres por ciento (3%).
- De igual forma, en el artículo 16, ahora se establece que, para tener derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, los partidos políticos o coaliciones deberán registrar candidaturas de mayoría relativa en cuando menos quince distritos uninominales. Antes de la reforma se establecía como requisito el registro de cuando menos en ocho distritos uninominales, para tener derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.
- Asimismo, en el citado artículo 16, se prevé la conformación de una lista B, integrada por los candidatos por el principio de mayoría relativa, que no obtuvieron el triunfo, pero lograron los mejores porcentajes de votación en el distrito que participaron.
- Además, en el citado artículo 16, también se está modificando la fórmula para la asignación de diputados de representación proporcional.
- Por su parte, en el artículo 18, con la reforma se está elevando al cuatro por ciento (4%) el porcentaje para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de regidurías, cuando previamente era del tres por ciento (3%).
- En el artículo 18, se establece que un partido político no podrá obtener más del sesenta por ciento del cabildo (60%).



- De igual manera, en el artículo 18 se modifica la fórmula de asignación de regidurías.
  - Por otra parte, en el artículo 162 se establece que los diputados que participen como candidatos, buscando la reelección, no tienen la obligación de separarse del cargo.
28. Como puede advertirse de lo antes precisado, las reformas realizadas mediante el Decreto impugnado sí se ubican en el supuesto normativo establecido en el artículo 105 constitucional, ya que tienen el carácter de modificaciones fundamentales, al incidir en el procedimiento de asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional.
29. Por otra parte, **tales reformas fueron realizadas en vulneración de la disposición sobre el plazo de noventa días**, establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.
30. En efecto, el proceso electoral local en el estado de Morelos, de conformidad con el artículo 160, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos<sup>7</sup>, inicia con la primera sesión del Consejo General del OPLE que debe celebrarse durante la primera semana de septiembre.
31. Ello implica que si se considerara que esa sesión podría tener lugar a partir del uno de septiembre de este año, y si se toma como fecha

---

<sup>7</sup> **Artículo 160.** El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye con los cómputos y las declaraciones que realicen los Consejos Electorales o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el órgano jurisdiccional correspondiente.

Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- I. Preparación de la elección;
- II. Jornada electoral, y
- III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

La etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión del Consejo Estatal que celebre durante la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección al que corresponda el de la elección ordinaria y concluye al iniciarse la jornada electoral.

...

## SUP-OP-19/2020

de publicación del decreto de reforma impugnado, el ocho de junio, ésta se encuentra fuera del plazo permitido por la Constitución<sup>8</sup>.

32. Lo anterior, porque los noventa días naturales a computar transcurrirían, en su caso, del día tres de junio al treinta y uno de agosto.
33. Por tal motivo, **esta Sala Superior opina que el decreto impugnado se promulgo fuera del plazo previsto en la disposición constitucional** y se encuentra ubicado en el supuesto de la prohibición de realizar modificaciones legales fundamentales en los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral.
34. Finalmente cabe señalar que similar forma de realizar el cómputo de los días y la consideración de cuándo inicia el proceso electoral, se pueden advertir en las sentencias de las Acciones de Inconstitucionalidad 55/2006 y 50/2017.

**TEMA. 3. Invalidez de las normas que establecen la base de votación que debe utilizarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.**

### **3.1. Precepto impugnado**

---

<sup>8</sup> Considerarlo en forma diversa a lo antes expuesto, podría llevar al absurdo de que hubiera semanas de entre uno y siete días, o que no se tomaran en cuenta los primeros días del mes, al no contemplar una semana completa, lo cual iría en contra del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis: P./J. 64/2001, PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS. Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, **y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado.**



35. Las porciones normativas de la disposición que se tacha de inconstitucional son las que enseguida se destacan:

**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**.

[...]

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**;

[...]

### 3.2. Conceptos de invalidez

36. El Partido de la Revolución Democrática argumenta que con la reforma de las fracciones I y II, inciso a), del artículo 16 del Código local se trasgrede, entre otros, el artículo 116, fracciones II y IV de la Constitución Federal, así como el principio de certeza en la fórmula de asignación, pues el propio artículo contiene una antinomia respecto a cuál es la base de votación que debe utilizarse para la aplicación de la fórmula de asignación.
37. Aunado a lo anterior, refiere que las normas impugnadas son contradictorias del artículo 24 de la Constitución Política del Estado.

### 3.3. Opinión

## SUP-OP-19/2020

38. Al respecto esta Sala Superior estima que las porciones normativas cuestionadas son **contrarias al texto constitucional**, siguiendo el criterio previamente determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de planteamientos de similar naturaleza.
39. El Tribunal Pleno ha venido definiendo los parámetros de constitucionalidad a la luz de los cuales deben analizarse las legislaciones estatales que establecen las bases para la determinación de los porcentajes de votación que deben tomarse en cuenta en las distintas fases del procedimiento para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, desde la determinación de qué partidos tienen derecho a participar en la distribución de curules, los parámetros utilizados para la asignación concreta de curules, hasta la aplicación de los límites a la sub y sobrerrepresentación.
40. En lo que interesa, en las acciones de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas; 55/2016, y 83/2017 y sus acumuladas, el Pleno del máximo tribunal estableció el criterio 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 una diputación 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 diputadas o diputados de representación proporcional.
41. Asimismo, la Suprema Corte consideró que la base sobre la cual se aplica el valor porcentual correspondiente debe ser aquella que excluya los votos nulos y los otorgados a favor de los candidatos no



registrados. Esto, ya que se torna necesario que cada partido demuestre el genuino valor porcentual de su fuerza electoral, de modo tal que mediante las operaciones aritméticas respectivas se conozca con precisión en qué proporción obtuvo el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas, con el objeto de que pueda llevar al Congreso Local, en su caso, el mismo grado de representatividad ciudadana que genuinamente le corresponde.

42. En ese sentido, cuando las normas dispongan que los partidos políticos que alcancen determinado porcentaje tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, debe entenderse que para calcular el porcentaje atinente, se debe tomar en cuenta los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual implica excluir los votos nulos y los de los candidatos no registrados, pues este tipo de sufragios no son eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputado en los distritos uninominales.
43. Esta base de votación implica una votación **semi-depurada**, que resulta de un reflejo del artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo constitucional, que prevé la cancelación del registro de los partidos que no obtengan el tres por ciento del total de la votación válida emitida.
44. Es de destacarse que este entendimiento de las normas es el adecuado, porque con ello se impide el escenario absurdo donde un partido político que no obtuvo el porcentaje suficiente para conservar su registro en el estado, pueda acceder al sistema de distribución de espacios plurinominales, a partir de que el porcentaje que se requiere para ello, se obtenga de una base de votación distinta que

## SUP-OP-19/2020

sea menor a la que se utiliza para medir la presencia de un instituto político en la entidad federativa y mantener su registro local.

45. En otro aspecto, para la etapa de asignación de las diputaciones por representación proporcional, la Corte indicó que 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, la cual se obtiene de deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no alcanzaron el porcentaje requerido y los votos de los candidatos independientes – ya que a estos no se les asigna diputados por representación proporcional–, lo cual resulta acorde a lo pretendido en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución.
46. En ese tenor, el Máximo Tribunal señaló que dicha votación depurada es también la que sirve como base para la aplicación de la fórmula a través de la cual se define el número de diputaciones correspondientes a cada partido, es decir, para la fase de distribución, precisando que ello encuentra también su fundamento en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, pues es lógico que la base utilizada para aplicar la fórmula de distribución, que es con la que se busca reflejar la representatividad de cada partido, sea la misma que se tome en cuenta para determinar los límites a la distorsión que puede producirse en ese proceso.
47. Así las cosas, el Alto Tribunal ha concluido que las entidades federativas, en el diseño de sus sistemas de representación proporcional para la integración de las legislaturas, deben atender, en lo que interesa, lo siguiente:
  - Para determinar **qué partidos tienen derecho a diputaciones de representación proporcional**, la base que



debe tomarse en cuenta es la votación válida prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), que es una **votación semi-depurada** en la que a la votación total se le sustraen los votos nulos y a favor de candidatos no registrados.

- Para la **aplicación de la fórmula** de distribución de escaños, la base debe ser la votación emitida prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es una **votación depurada** a la que, adicionalmente a los votos nulos y a favor de candidatos no registrados, se le sustraen los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral y los votos a favor de candidatos independientes.
48. En este sentido, al margen de la denominación que el Legislador Local elija respecto a los parámetros de votación que sean utilizados en las distintas etapas que integran el mecanismo de distribución de diputados por representación proporcional, lo importante es que, en cada etapa se utilice la base que corresponda en términos del artículo 116 constitucional, cuyo contenido ya fue delineado por el Tribunal Pleno.
49. Sentado lo anterior, en el estado de Morelos, el legislador local estableció en el artículo 23, fracción II, de la Constitución política de la entidad, que “[p]ara 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”.
50. Asimismo, de conformidad con el diverso numeral 24, párrafo segundo, de la Constitución local, “[a]l 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

## SUP-OP-19/2020

principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido”.

51. Por su parte, la porción impugnada del artículo 16, fracción del Código electoral local dispone que “tendrán derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional [...] los partidos políticos que hayan alcanzado por lo menos el cuatro por ciento de la **votación estatal emitida**”; mientras que en la fracción II, inciso a) del precepto se prevé que “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**”.
52. Como se puede advertir, la disposición contenida en la fracción I, del artículo 16 del Código electoral de la entidad, es contraventora de las bases definidas desde la Constitución Federal, al establecer que, para que un partido político pueda participar en la distribución de diputaciones plurinominales, basta que obtenga determinado porcentaje de la votación estatal emitida, la cual es una votación depurada que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de candidatos no registrados y los votos nulos, así como la votación a favor de los candidatos sin partido y los votos a favor de los partidos políticos que no alcanzaron el umbral de la votación válida emitida establecido en la constitución local.
53. La porción normativa en estudio distorsiona el sistema de representación proporcional, porque otorga el derecho a acceder a una diputación bajo dicho principio, a partidos que obtengan un porcentaje calculado a partir de una base de votación reducida, de aquella sobre la que se conserva el registro como partido político en la entidad.
54. En otras palabras, la invalidez de la porción normativa estriba en que hace posible que un partido político que no obtenga un apoyo



ciudadano suficiente para mantener su registro ante la autoridad electoral local pueda acceder a una diputación por la vía plurinominal.

55. Finalmente, por lo que hace al inciso a), de la fracción II, del artículo 16, se considera que la norma es inconstitucional, en lo que respecta a la base de votación que refiere para la asignación directa de diputaciones por el principio de representación proporcional, ya que, de conformidad a los criterios aquí expresados, en la aplicación de la fórmula de distribución de curules, es necesario que se emplee como base una votación depurada, y no una semi-depurada, como lo es la votación válida emitida.
56. En consecuencia, tal y como previamente quedó anunciado, en congruencia con la posición adoptada por el Pleno del máximo Tribunal Constitucional, se estima que las porciones normativas del artículo 16, fracción I, y fracción II, inciso a) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, que disponen las bases de votación sobre las que se obtiene el porcentaje para tener derecho a participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y para aplicar la fórmula de asignación resultan contrarias al texto constitucional.

#### **TEMA 4. Porcentaje de asignación (umbral del 3% al 4%). Diputaciones y regidurías.**

##### **4.1. Preceptos impugnados**

57. Las porciones normativas cuya invalidez solicita el Partido de la Revolución Democrática, y que se refieren al incremento del umbral para tener derecho a la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional, están contenidas en los

## SUP-OP-19/2020

artículos 16, fracciones I, II, inciso a), XIII y 18, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, y se destacan a continuación:

**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.**

...

**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.

...

**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.

**II.** El Consejo Estatal deberá garantizar la paridad de género en la integración de los Cabildos siguiendo las siguientes reglas: ...



#### 4.2. Conceptos de invalidez

58. De la lectura de su escrito de demanda, se advierte que el Partido de la Revolución Democrática 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; 41, Base I; 52; 54; 56 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como contrarios a los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza, proporcionalidad, razonabilidad y representación proporcional.
59. El actor señala que se incrementa en un veinticinco por ciento el umbral para tener derecho a participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, al pasar del tres por ciento (3%) de la votación estatal efectiva al cuatro por ciento (4%), lo que considera atenta contra el sistema democrático establecido en la Constitución federal.
60. Además, el actor considera que no puede tenerse como porcentaje válido, en tanto que en el artículo 24, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, no se reformó.
61. Además, el promovente sostiene que, al modificar el porcentaje exigido para acceder a una curul en el Congreso local, se hace nugatorio el acceso de las minorías a ocupar una diputación por dicho principio, además de que tal incremento al umbral no encuentra justificación alguna, ni está fundado o motivado.

## **SUP-OP-19/2020**

62. Señala que, al comparar tal requisito con lo establecido en otras constituciones y legislaciones locales, se advierte que de manera razonable y mayormente uniforme se establece como porcentaje el tres por ciento, lo que garantiza el pluripartidismo.
63. 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, que haya pluripartidismo.
64. Por otra parte, el partido político promovente señala que la norma aprobada por el Congreso de Morelos, mediante la cual, aumenta del tres por ciento (3%) al cuatro por ciento (4%) del total de votación válida emitida, para poder participar en la asignación de regidurías transgrede los derechos de las minorías y favorece a las mayorías, pues reduce las oportunidades de ocupar una regiduría por el principio de representación proporcional.
65. Asimismo, sostiene que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el porcentaje exigido para la asignación de diputados resulta aplicable al caso de las regidurías por el principio de representación proporcional.
66. De igual forma, el promovente sostiene el aumento del umbral imposibilita que las fuerzas políticas minoritarias sean representadas en la integración de los Ayuntamientos.

### **4. 3. Opinión**

**Modificación del umbral de votación requerido para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.**



67. Tal y como se sostuvo en la opinión identificada con el número de expediente SUP-OP-8/2020, del veintinueve de julio del año en curso, esta Sala Superior considera que **son inconstitucionales** las porciones normativas controvertidas 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.
68. 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.
69. 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.
70. 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

## **SUP-OP-19/2020**

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.

71. 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 tuviera 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.
72. 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.
73. 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”.



74. 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, consideró en particular, 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.”*
75. 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, ese 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.
76. 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.
77. Cabe tomar 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

## SUP-OP-19/2020

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.”**<sup>9</sup>

78. 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.
79. 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, reconoció una relación de eficacia entre el porcentaje que se exige para acceder a una diputación y el

---

<sup>9</sup> Acción de inconstitucionalidad 63/2009.



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.

80. 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 controvertió, 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%).
81. 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”*.
82. 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*

## SUP-OP-19/2020

*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**"<sup>10</sup>.*

83. El aumento del umbral debe analizarse también considerando la posibilidad de obtener una diputación, que en el caso del estado de Morelos, es limitada considerando que el número de diputaciones de

---

<sup>10</sup> 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.



representación proporcional es de ocho y son once los partidos participantes en la última elección<sup>11</sup>.

84. 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.”*
85. 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, en la medida en que con ello se garantiza la coherencia y consistencia en el sistema de proporcionalidad electoral de que se trate.
86. 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

---

<sup>11</sup> 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.

## SUP-OP-19/2020

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%).

87. 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 del 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 previamente, 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.
88. 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.



89. 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.
90. 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.
91. 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.

## SUP-OP-19/2020

92. En este contexto se ha pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo la tesis de jurisprudencia<sup>12</sup> 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; 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

---

<sup>12</sup> 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.).



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.

93. 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.
94. 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 subrepresentación previstos para las legislaturas estatales, no son aplicables a los ayuntamientos<sup>13</sup>, debido a que es un tema diverso al controvertido por el accionante.

---

<sup>13</sup> 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

## TEMA 5. Violación al principio de representación proporcional por no respetarse las proporciones previstas para el Congreso de la Unión.

### 5.1. Precepto impugnado<sup>14</sup>

**“Artículo 13.** El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por veinticuatro diputaciones, **dieciséis electas en igual número de distritos electorales, según el principio de mayoría relativa, y ocho electas según el principio de representación proporcional.**

Por cada candidatura a Diputadas o Diputados se elegirá un suplente, que deberá ser del mismo género.

Los partidos políticos no podrán registrar candidaturas de ciudadanas y ciudadanos que habiendo participado en una precampaña por un partido pretendan ser registradas por otro en el mismo proceso electoral.

En la integración del Congreso, ningún partido político podrá contar con más de dieciséis diputaciones por ambos principios.

La elección consecutiva de las diputaciones a la Legislatura podrá ser hasta por cuatro periodos consecutivos.

La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubiere postulado salvo que hayan renunciado o perdido su militancia hasta antes de la mitad del término para el que fueron electos.

---

Ayuntamientos por medio de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no estén configuradas de manera que esos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Consecuentemente, si en la legislación estatal no se fijaron límites de sobre- y subrepresentación para el régimen municipal, no debe 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.

<sup>14</sup> Transcripción de lo citado por el Partido de la Revolución Democrática en su escrito de acción de inconstitucionalidad.



Los diputados o diputadas que pretendan reelegirse deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, cumplir con los requisitos que establece el artículo 25 de la Constitución Local. La postulación deberá siempre privilegiar la paridad de género.”

## 5.2. Concepto de invalidez

95. El Partido de la Revolución Democrática considera contraria a la constitución la modificación realizada al artículo 13 del Código Electoral de la entidad, porque al disponer que el Congreso del Estado estará integrado por dieciséis diputados bajo el principio de mayoría relativa y ocho conforme al de representación proporcional, lo cual se aleja significativamente de lo dispuesto en el artículo 52<sup>15</sup> y 116 fracción II<sup>16</sup> de la Carta Magna, respecto a la proporción sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, proporción que debe existir entre ambos principios
96. En efecto, estima que la reforma al artículo 13 del Código Electoral local, distorsiona la integración mixta del Congreso, por casi siete puntos porcentuales o su equivalente en casi dos espacios de representación proporcional, lo cual es un retroceso al diseño constitucional de referencia para la integración del poder legislativo de la entidad.

## 5.3. Opinión

97. Al respecto esta Sala Superior estima que la disposición denunciada no es objeto de opinión, toda vez que contrario a lo señalado por el

---

<sup>15</sup> **Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales (**sic DOF 15-12-1986**) plurinominales.

<sup>16</sup> **Artículo 116.** (...) II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. (...)

## **SUP-OP-19/2020**

partido político accionante, dicha porción normativa no fue modificada con la publicación del Decreto seiscientos noventa.

98. En efecto, si bien se aprecia en la iniciativa de Decreto que se propuso la modificación de dicha porción normativa en los términos que cita el accionante, lo cierto es que en última instancia la reforma al Código Electoral de Morelos no contempló modificación alguna a dicha disposición.
99. Ello, en razón de que esa modificación requería de los ajustes a la Constitución local, misma que, al momento de la publicación del decreto controvertido de ocho de junio del año que corre, no contaba con la aprobación del mínimo de ayuntamientos para ese efecto.

### **TEMA 6. Integración de la lista definitiva de los partidos políticos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.**

100. En relación con las disposiciones en que se regula el sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el estado de Morelos, el Partido de la Revolución Democrática controvierte los artículos 15, y 16, fracciones V, VI, y VII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, cuyo contenido es el siguiente:

#### **6.1. Precepto impugnado**

##### **Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.**

**Artículo 15.** Para la elección de las Diputaciones, además de los distritos electorales uninominales, existirá una circunscripción plurinominal, constituida por toda la Entidad, en la que se serán electas ocho diputaciones según el principio de representación proporcional, a través del sistema de lista estatal, integrada por hasta ocho candidatas y candidatos propietarios y sus respectivos suplentes del mismo género, en listado de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, por cada partido político contendiente.



Las listas de representación proporcional que presenten los partidos políticos se integrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género. En cada lista se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada una de las listas. Posteriormente se intercalará la lista "A" y la "B", para crear la lista definitiva en términos del presente Código.

**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:

...

V. Lista "A": Relación de cuatro fórmulas de candidaturas a las diputaciones: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional, de las cuales una deberá estar integrada por una fórmula de candidatura indígena;

VI. Lista "B": Relación de cuatro fórmulas de candidaturas a las diputaciones que no resultaron electos por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación local emitida, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.

VII. Lista Definitiva, es el resultado de intercalar las fórmulas de candidaturas de las Listas "A" y "B". La definición del orden de la lista definitiva integrada por candidaturas de la lista "A" o "B", corresponde exclusivamente a las dirigencias de los partidos. Dicha lista se integrará una vez obtenida la votación válida emitida o la votación ajustada según sea el caso;

## **A. Asignación de diputaciones por el principio de primera minoría**

### **A. 1. Concepto de invalidez**

101. El promovente considera que el sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional establecido en la reforma cuestionada, es contrario a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Política

## **SUP-OP-19/2020**

de los Estados Unidos Mexicanos, porque la conformación de la lista “B”, implica la inserción indebida del sistema de primera minoría previsto para la elección de Senadores de la República, con lo que se distorsiona el principio de representación proporcional.

102. Ello, porque permite que las candidaturas que participaron por el principio de mayoría relativa y que no resultaron electos participen en la asignación de diputaciones a partir del porcentaje de votación que obtuvieron en sus respectivos distritos.

### **A. 2. Opinión**

103. En concepto de esta Sala Superior, las disposiciones que se controvierten no son contrarias al marco constitucional que deben observar las entidades federativas en materia de representación proporcional.
104. Lo anterior, en razón de que, en opinión de este órgano jurisdiccional especializado, resultan aplicables las consideraciones expuestas en los fallos de las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68,2014, 69/2014, y 75/2014; 80/2008; 58/2008, 59/2008, y 60/2008, en las que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en relación con normas similares, al declarar la constitucionalidad del sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional previsto en la normativa del otrora Distrito Federal, en el que se establecía la conformación de la lista de candidatos no ganadores por el principio de mayoría relativa atendiendo al porcentaje de votación obtenida, para ser intercalada con la lista predeterminada y registrada por el respectivo partido político.
105. Sobre el particular, en la sentencia el Máximo Tribunal expuso que la cuestión a resolver consistía en determinar si era o no constitucional



el sistema de representación proporcional previsto en el artículo 37, párrafos quinto, inciso d), sexto, séptimo, octavo y noveno, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que consistía, en esencia, en un sistema de listas, una denominada “A”, con candidatos predeterminados y una “B” cuyos integrantes se definen en función de los resultados de la elección.

106. Luego, señaló que, **el Constituyente Permanente delegó al Congreso de la Unión la potestad para configurar ciertos aspectos del sistema de representación por listas, entre ellos, la forma concreta en que debían integrarse las listas, ya que, en la Constitución Federal no se estableció una regla precisa sobre esos puntos**, bajo la condición de que el diseño observara los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.
107. A partir de lo anterior, precisó que, en el caso de la legislación analizada, se establecieron reglas claras para el registro de las listas “A” y “B”, con la variante de que la segunda se integraba a partir de los más altos porcentajes de votación distrital del propio partido político obtenidos en el mismo proceso electoral, así como el orden en que se integraría la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional.
108. Con base en ello, concluyó que el sistema de conformación de la lista definitiva no resultaba contrario al principio constitucional de certeza establecido en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, toda vez que, cuando el elector vota por el candidato de mayoría relativa, también lo hace por la lista de representación proporcional, de ahí que, si las

## **SUP-OP-19/2020**

candidaturas a elegir se conocían previamente, lo que ofrecía certidumbre a los propios candidatos, los partidos políticos, la ciudadanía en general, así como a las autoridades electorales administrativas encargadas de organizar la elección.

109. De lo antes apuntado, este órgano jurisdiccional considera, que si bien, el precedente referido se emitió en torno a la legislación del otrora Distrito Federal, mismo que contaba con una disposición constitucional específica en que se establecían las bases que debían observarse por el Congreso de la Unión al momento de emitir la legislación correspondiente, las consideraciones atinentes resultan aplicables al asunto que se opina.
110. Ello porque, si bien es cierto que los estados que conforman la República deberán integrar sus legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política tampoco se señala directriz específica alguna sobre la manera en que se deberán conformar las listas por el principio de representación proporcional.
111. En ese sentido, este órgano jurisdiccional especializado advierte que el Constituyente Permanente confirió amplias facultades a las entidades federativas para determinar las reglas para la conformación de las listas a partir de las que se realizará la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.
112. Así, si la manera de integrar esas listas se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración normativa de las entidades, pero condicionada a que las candidaturas se conozcan por la ciudadanía, esta Sala Superior no advierte que el considerar las postulaciones de los partidos políticos a las diputaciones locales por el principio de



mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo en la integración la lista “B” de candidatos por el principio de representación proporcional, implique una falta de observancia a los parámetros establecidos para ser observados por las entidades federativas.

113. Cabe mencionar que, en opinión de este órgano jurisdiccional, contrariamente a lo señalado por el accionante, las disposiciones cuestionadas no guardan identidad con la figura de asignación de primera minoría en la elección de Senadores de la República, toda vez que, a diferencia de lo que acontece con las reglas para la elección del Senado de la República, la obtención del segundo lugar en la elección de cada distrito no garantiza, la asignación de la curul respectiva, ya que ello dependerá, del número de diputaciones que, de ser el caso, se asignen a cada partido políticos, de los porcentajes de votación obtenidos por el resto de los candidatos de mayoría que tampoco obtuvieron el triunfo, y de la aplicación del principio de paridad.

## **B. Integración de la lista definitiva de candidaturas a las diputaciones por el principio de representación proporcional**

### **B. 1. Concepto de invalidez**

114. El Partido de la Revolución Democrática señala que el contenido normativo de los artículos 15, y 16, fracciones V, VI, y VII, en la porción normativa en que se establece que la definición sobre el orden de lista definitiva de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional corresponderá a los partidos políticos, resulta contrario al principio de certeza previsto en los artículos 41, 52, 54, 56, 115, fracción VIII, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## SUP-OP-19/2020

115. Lo anterior, al estimar que los ciudadanos no tendrán certeza jurídica de quienes serán sus representantes en el congreso, ya que la lista de referencia se integrará con posterioridad a la emisión de la votación, dependiendo de la decisión que tomen las dirigencias de los partidos políticos.

### B. 2. Opinión

116. Esta Sala Superior opina que la porción normativa en que se dispone que corresponde a los partidos políticos la definición del orden de la lista definitiva de candidatos por el principio de representación proporcional, en los términos en que se encuentra redactado **es inconstitucional** porque se aparta del principio de certeza establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que deben regir en la conformación del poder legislativo de las entidades federativas, sin embargo, esta admite una interpretación conforme con la constitución a fin de hacerla operativa y privarla de vigencia y eficacia.
117. A efecto de justificar lo anterior, resulta pertinente señalar que el aspecto esencial que debe resolverse consiste en determinar si el derecho de los partidos políticos a postular candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, tiene como alcance determinar el orden de los candidatos que integran las listas correspondientes, con posterioridad a la conclusión de la jornada electoral.
118. Sobre el particular, resulta pertinente señalar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los fines de los partidos políticos es el de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio



universal, libre, secreto y directo, por lo que cuentan con el derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral correspondiente.

119. El contenido esencial de las previsiones constitucionales referidas, permite advertir, que, en un primer momento, son los ciudadanos que conforman esas entidades de interés público los que, por regla general, eligen o designan, a través de los procedimientos democráticos previstos en sus respectivos estatutos, a los ciudadanos que habrán de postular en los comicios, en particular, las listas de candidatos por el principio de representación proporcional, así como el orden o prelación en que habrán de ser registrados.
120. Ello, en el entendido que deberán de cumplir con otros principios constitucionales, reglas legislativas y disposiciones partidistas, como lo es la paridad y su regla de alternancia, y las acciones afirmativas previstas para migrantes, candidatos indígenas, jóvenes, entre otras.
121. Si bien es cierto que, a efecto de garantizar el derecho de los partidos políticos de postular candidatos a cargos de elección popular, en la legislación ordinaria se establece la posibilidad de que realicen sustituciones de candidaturas, a partir de diversos supuestos, como son el cumplimiento de la paridad entre los géneros y su regla de alternancia<sup>17</sup>, renunciias, casos fortuitos e incluso hasta de hacerlo libremente<sup>18</sup>, pero, en todos los casos, esas modificaciones a los listados se deben verificar hasta antes del inicio de la jornada electoral.
122. Lo anterior tiene su razón de ser, en el hecho de que, uno de los presupuestos para la emisión del sufragio, es que exista certeza sobre las ciudadanas o los ciudadanos por los que se emite el

---

<sup>17</sup> Ver artículo 235 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>18</sup> Ver artículo 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **SUP-OP-19/2020**

sufragio, lo cual se encuentra inscrito en la exigencia de que el voto se emita de manera directa, esto es, que no exista intermediario alguno entre el elector que emite el sufragio y el candidato que lo recibe, tal y como se señala en los artículos 41, base I, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

123. En ese sentido, la característica de que el voto sea directo también presupone que este sea informado, lo que implica que el ciudadano tenga conocimiento cierto de la persona o lista de personas por la que emite su sufragio, así como los efectos y alcances del mismo, ya que no podría considerarse que se observó el señalado principio, cuando el elector emite su sufragio a favor de una ciudadana o ciudadano, y con posterioridad se le sustituye.
124. De la misma manera, cuando el voto se emite por una lista de personas con un orden o prelación específica, esta no podría modificarse por el partido político que la postula, ya que, como se señaló, el derecho con que cuentan para realizar los cambios conducentes ya no se encuentra a disposición una vez ejercido el voto ciudadano.
125. Así, el señalado orden o prelación de las listas, lleva implícito tanto el respaldo de los militantes del partido que a través del procedimiento democrático correspondiente establecieron el orden de preferencia, como de la ciudadanía que decidió emitir su voto a favor del partido, teniendo en consideración la lista que conoció al momento de emitir su sufragio, de ahí que, en concepto de este órgano jurisdiccional, para la asignación de cargos de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación



de la lista de candidaturas registrada<sup>19</sup>, el cual debe hacerse congruente con otros principios constitucionales, como lo es el de paridad.

126. Ahora bien, aun y cuando en el estado de Morelos, las listas definitivas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional de los partidos políticos se integran hasta que se conocen los resultados del voto ciudadano, la definición sobre el orden de las mismas no puede estar a disposición de esas entidades de interés público.
127. Ello es así, en virtud de que, en ese supuesto, el orden en que deben considerarse las candidaturas para poder acceder al desempeño de un cargo público se determina por el electorado, en función de la votación que emite a favor de cada uno de ellos a partir de las postulaciones presentadas por los partidos políticos.
128. Así, el derecho de los partidos políticos a hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, es un derecho que cede frente al sufragio popular, porque los partidos sólo pueden postular, en tanto que es la ciudadanía es quien determina el sentido de la elección a partir del conocimiento cierto, directo e informado sobre quiénes son los candidatos por los que emite su sufragio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 41, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
129. En ese sentido, la definición del orden en que deben ser considerados al momento de la asignación, no puede quedar al arbitrio de esas entidades de interés público, una vez que se ha externado la voluntad popular a través del sufragio, pues ello

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia 36/2015 de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADAS".

## **SUP-OP-19/2020**

implicaría oponer una decisión particular a una de naturaleza general, lo cual resultaría contrario al principio democrático y representativo, ya que el resultado de la elección debe derivar de la decisión de la ciudadanía y no de esas fuerzas políticas, máxime cuando las determinaciones de estas últimas, derivan de los planes, programas e ideas que postulan y no del interés general.

130. Ello porque el derecho a votar y ser votado de los ciudadanos no puede hacerse nugatorio o distorsionarse a partir de la decisión de un grupo, pues de considerarse así, se alteraría la eficacia de los resultados electorales al prescindir de la voluntad popular expresada en las urnas, trastocando el principio de igualdad del sufragio, cuyas características constitucionales ya ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.
131. No obsta a lo anterior que, en cumplimiento al principio de paridad entre los géneros, las autoridades administrativas electorales encargadas de la asignación de curules por el principio de representación proporcional cuenten con la facultad de realizar los ajustes necesarios a fin de materializar el señalado principio.
132. Lo anterior, porque es la autoridad la que debe realizar esos ajustes en cumplimiento a su obligación de observar el principio constitucional de paridad entre los géneros, además, de que ello tiene por finalidad hacer efectivo el derecho fundamental igualitario entre hombres y mujeres para acceder al ejercicio del poder público, y cumplir con la obligación del Estado Mexicano consagrada en diversos instrumentos internacionales<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Artículos 4 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



133. Por todo lo anterior, esta Sala Superior opina que el artículo 16, fracción VII, en la porción normativa en que se señala que *“La definición del orden de la lista definitiva integrada por candidaturas de la lista "A" o "B", corresponde exclusivamente a las dirigencias de los partidos”* resulta contraria al principio de certeza que debe observarse en la renovación de los integrantes de las legislaturas de las entidades federativas.
134. Ahora bien, tomando en consideración que antes de determinar la expulsión de una norma del sistema jurídico, es necesario que el operador jurídico verifique si alguna interpretación puede hacerla congruente con el sistema jurídico, esta Sala Superior opina que la porción normativa cuestionada podría considerarse que no es inconstitucional, en el caso de que se interprete en el sentido de que cada partido político determinará la lista a la que debe pertenecer la primera de las candidaturas de la lista definitiva, en el entendido que, esa decisión deberá ser congruente con el principio de paridad entre los géneros a efecto de materializarlo al momento de realizar la asignación correspondiente.
135. Lo anterior, en virtud de que, de la revisión del Código Electoral local, no se advierte alguna norma en la que se disponga de qué lista debe derivar la primera de las fórmulas de la lista definitiva de cada partido político.
136. Además, con la interpretación aludida, se otorgaría certeza al electorado sobre la prelación que debe observarse al hacer las asignaciones entre los candidatos votados, permitiendo que los partidos políticos puedan definir la primera de las candidaturas por el principio de representación proporcional que deberá considerarse al realizar la asignación atinente.

## SUP-OP-19/2020

137. Así, con la interpretación propuesta, se observaría la voluntad ciudadana depositadas en la urnas, pues se mantendría el orden y prelación por el que el electorado emitió su sufragio, además, de que no se alterarían las reglas relativas a la alternancia entre hombres y mujeres en la lista definitiva, ni la obligación de intercalar entre las listas definidas previamente por los partidos políticos y las resultantes de ordenar los mejores porcentajes de votación obtenida por candidatos no ganadores por el principio de mayoría relativa – *listas “A” y “B” de cada partido político*-, en el entendido que ese orden podrá ser modificado por la autoridad administrativa electoral a fin de alcanzar el fin perseguido con la aplicación del principio de paridad.

### **TEMA 7. Invalidez del tope máximo de diputaciones que puede tener un partido político en el Congreso del Estado de Morelos**

#### **7.1. Precepto impugnado**

138. La porción normativa cuya invalidez solicita el partido accionante se enfatizan a continuación:

**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:

[...]

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.**

#### **7.2. Conceptos de invalidez**



139. El Partido de la Revolución Democrática aduce que la referida porción normativa vulnera el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, ya que de conformidad con el artículo 24 de la Constitución local, el Congreso del Estado se integra solo por veinte diputaciones, doce de mayoría relativa y ocho de representación proporcional.
140. El partido actor refiere que la disposición impugnada implica que un solo partido pudiera tener el ochenta por ciento de la integración total del órgano legislativo, en contravención a las disposiciones constitucionales de sobrerrepresentación.

### 7.3. Opinión

141. En opinión de esta Sala Superior, la porción normativa señalada es **inconstitucional**, con sustento en los fundamentos y consideraciones siguientes.
142. De conformidad con la jurisprudencia P./J. 69/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", dentro de las bases generales que tienen que observar las legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral, en tratándose de diputaciones, se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales.
143. Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas, la cual dio origen a la diversa jurisprudencia P./J. 29/2013, titulada: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y MAYORÍA RELATIVA. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL DISPONER QUE NINGÚN

## **SUP-OP-19/2020**

PARTIDO POLÍTICO PODRÁ CONTAR CON MÁS DE VEINTE DIPUTADOS POR AMBOS PRINCIPIOS, NO OBSTANTE QUE DE CONFORMIDAD CON EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL Y PRIMER PÁRRAFO DEL DIVERSO 14 DE LA LEY ELECTORAL LOCAL, DICHA ENTIDAD CUENTA CON VEINTIDÓS DISTRITOS ELECTORALES, VULNERA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ACTUALIZAR UNA SUBREPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009)”, el Alto Tribunal determinó que resultaba inconstitucional la norma local que fijaba en veinte el tope máximo de diputaciones a obtener por un partido político, cuando de conformidad con los ordenamientos de la entidad, el número de distritos electorales uninominales era superior, de veintidós escaños.

144. En la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, la Suprema Corte convalidó las disposiciones legales de la Ciudad de México que establecían la integración de la legislatura local en una proporción de treinta y tres diputaciones de mayoría relativa y treinta y tres de representación proporcional. Asimismo, validó el precepto que preveía que ningún partido político podría contar con más de cuarenta diputaciones por ambos principios.
145. Lo anterior, ya que estimó que las legislaturas de los estados gozan de un amplio margen de configuración para diseñar sus sistemas electorales, de manera tal que no les resultan obligatorios los lineamientos que la Constitución Federal prevé para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión.
146. En esa medida, la norma que introducía la previsión de que ningún partido político puede contar con más de cuarenta diputaciones, generaba un límite adicional y razonable a la sobrerrepresentación



partidaria en el Congreso de la Ciudad de México, pues al haber diseñado, en ejercicio de su libertad configurativa, una conformación en la que se elegirán el mismo número de diputados por ambos principios, bien podía establecer mecanismos tendentes a evitar que al interior del órgano legislativo local se presenten condiciones que puedan generar que un solo partido político quede sobrerrepresentado, siempre y cuando no se rebasen los topes previstos en la Constitución Federal.

147. En efecto, para la Corte, la correlación paritaria en la integración del Congreso de la Ciudad de México tenía como finalidad dar acceso a un mayor número de partidos minoritarios con cierto grado de representatividad, sin afectar indebidamente a los partidos que hubieran obtenido el triunfo en los distritos electorales uninominales, ya que se les permite acceder, independiente y adicionalmente, a diputaciones de representación proporcional en función del porcentaje de votos que hayan recibido, sin que puedan sobrepasar el sesenta punto seis por ciento de integrantes del órgano legislativo (equivalente a los cuarenta diputaciones por ambos principios con que como máximo puede contar un partido político).
148. Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y acumuladas, las normas electorales de la Ciudad de México fueron nuevamente combatidas, siendo que en dicho asunto, se consideró que dado que el reconocimiento de validez del diseño paritario en la entidad se hizo depender de la libertad de configuración normativa del Constituyente Local, debía decretarse la invalidez de la norma del código local que disponía que el tope máximo de cuarenta diputaciones por ambos principios que puede tener un partido político, toda vez que el precepto legal contravenía a la propia Constitución de la Ciudad que fijaba dicho límite en treinta y tres diputaciones.

## **SUP-OP-19/2020**

149. Expuesto lo anterior, en el caso del estado de Morelos, de conformidad con el artículo 24 de su Constitución Política, el Congreso local se compone de doce diputaciones electas por el principio de mayoría relativa y ocho por el principio de representación proporcional.
150. Por su parte, el Código Electoral en el artículo 14 dispone que el estado de Morelos se divide en doce distritos electorales uninominales, determinados por el Instituto Nacional, de acuerdo a su facultad contenida en el artículo 214, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
151. Asimismo, en el artículo 16, párrafo segundo, prevé que, en la integración del Congreso local en todo caso, deberá observarse que ningún partido político sobrepase de dieciséis diputaciones por ambos principios.
152. Atento al marco normativo que es aplicable en la entidad federativa de Morelos, es posible concluir que la porción impugnada, contenida en el párrafo segundo del artículo 16 del Código Local, es inconstitucional pues, por un lado, se trata de una norma que no se orienta en las bases generales del principio de representación proporcional, ya que inobserva la directriz que determina que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales, pues si en el caso el territorio se divide en doce distritos, es claro que la permisión que habilita los partidos obtener hasta dieciséis diputaciones excede dicho parámetro.
153. Por otro lado, no se advierte que se verifique un supuesto similar al analizado por la Suprema Corte de Justicia en los precedentes apuntados, ya que, en el caso, el poder legislativo de Morelos no



implementó un diseño que hiciera necesaria la creación de un mecanismo tendente a evitar la sobrerrepresentación de una sola opción política. En cambio, se observa que la proporción de doce diputaciones de mayoría relativa, y ocho por el principio de representación proporcional prevista en la Constitución local, coincide con los parámetros utilizados por el legislador federal, es decir, se traduce en una proporción de sesenta y cuarenta por ciento.

154. Así, se advierte que el número de diputaciones permitidas por el legislador secundario de la entidad implica que un solo instituto político puede concentrar el ochenta por ciento de los espacios en el Congreso, circunstancia que imposibilita que las minorías legislativas participen realmente en la toma de decisiones fundamentales al seno del órgano parlamentario; aunado a que también hace inviable que la minoría del Congreso ejerza los medios de control de constitucionalidad previstos en contra de los actos legislativos que la mayoría emita, ya que en términos del artículo 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Federal, para ello es necesario que el medio se accionado por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislaturas.

155. En conclusión, el artículo 16, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, en la parte que dispone que deberá observarse que ningún partido político sobrepase de dieciséis diputaciones por ambos principios, es inconstitucional.

**TEMA. 8. Registro de candidaturas a diputaciones e integrantes de ayuntamientos por bloques de competitividad**

## SUP-OP-19/2020

### 8.1. Precepto impugnado

156. La disposición que se tacha de inconstitucional es del tenor siguiente:

**Artículo 179 Bis.** Para evitar que a algún género le sean asignados los Distritos o Municipios en los que el partido político, coalición o candidatura común haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el proceso electoral local anterior, se establece el siguiente procedimiento:

El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, deberá enlistar los distritos y municipios en los que cada partido político local postuló candidatos a Diputadas o Diputados o a miembros de los Ayuntamientos, dicho documento deberá ser proporcionado a los partidos políticos antes del inicio de las precampañas.

I. En el caso de candidatas o candidatos a miembros de los Ayuntamientos se deberán generar tres bloques los Municipios que hubiesen postulado candidatos, conforme a los porcentajes de votación con base en los resultados obtenidos en la elección inmediata anterior, de lo cual resultará un bloque de municipios con alto porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación.

Si al hacer la división de municipios en los tres bloques señalados, sobrare uno, este se agregará al bloque de votación más baja, si restasen dos, se agregará uno al de votación más baja y el segundo al de votación más alta.

En los referidos bloques, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana verificará que la mitad de las candidaturas de Presidente Municipal, sean ocupadas por mujeres y la otra por hombres, y

II. Para la postulación de candidatas o candidatos a Diputaciones se deberán generar tres bloques, los Distritos que hubiesen postulado candidatos, conforme a los porcentajes de votación con base en los resultados obtenidos en la elección inmediata anterior, de lo cual resultará un bloque de distritos con alto porcentaje de votación, un bloque intermedio de votación y un bloque de baja votación.

Si al hacer la división de distritos en los tres bloques señalados, sobrare uno, este se agregará al bloque de votación más baja, si restasen dos, se agregará uno al de votación más baja y el segundo al de votación más alta.



En los referidos bloques, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana verificará que la mitad de las candidaturas que integran cada bloque sean ocupadas por mujeres y la otra por hombres.

## 8.2. Conceptos de invalidez

157. El Partido de la Revolución Democrática afirma que la medida dispuesta en la disposición controvertida atenta contra los derechos de participación de las candidatas y los candidatos, así como al principio democrático y al derecho al voto de la ciudadanía, previstos en los artículos 35, 41 y 133 de la Constitución Federal.
158. Refiere que el registro por bloques de competitividad es una acción que no supera el test de proporcionalidad puesto que con ella no se garantiza lograr el objetivo perseguido, que es el de incentivar una participación efectiva paritaria, dado que el hecho de que se generen los bloques de competitividad (votación alta, media y baja) no implica el que se asegure un resultado favorable en la postulación, sino que ello dependerá de factores que resultan ajenos a los partidos políticos.
159. En adición a ello, el partido sostiene que, si bien, los partidos tienen la obligación constitucional y moral de cumplir con la paridad de género horizontal y vertical; con la medida impuesta en la legislación de Morelos se atenta contra dicho principio ya que, la posibilidad de participación de las mujeres no puede estar sujeta a condiciones no determinantes y cambiantes según el electorado.
160. En este sentido, en consideración del partido la obligación constitucional de paridad ya se atiende en el registro de candidaturas mujeres-hombres, intercalado (vertical) y por relevancia de cargo entre el total de entes de gobierno (horizontal), sin que la postulación en distritos o municipios de alta votación asegure, necesariamente, el mismo resultado en futuras contiendas pues,

## **SUP-OP-19/2020**

puede suceder que en un municipio en el que se hubiera obtenido un apoyo significativo por el partido, encabece la candidatura un hombre y, aun así, el instituto político no obtenga buenos resultados en la contienda, o viceversa.

### **8.3. Opinión**

161. Al respecto esta Sala Superior estima que la disposición denunciada es **constitucional**, atendiendo a los criterios orientadores dispuestos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a lo sostenido por esta Sala Superior en diversos precedentes, según se expone a continuación.

#### **1. Bloque de constitucionalidad**

162. En efecto, el pleno del máximo Tribunal constitucional ha sostenido una línea jurisprudencial consistente expuesta, por ejemplo, en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 86/2014<sup>21</sup>, por cuanto al principio de paridad en materia electoral contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional.
163. Al respecto, el pleno ha considerado que este constituye un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador debe tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
164. Como concepto previo a la paridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado el de igualdad, el cual tiene dos aspectos,

---

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, en la que se analizó la validez del Decreto Número 514, por el que se establece la Decimoctava Reforma a la Constitución del Estado de Chiapas, publicado el veinticinco de junio del año en curso, y del Decreto Número 521, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, publicado el treinta de junio de dos mil catorce, ambos en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas.



uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados.

165. Así, mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquellas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.
166. Particularmente, el Pleno compartió un criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte, en el sentido de que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que implica que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.
167. En el contexto de participación electoral paritaria, en un primer momento, el problema fue no reconocer a las mujeres la posibilidad de ocupar una candidatura; sin embargo, a partir de la implementación legal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora abrogado) de la obligación de garantizar la paridad en el registro de candidaturas, el aumento en la postulación de candidaturas de mujeres no se ha reflejado en el acceso efectivo a los puestos de representación.
168. En este sentido, en consideración del Pleno, existen elementos que permiten advertir que, a pesar de que se ha cumplido con la premisa de paridad en la formulación de candidaturas, esto no se ha traducido en candidaturas efectivas. Es decir, la norma ha sido interpretada por los partidos y aplicada en las contiendas, de tal

## **SUP-OP-19/2020**

forma que, aunque se postulan más mujeres, ello no se convierte en la elección de más mujeres, de modo que las candidaturas no son efectivas.

169. De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido una posición consistente relativa a que se requieren acciones afirmativas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en los artículos 1 y 4 constitucionales.
170. Son estas las medidas exigidas por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ordenamiento que en su artículo 7 obliga a la adopción de medidas tendentes a eliminar la discriminación de las mujeres en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condiciones con los hombres, ser elegibles para todos los organismos integrados mediante elecciones públicas.
171. Además de ello, las Recomendaciones Generales 23 y 25, elaboradas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por lo que hace a la toma de acciones afirmativas para lograr la participación de las mujeres en la vida pública, han recalcado la necesidad de eliminar obstáculos, y la exigencia de generar una estrategia que corrija la representación insuficiente de la mujer, la cual se alcanzará cuando tengan los mismos niveles de ingresos y que haya igualdad en la adopción de decisiones y en la influencia política.
172. En todo caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la implementación de estas medidas no puede ser arbitraria, y que la validez de estas se encuentra sujeta a un análisis de razonabilidad.



## 2. Parámetros de validez de medidas dispuestas por las legislaturas locales

173. Al analizar medidas dispuestas por las legislaturas a través de las cuales se ha pretendido ampliar o igualar los derechos de grupos históricamente discriminados en el ámbito de la norma, el Máximo Tribunal Constitucional ha distinguido que se está frente a una distinción relevante, cuyo análisis debe realizarse bajo el principio de razonabilidad, el cual consistirá en la verificación sobre si la medida legislativa trastoca -o no- bienes o valores constitucionalmente protegidos.<sup>22</sup>
174. Si bien, las acciones afirmativas implican un trato diferente a los candidatos del género masculino, no constituyen un trato arbitrario ya que se encuentra justificado constitucionalmente, pues atienden un problema de discriminación estructural y generalizada de la mujer en el ámbito político-electoral, que el órgano revisor de la Constitución concretizó el principio de igualdad e introdujo en el artículo 41 constitucional, con el fin de garantizar la igual política de la mujer en su participación mediante candidaturas efectivas para la integración de los órganos de representación popular.
175. Dicha problemática igualmente fue enfatizada en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil catorce, que en su fracción II, inciso h), indica que el Congreso de la Unión, deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, en la ley general que regule los procedimientos electorales.

---

<sup>22</sup> Criterio dispuesto desarrollado en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 2/2010, de dieciséis de agosto de dos mil diez.

## SUP-OP-19/2020

176. En este sentido, conforme al artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, los partidos políticos como entidades de interés público, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.
177. Derivado de lo anterior, el Congreso de la Unión dispuso en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ciertas reglas con la finalidad de que los partidos políticos atendieran el principio de paridad de género como: a) el derecho de los ciudadanos, y la obligación para los partidos políticos de la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular (artículo 7); b) la obligación de los partidos políticos para promover y garantizar la paridad en la postulación de candidatos para la integración de la legislaturas federal y locales (artículo 232, numeral 3), y, c) las autoridades electorales tendrán facultades para rechazar el registro de candidaturas que exceda la paridad (artículo 232, numeral 4).
178. Bajo tales parámetros, en medios de control constitucional recientes, como en la sentencia de la diversa acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017<sup>23</sup>; así como 83/2017 y sus acumuladas, 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, el Pleno determinó que, las legislaturas locales deben establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las

---

<sup>23</sup> Resoluciones de veintiocho de agosto y veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.



candidaturas a legisladores locales e integrantes de Ayuntamientos, por disposición expresa del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

179. Al respecto, el criterio que ha seguido el Máximo Tribunal Constitucional ha sido que el artículo 116 constitucional otorga a los legisladores locales una libertad de configuración legislativa en la que, si bien, deben observar los mandatos previstos por la propia Constitución Federal, tal como lo es garantizar la paridad de género en las candidaturas, la inclusión y establecimiento de medidas adicionales queda dentro de la libre configuración legislativa de la que gozan.
180. Las legislaturas locales al decidir, con plena libertad, incorporar medidas adicionales en sus sistemas locales, deben hacerlo de manera cuidadosa y acorde con sus sistemas electorales, en el entendido de que implicará una progresividad y avance dado que se tratará del establecimiento de acciones afirmativas que, por su propia voluntad decidan prever; sin embargo, siempre en el entendido de que no se encuentran obligados a preverlas, ya que se trata de una decisión soberana y libre de su ejercicio de configuración legislativa.
181. Es decir, es al propio constituyente y la legislatura locales a quienes corresponde implementar, en su caso, medidas como el registro por bloques de competitividad en su sistema, en ejercicio de libre configuración legislativa; sin que ello implique, en sentido inverso, que las legislaturas estén obligadas a implementar determinadas medidas adicionales a las dispuestas en el ordenamiento general.

### **3. Validez constitucional de la postulación por bloques de competitividad**

## **SUP-OP-19/2020**

182. En el caso, de lo dispuesto en el precepto controvertido, se advierte que se implementa una medida especial que exige dividir las candidaturas de los partidos políticos, en tres bloques de competitividad y que, en cada uno de ellos, se postule de manera paritaria a mujeres y hombres, con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados distritos o ayuntamientos en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos, considerando el proceso electoral local anterior. La medida especial divide las candidaturas en tres bloques de competitividad y exige que en cada uno de ellos se postule de manera paritaria a mujeres y hombres.
183. En este sentido, la división en bloques de competitividad es ya una primera determinación que tiene por objeto evitar que a algún género le sean asignados distritos o municipios poco competitivos, considerando la votación de los partidos políticos en el proceso electoral local anterior, exigiendo, además que en cada bloque se respete la paridad.
184. Ahora bien, en concepto de este órgano jurisdiccional en el caso de la legislación de Morelos, la implementación por parte del Congreso del Estado de Morelos, de la medida cuestionada, resulta razonable e idónea para garantizar la participación e integración efectiva de las mujeres en los órganos de gobierno del estado.
185. En efecto, como consistentemente ha sostenido este órgano jurisdiccional, al determinar la validez constitucional de disposiciones que exigían a los partidos políticos el registro de candidaturas por bloques de competitividad, como en las resoluciones correspondientes a los expedientes SUP-REC-39/2015 y sus



acumulados, SUP-JDC-1172/2017 y sus acumulados<sup>24</sup>, así como SUP-JDC-35/2018 y sus acumulados; si bien, la instrumentación de este tipo de medidas trascienden respecto de otros principios y derecho como el de autoorganización de los partidos políticos, estas se encuentran justificadas en la medida en la que se encuentran dirigidas a garantizar la aplicación de los principios constitucionales de paridad de género e igualdad sustantiva dispuestos en los artículos 1, último párrafo; 4, párrafo primero; 35, fracción II, y 41, fracción I, párrafo tercero, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, frente a condiciones de desigualdad.

186. Lo anterior, ha obedecido a la implementación de un diseño jurídico que, además, encuentra sustento, y resulta armonioso con lo dispuesto en los artículos 7, primer párrafo, y 232, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que disponen tanto el derecho de la ciudadanía y la obligación de los partidos la igualdad de oportunidades y la paridad de hombres y mujeres para tener acceso a los cargos de elección popular federal y local.
187. De igual modo, el artículo 25, de la Ley General de Partidos Políticos, reitera que es obligación de los partidos políticos garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas, así como el diverso artículo 3, párrafos 3, 4 y 5 de dicha ley.
188. En este sentido la disposición de los bloques de competitividad se justifica también en el hecho de que, para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, es válido considerar que se requiere que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres desde un primer momento y que

---

<sup>24</sup> Sentencias de once de marzo de dos mil quince, veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

## **SUP-OP-19/2020**

dispongan, además, de un entorno que permita conseguir la igualdad de resultados.

189. De ahí que se ha considerado que resulta jurídicamente válido que para lograr dicha finalidad, sea viable atender al principio de paridad no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos, argumentando que, en cierto casos, la postulación de mujeres en el mismo número de distritos que los hombres es insuficiente, por sí solo, para garantizar una situación concreta de igualdad en el acceso a los cargos de elección popular, debido a que eventualmente los partidos podrían postular a mujeres en distritos o ayuntamientos, en donde carecieran de posibilidades de ganar explicables por las circunstancias materiales de competitividad.
190. De esta forma, el establecimiento de una medida como la cuestionada, que permita el que las mujeres sean postuladas en distritos o ayuntamientos por bloques de competitividad, se traduce en que cuenten con las mismas oportunidades cualitativas para acceder a las funciones públicas, conforme a criterios objetivos, como pudiera ser la votación y apoyo recibido por los partidos políticos en elecciones previas, lo cual permite la postulación, en la misma proporción de hombres y mujeres en los distritos donde tuvieran condiciones de competencia más favorable.
191. En este sentido, se parte del hecho de que, la paridad no se cumple únicamente con la postulación paritaria de candidaturas entre mujeres y hombres, sino que, además, en el caso de Morelos, el legislador consideró necesario que sea en igualdad de oportunidades, esto es, que hombres y mujeres tengan posibilidades reales de acceder a los cargos de elección popular bajo las mismas condiciones políticas, financieras y sociales.



192. Bajo tales parámetros, la dimensión cualitativa de la paridad tiene dos fines:
- 1) Que sean postuladas mujeres en municipios y distritos de competitividad alta, media y baja equitativamente.
  - 2) Que sean postuladas mujeres en distritos o municipios con igual proyección, importancia, influencia política y posibilidades reales de triunfo, pues el propósito es que los espacios de decisión e incidencia estén ocupados paritariamente entre hombres y mujeres.
193. Es decir, si las normas dispuestas por las legislaturas, como es el caso de la dispuesta en el artículo 179 Bis, impiden la admisión de criterios que tenga como resultado que se reserven a mujeres las candidaturas de aquellos distritos o municipios, en los que los partidos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior; resulta evidente que, a la luz de esta premisa, la legislatura adoptó las medidas tendientes a garantizar la paridad de género e igualdad desde distintos escenarios, con el objeto último de que las mujeres efectivamente sean postuladas no solamente para competir a un cargo de elección popular, sino que realmente tengan posibilidades efectivas para ganar y llegar a integrar los órganos legislativos y de gobierno municipal.
194. En este sentido, los partidos políticos se encuentran constitucionalmente obligados a garantizar la paridad de género e igualdad sustantiva, y la observación de este tipo de elementos objetivos, como es el apoyo recibido en las contiendas previas, permite el que, a través de estos se posibilite el acceso efectivo de las mujeres a los órganos públicos.

## **SUP-OP-19/2020**

195. Por cuanto a este punto conviene precisar que, atendiendo al hecho de que la paridad es una condición de regularidad de los procedimientos de selección interna de candidaturas, el nivel de intervención en la auto organización puede ser variado, dependiendo del alcance de la medida afirmativa que deba implementarse adicionalmente a aquellas medidas que adopte el propio partido para cumplir sus obligaciones constitucionales, legales y estatutarias.
196. Sin embargo, en opinión de esta Sala Superior, la exigencia de registro por bloques de competitividad, en este caso, no se traduce en una carga desmedida para los derechos de autodeterminación de los partidos políticos, en tanto que en principio, corresponden a una correcta interpretación del artículo 3, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, además, detalla desde un margen amplio de protección tendientes a hacer efectivos los principios multicitados, sin vulnerar la capacidad de decisión interna de los institutos políticos en la medida que les permite adoptar las determinaciones que consideren conviene mejor a sus intereses.
197. Es decir, si bien es cierto que, naturalmente la postulación y registro por bloques de competitividad dispuesta en la legislación de Morelos, incide en algún grado tanto en los derechos de la militancia, como en la auto organización de estos últimos, pues implica que las postulaciones que hagan los institutos políticos deberán distribuir las a través de bloques de competitividad registrando igual número de candidaturas de hombres y de mujeres por cada bloque, ello no implica el que se anule el derecho de los partidos políticos a determinar a las personas que ocuparán sus candidaturas pues, en todo caso, se permite que sea el propio partido, a través de procesos democráticos, el que ajuste, de acuerdo a sus normas, procedimientos y estrategias la forma para cumplir la paridad.



198. En este sentido, en el caso se advierte que, sin anular los derechos de autodeterminación del partido, ni los de la militancia, la legislatura de Morelos optó por la implementación de medidas útiles que resultarán eficaces para acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la postulación de candidaturas y en el acceso a los cargos de elección popular en el ámbito municipal y legislativo local.
199. Es decir, en ejercicio de su libertad configurativa, y en base a elementos objetivos, como se desprende de la exposición de motivos de la reforma; el Congreso de Morelos decidió adoptar medidas adicionales válidas, a las dispuestas en la Ley de Partidos en el sentido de que son inadmisibles “criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior” (artículo 3).
200. Así, la postulación y registro de candidaturas por bloques de competitividad establecido en el artículo 179 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales local, por el Congreso de Morelos implica, por sí misma, una medida reforzada en el deber general previsto en la ley general que debe también valorarse como parte del contexto normativo previo a la adopción nuevas medidas, que además, forma parte de las atribuciones de las legisladoras y legisladores, cuando previamente evaluó su utilidad, el grado de avance que podría obtener con ella y el grado de incidencia o afectación a otros principios a fin de potenciar y acelerar la paridad de género.
201. De esta forma, como se adelantó, en opinión de esta Sala Superior, el esquema de postulación y registro de candidaturas dispuesto en el

## **SUP-OP-19/2020**

artículo 179 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales local, resulta conforme con el texto constitucional.

202. Con base en lo expuesto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emite la siguiente:

### **O P I N I Ó N**

**PRIMERO.** No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, y con la falta de fundamentación y motivación de la reforma electoral impugnada, por no ser de naturaleza electoral; así como lo relativo al artículo 13 del Código de Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, por no haber sido objeto de modificación alguna en el Decreto seiscientos noventa publicado el ocho de junio del presente año.

**SEGUNDO.** El decreto seiscientos noventa, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, el ocho de junio de dos mil veinte, por el que se llevaron a cabo diversas reformas sustanciales al Código de Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos **se promulgó fuera del plazo de validez constitucional**, establecido por el artículo 105 fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO.** El artículo 16, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, en la parte que establece el tope máximo de diputaciones por partido político, es inconstitucional. Asimismo, los artículos 16, fracción I, II, inciso a), VII, XIII y 18, fracción I, del referido Código se apartan de la regularidad constitucional, en las porciones normativas que establecen la base de votación para la aplicación del principio de representación proporcional y el porcentaje del cuatro por ciento.



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.