

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1715/2018 Y ACUMULADO.

RECURRENTES: MARTÍN PÉREZ PALOMARES Y OTROS.

TERCERA INTERESADA. ALEJANDRA REMIGIO NÁJERA.

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

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO.

SECRETARIADO: ERNESTO SANTANA BRACAMONTES Y JORGE CARRILLO VALDIVIA.

COLABORARON: JOSÉ JUAN ARELLANO MINERO Y LUIS ENRIQUE CASTRO MARO.

Ciudad de México, a veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.¹

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** el acto reclamado de los recursos de reconsideración presentados por Martín Pérez Palomares y otros contra la resolución dictada por la Sala Regional

¹ Todas las fechas se referirán al dos mil dieciocho, salvo precisión en contrario.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

Ciudad de México, en el expediente de clave SCM-JDC-1159/2018 y acumulados, así como abandonar la tesis de jurisprudencia 47/2016.

RESULTANDOS:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que los recurrentes hacen en sus escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Jornada electoral. El uno de julio, se llevaron a cabo las elecciones locales en el Estado de Morelos.

2. Cómputo municipal. El cuatro de julio, el Consejo Municipal de Emiliano Zapata, Morelos, realizó el cómputo municipal y la distribución final de votos a partidos políticos y candidaturas independientes, con los siguientes resultados:

| PARTIDO O COALICIÓN | VOTACIÓN (NÚMERO) | VOTACIÓN (LETRA) |
|---|--------------------------|------------------------------|
|  PARTIDO ACCIÓN NACIONAL | 1,162 | MIL CIENTO SESENTA Y DOS |
|  PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL | 973 | NOVECIENTOS SETENTA Y TRES |
|  PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA | 4,077 | CUATRO MIL SETENTA Y SIETE |
|  PARTIDO DEL TRABAJO | 784 | SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO |

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| PARTIDO O COALICIÓN | VOTACIÓN (NÚMERO) | VOTACIÓN (LETRA) |
|---|-------------------|--|
|  PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO | 18,933 | DIECIOCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES |
|  MOVIMIENTO CIUDADANO | 479 | CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE |
|  NUEVA ALIANZA | 240 | DOSCIENTOS CUARENTA |
|  MORENA | 3,442 | TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS |
|  PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL | 1,405 | MIL CUATROCIENTOS CINCO |
|  PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA DE MORELOS | 588 | QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO |
|  PARTIDO HUMANISTA DE MORELOS | 292 | DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS |
|  CANDIDATO J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | 7,387 | SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE |
| CANDIDATURAS NO REGISTRADAS | 31 | TREINTA Y UNO |
| VOTOS NULOS | 1,286 | MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS |
| VOTACIÓN FINAL | 41,079 | CUARENTA Y UN MIL SETENTA Y NUEVE |

3. Asignación de regidurías (Acuerdo 263). El nueve de julio, el Consejo Estatal emitió el Acuerdo 263, mediante el cual llevó a cabo la asignación de regidurías en el Ayuntamiento, de conformidad con lo siguiente:

| PARTIDO O CANDIDATURA | REGIDURÍA | CANDIDATURA PROPIETARIA | CANDIDATURA SUPLENTE | GÉNERO |
|--|-----------|------------------------------|------------------------------------|--------|
|  PRD | Primera | Edith Mariaca Uribe | Ma. Celia Palacios Escobar | M |
|  VERDE | Segunda | Eugenio Monge Espiritu | José Gerardo Chang Marroquín | H |
|  VERDE | Tercera | María Soledad Solís | Rosaura Villazana Mejía | M |

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| PARTIDO O CANDIDATURA | REGIDURÍA | CANDIDATURA PROPIETARIA | CANDIDATURA SUPLENTE | GÉNERO |
|---|-----------|--------------------------|-----------------------------|--------|
| | | Córdova | | |
|  | Cuarta | Gustavo Figueroa Flores | Gustavo Lara Hernández | H |
|  | Quinta | Felipe Romero Flores | Abraham Sánchez Rodríguez | H |
|  | Sexta | Rogelio Feliz Castañeda | Carlos Israel Medina García | H |
|  | Séptima | Alejandra Remigio Nájera | Anayeli Salgado Eloisa | M |

4. Medios de impugnación locales. Inconformes, el doce de julio, las personas que ostentaban candidaturas del PVEM a las regidurías tercera y cuarta, así como el instituto político citado respectivamente interpusieron juicios ciudadanos y recurso de inconformidad locales.

Los medios de impugnación se radicaron con las claves de expedientes **TEEM/JDC/302/2018-1** y **TEEM/RIN/379/2018-1**.

5. Sentencia local. El diez de octubre, el Tribunal Electoral de Morelos dictó sentencia, en el sentido de **modificar** el Acuerdo 263 y ordenó al Consejo Estatal expedir las constancias de asignación a las candidaturas postuladas por el PVEM, conforme a lo cual el Ayuntamiento quedaría integrado de la siguiente manera:

| PARTIDO O CANDIDATURA | CARGO | PERSONA PROPIETARIA | PERSONA SUPLENTE | GÉNERO |
|-----------------------|-------|---------------------|------------------|--------|
|-----------------------|-------|---------------------|------------------|--------|

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| PARTIDO O CANDIDATURA | CARGO | PERSONA PROPIETARIA | PERSONA SUPLENTE | GÉNERO |
|---|----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------|
|  | Presidente municipal | José Fernando Aguilar Palma | José Luis Reyes Rojas | H |
|  | Síndica | Ana Olivia Albarrán Salazar | Esmeralda Maribel Ochoa Castrejón | M |
|  | Primer Regidor | Eugenio Monge Espíritu | José Gerardo Chang Marroquín | H |
|  | Segunda Regidora | María Soledad Solís Córdova | Rosaura Villazana Mejía | M |
|  | Tercer Regidor | Luis Eduardo Pedrero González | Martín Pérez Palomares | H |
|  | Cuarto Regidor | Rogelio Feliz Castañeda | Carlos Israel Medina García | H |
|  | Quinta Regidora | Edith Mariaca Uribe | Ma. Celia Palacios Escobar | M |
|  | Sexta Regidora | Ana Laura Olascoaga Plascencia | Mayra Teresa Hernández García | M |
|  | Séptimo Regidor | Gustavo Figueroa Flores | Gustavo Lara Hernández | H |

6. Juicios federales. En desacuerdo, el trece y catorce de octubre, J. Santos Tavarez García, Alejandra Remigio Nájera, Abraham Sánchez Rodríguez, Felipe Romero Flores, en sus calidades de candidatos a regidores y el Partido Encuentro Social presentaron juicios ciudadanos y juicio de revisión constitución electoral respectivamente.

7. Sentencia impugnada (SCM-JDC-1159/2018 y acumulados). El veinticinco de octubre, la Sala Regional Ciudad de México dictó sentencia, en el sentido de **revocar** la resolución combatida y dejar **subsistente** el acuerdo 263 emitido por la autoridad electoral local.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

II. Recurso de reconsideración. Inconformes, el veintisiete de octubre, Martín Pérez Palomares, Ana Laura Olascoaga Plascencia, Mayra Teresa Hernández García, en sus calidades de candidatos a regidores y el Partido Verde Ecologista de México, promovieron recursos de reconsideración ante la Sala Regional Ciudad de México.

III. Turno. El mismo día, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó, entre otras cosas, formar los expedientes con las claves SUP-REC-1715/2018 y SUP-REC-1716/2018, y turnarlos a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Tercero interesado. El veintisiete de octubre del año en curso, se apersonó quien se ostentó como tercero interesado.

V. Radicación, Admisión y Cierre de Instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente, lo admitió y cerró instrucción.

C O N S I D E R A C I O N E S

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta

Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto citado al rubro.²

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. A consideración de esta Sala Superior los requisitos generales y especiales de procedibilidad, así como el respectivo presupuesto del recurso de reconsideración al rubro identificado están colmados como se explica a continuación:

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito, en la Oficialía de Partes de la Sala responsable; además, se hace constar: el nombre y firma autógrafa de quien recurre; la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos y agravios causados por la sentencia combatida.

b) Oportunidad. Cada medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de tres días siguientes contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la sentencia de fondo impugnada, debido a que la determinación controvertida se emitió el veinticinco de octubre de noviembre y la demanda se presentó en la Oficialía de Partes de la Sala responsable el diverso veintisiete del mismo mes. Es decir, dentro del plazo previsto en la Ley.

² Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, 61, párrafo primero, inciso b) y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación. Cada recurrente se encuentra legitimado para impugnar, ya que han sido parte de la cadena impugnativa al ser terceros interesados en los medios de impugnación de los cuales deriva la sentencia controvertida. Sirve como fundamento la jurisprudencia 3/2014, de rubro **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**³.

d) Interés jurídico. Se advierte que cada recurrente tiene interés jurídico para promover el recurso de reconsideración al rubro indicado porque se trata tanto de un instituto político como de quienes se ostentan como regidores electos de una regiduría por el principio de representación proporcional postulada por el Partido Verde Ecologista De México en el municipio de Emiliano Zapata, Morelos, e impugnan una sentencia emitida por la Sala Ciudad de México que revocó la diversa emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, relacionada con la asignación de diputaciones por el referido principio, en la integración del Ayuntamiento en el aludido municipio.

³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 22 y 23.

e) Definitividad. Se satisface el requisito, porque contra el acto controvertido no procede algún otro medio de impugnación.

f) Requisito especial y presupuesto de procedibilidad. En el caso se satisface el requisito especial de procedibilidad del recurso de reconsideración, en atención a lo siguiente.

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

En este caso, los recurrentes plantean, entre otros motivos de disenso, que la Sala Regional realizó una interpretación directa de los artículos 115 y 116, ambos de la Constitución Federal, al determinar el alcance de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

Por tanto, consideran incorrecta la interpretación de la responsable, ya que a su juicio la verificación de los límites referidos se debe realizar únicamente con las regidurías a asignar (sin incluir la presidencia y la sindicatura) y no con la totalidad de los cargos del ayuntamiento.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

En concepto de los recurrentes, la Sala Regional distorsionó el contenido del principio de representación proporcional al adicionar elementos no previstos en la verificación de los límites de la sobre y subrepresentación.

En ese sentido, esta Sala Superior estima procedente el recurso de reconsideración porque se aduce una interpretación directa al texto constitucional.

TERCERO. Acumulación. De la revisión de las demandas, se colige que existe conexidad en la causa, dado que el acto impugnado y la autoridad responsable son idénticos, es decir, en ambas se impugna la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México en el expediente SCM-JDC-1159/2018 y acumulados, mediante la cual se analizó la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en el municipio de Emiliano Zapata, Morelos.

Con base en ello, acorde al principio de economía procesal y con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; y, 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular el recurso de reconsideración SUP-REC-1716/2018 al diverso SUP-REC-1715/2018, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente sentencia, a los autos del recurso acumulado.

CUARTO. Tercero interesado. El escrito presentado por Alejandra Remigio Nájera, quien se ostenta como regidora electa por el principio de representación proporcional en la elección municipal de Emiliano Zapata, Morelos, cumple los requisitos previstos en los artículos 12, párrafo 1, inciso c) y 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴, como se muestra enseguida:

a) Requisitos formales. En el escrito de comparecencia se hace constar el nombre de la tercera interesada, la firma autógrafa, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

b) Oportunidad. Se encuentra colmado, dado que la cédula de publicitación relacionada con la presentación del recurso de reconsideración se efectuó a las dieciocho horas con cincuenta y tres minutos del día veintisiete de octubre y la compareciente presentó el escrito de tercera interesada a las diecisiete horas con cuarenta y cinco minutos del veintinueve siguiente, esto es, dentro del término de cuarenta y ocho horas que establece el artículo 67 de la Ley de Medios.

⁴ En lo sucesivo, Ley de Medios.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

c) **Interés.** En el expediente SUP-REC-1715/2018, comparece Alejandra Remigio Nájera, quien se ostenta como regidora electa por el principio de representación proporcional en la elección municipal de Emiliano Zapata, Morelos.

En este orden de ideas, de conformidad con lo previsto en los artículos 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, se cumple con el citado, porque la pretensión de la compareciente es que se confirme la sentencia impugnada, lo que demuestra un interés contrario al de los actores.

Causal de improcedencia de los terceros interesados. Las personas que comparecen como terceros interesados aducen que no se cumple el requisito especial y presupuesto de procedibilidad del medio de impugnación al rubro citado en tanto que la Sala Regional responsable no llevó a cabo un análisis de constitucional y/o convencionalidad de normas, de ahí que se deba desechar las demandas de los recursos de reconsideración en que se actúa.

A juicio de esta Sala Superior, resulta **infundada** la referida causal de improcedencia por lo expuesto en el apartado segundo, inciso f), de las consideraciones de esta ejecutoria.

QUINTO. Determinación de la controversia. La pretensión de los recurrentes es que se revoque la sentencia impugnada y se les asignen las regidurías correspondientes a partir de una consideración distinta para la verificación de límites de sobre y subrepresentación.

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

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

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

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

son asignadas por el principio de representación proporcional.

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

SEXTO. Estudio del fondo.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los agravios expuestos por los recurrentes, debido a que, para la verificación de límites de sobre y subrepresentación para la asignación de regidurías en Morelos, se debe considerar a la totalidad de los integrantes del órgano municipal y no únicamente las posiciones de representación proporcional.

Consideraciones que sustentan la decisión

➤ **Planteamientos de los recurrentes.**

Los recurrentes exponen, en esencia, que la Sala Regional realizó un indebido análisis del sistema de representación proporcional en los ayuntamientos, porque para la verificación de los límites sólo se debía contemplar a las regidurías, sin la Presidencia y Sindicatura Municipal.

Al respecto, manifiesta que tal determinación implicó una inadecuada aplicación de los principios constitucionales aplicables a la representación proporcional, por lo que solicitan la inaplicación del artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos.

➤ **Consideraciones de esta Sala Superior.**

Marco normativo

La Constitución Federal otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidurías y sindicaturas en los municipios, así como para introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.⁵

En ese sentido, la Constitución de Morelos señala que los municipios serán gobernados por un **ayuntamiento** de elección popular directa, integrado por una **presidencia municipal, una sindicatura y el número de regidurías** determinados por la ley.⁶ Así también, señala que la presidencia y la sindicatura serán electas conforme al **principio de mayoría relativa**; y las regidurías por el principio de **representación proporcional**.

En concordancia, el Código Estatal dispone en su artículo 17 que los ayuntamientos estarán integrados por **una**

⁵ De los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución Federal.

⁶ Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

presidencia municipal y una sindicatura electas por el principio de mayoría relativa, y por regidurías electas según el principio de representación proporcional.

De conformidad con el artículo 18 del referido ordenamiento, la **asignación de regidurías de representación proporcional** se sujetará a las siguientes reglas:

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

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

3. Al momento de realizar la asignación de regidurías, el Consejo Estatal **observará las disposiciones constitucionales relativas a la sobre y subrepresentación;**

para ello se deberá observar la misma fórmula establecida para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional (implementación de los límites de sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos).

Al respecto, el artículo 16, fracción II, segundo párrafo del código en cita establece que: Ningún partido político podrá contar con un número de diputados **por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura**, que exceda en **ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida**.

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

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

Análisis del caso

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

Como se precisó, la regulación local contempla la sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos, no obstante, para su **instrumentación**, señala que deberá aplicarse la **misma fórmula establecida para la asignación de diputaciones** por el principio de representación proporcional.⁷

Así, la fórmula para asignación de diputaciones de representación proporcional establece que ningún partido político podrá contar con un número de diputados **por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura**, que exceda en **ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida**.⁸

Se debe destacar que la disposición citada claramente prevé que la verificación del porcentaje de sub y sobrerrepresentación debe ser del total de la legislatura, es decir, **en relación al órgano por completo**.

Lo que permite advertir que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse con la **totalidad de los cargos que integran el órgano, tanto los de mayoría relativa como los de representación proporcional**.

⁷ Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

⁸ Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código Estatal.

Lo cual, en el caso, se traduce en que, para la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la integración del ayuntamiento, **deben tomarse en consideración los cargos de la Presidencia y Sindicatura Municipal**, -obtenidos mediante el principio de mayoría relativa- y las **siete regidurías** a asignar por el principio de representación proporcional.

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

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

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

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

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

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

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

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

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

Ello, porque, en el caso, la conformación normativa del Ayuntamiento de Emiliana Zapata, Morelos, es mediante una presidencia municipal, una sindicatura y siete regidurías, es decir, un total de nueve personas.

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

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

Además, si sólo se considerara a una fracción del órgano para realizar la verificación de sub y sobrerrepresentación, se distorsionaría la finalidad de esos límites, pues no podría comprobarse la correspondencia que debe existir entre la representatividad de los partidos al interior del órgano con su fuerza electoral, de ahí que sea necesario considerar a la totalidad de los cargos de mayoría relativa y representación proporcional.

Aunado a lo anterior, para determinar los límites de sobre y subrepresentación, la propia normativa estatal remite a

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

lo previsto para el caso de las diputaciones, caso en el cual, como se explicó, se toman en consideración a la totalidad de integrantes, es decir, tanto de mayoría relativa y representación proporcional, lo cual debe ser aplicado para el caso de los ayuntamientos.

Solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código Electoral local

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

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

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

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

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹ ha establecido que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para la legislatura federal, porque pueden establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, lo cual también resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos.

Lo anterior, fue reiterado al resolver la contradicción de tesis 382/2017, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de

⁹ Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

noviembre del año en curso¹⁰, en el sentido de que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de RP en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

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

El aludido modelo constitucional establece límites a la representatividad de cada partido político, con la finalidad de garantizar el pluralismo político en la integración de citados órganos de gobierno.

Esta garantía constitucional de pluralismo político, como lo ha sostenido el máximo Tribunal¹¹, tiene como objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano respectivo, siempre que tengan cierta representatividad.

¹⁰ Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquigraficas.aspx>.

¹¹ Si bien esta Sala Superior se ha referido al pluralismo político respecto de la integración de órganos legislativos, dicho principio parte de las mismas bases.

2. Que cada partido alcance en el seno del órgano colegiado correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
3. Evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha considerado, de manera coincidente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los límites de sobre y subrepresentación tienen como finalidad garantizar la representatividad y pluralidad en la integración del órgano legislativo, ya que, mediante las limitantes señaladas, se permite que formen parte de la integración del órgano legislativo los candidatos postulados por partidos minoritarios y se impide, a su vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.¹²

Es decir, la aplicación de los límites constitucionales de sub y sobrerrepresentación, establecidos en la base VIII del artículo 115 constitucional, se debe realizar tomando en cuenta los valores y principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional, obligatorio para las entidades federativas, conforme a la misma disposición constitucional, en específico, los relativos a la representatividad y a la pluralidad en la integración de los órganos municipales.

¹² Jurisprudencia 69/1998 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

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

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

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

Se tiene, por lo tanto, que la fórmula contemplada a nivel municipal en el artículo 18 del Código comicial local, busca fortalecer la pluralidad política en la integración del órgano municipal puesto que, al incorporar incluso

que todas las regidurías sean de representación proporcional, se garantiza una mayor participación en el ayuntamiento de los partidos minoritarios.

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

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

En ese sentido, resulta **ineficaz** lo señalado por los recurrentes en relación con que la responsable dio un trato igual a cargos que tienen atribuciones propias y que los distinguen entre sí, ya que la materia de estudio en el juicio de revisión constitucional electoral no se abocó a dichas cuestiones.

Ello, porque los recurrentes parten de la premisa errónea de que las atribuciones que ejerce cada tipo de cargo al

SUP-REC-1715/2018 Y ACUMULADO

interior del cabildo guardan una relación con la forma en que deben verificarse los límites de sobre y subrepresentación, cuestiones que no pueden considerarse como parte de la fórmula establecida por el legislador en la normativa aplicable.

En ese mismo sentido, resultan **inoperantes** los planteamientos respecto a la solicitud de aplicación de una fórmula distinta a la vigente para la asignación de regidurías en Morelos, al ser argumentos de mera legalidad, lo que no puede ser materia del presente medio de impugnación.

Abandono de la tesis de jurisprudencia 47/2016

Como se expuso previamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre¹³, estableció que **las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional** en el orden municipal, **sin que el texto constitucional les exija adoptar el modelo previsto para los congresos locales en materia de límites de sobre y sin representación.**

Asimismo, destacó que la condicionante constitucional es que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría

¹³ Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquiograficas.aspx>.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal.

En razón de lo expuesto, se abandona la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior identificada con la clave **47/2016**, de rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”**.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-1716/2018 al SUP-REC-1715/2018. En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente del medio de impugnación acumulado.

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

TERCERO. Se **abandona** la tesis de jurisprudencia 47/2016.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis, el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, actúa como Presidente por Ministerio de Ley, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

MAGISTRADA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1715/2018 (ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS EN EL AYUNTAMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, MORELOS)¹⁴

Emito el presente voto particular¹⁵, porque difiero de la postura aprobada por la mayoría de la Sala Superior en el sentido de confirmar la sentencia de la Sala Ciudad de México en el expediente **SCM-JDC-1159/2018 y acumulados**, que a su vez confirmó la asignación de regidurías de representación proporcional que hizo el

¹⁴ Participaron en la elaboración de este documento: Regina Santinelli Villalobos, Alexandra Danielle Avena Koenigsberger, Paulo Abraham Ordaz Quintero, Augusto Arturo Colín Aguado, José Alberto Montes de Oca Sánchez y Christopher Augusto Marroquín Mitre

¹⁵ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

IMPEPAC¹⁶ mediante el acuerdo **CEE/263/2018**, en el ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos.

Lo anterior, porque, desde mi punto de vista, debió analizarse la operatividad y funcionalidad de la fórmula de asignación prevista por el legislador de Morelos para definir si en el caso específico de la elección de este ayuntamiento, es posible aplicar los límites constitucionales de sobre y subrepresentación. Así, si bien del análisis se desprende que los límites son operables y, por lo tanto, deben ser aplicados, también se advierte que hubo errores en la fórmula aplicada por el IMPEPAC que tuvieron como resultado una asignación incorrecta de las regidurías, por lo que no puedo compartir el criterio de la mayoría de confirmar la asignación realizada por la autoridad administrativa.

Por otra parte, si bien coincido con el resolutivo TERCERO, relativo al abandono de la jurisprudencia 47/2016, quisiera abonar con algunas precisiones al respecto.

1. Motivos del disenso

Me referiré, específicamente, a la problemática que se nos presenta en relación con la integración del ayuntamiento, en cuanto hace a la asignación de regidurías de representación proporcional y a la viabilidad de

¹⁶ Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana

implementar los límites de sobre y subrepresentación en la manera como fueron previstos en la legislación.

En primer lugar, preciso que estoy de acuerdo con el tratamiento de la sentencia en cuanto a que para valorar la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación, en los casos en que sea procedente, se deben considerar la totalidad de cargos de los ayuntamientos, sin embargo, destaco que la definición respecto a si –en última instancia– se deben aplicar los mencionados límites depende de la respuesta a otro planteamiento que se encuentra –de manera explícita o implícita– en la controversia, consistente en definir cuándo y cómo debe aplicarse la fórmula legalmente prevista.

Así, la problemática que se plantea en este caso, así como las pretensiones formuladas, están relacionadas con la adecuada aplicación del régimen para la asignación de las regidurías de representación proporcional, a partir de la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación. Esto amerita, a mi juicio y de acuerdo con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tema, que se analice si es viable ajustar esos límites o si, ante ciertos escenarios, resulta improcedente cuando con ello se generan distorsiones que justifican exceptuarlos, en atención al impacto que tendrían sobre los valores que subyacen a los principios constitucionales de mayoría y de representación proporcional.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

Así, considero que la controversia aquí analizada implica definir e interpretar, a la luz de los principios constitucionales que rigen la integración de ayuntamientos, las normas que determinan cómo y cuándo aplicar los límites de sobre y subrepresentación en el caso concreto del ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos.

Como se advierte de su demanda, además de inconformarse con la inclusión del presidente municipal y el síndico en la evaluación de la representatividad en el ayuntamiento, los recurrentes alegaron que la Sala Ciudad de México debió evaluar si los límites constitucionales de sobre y subrepresentación del ocho por ciento podían aplicarse de manera equitativa, proporcional y en condiciones de igualdad en el ayuntamiento. En ese sentido, manifestaron que la fórmula aplicada a los congresos locales no podía trasladarse a los ayuntamientos de Morelos porque se trata de órganos con integraciones distintas, en concreto, alegando que “resulta desproporcional e inequitativo aplicar los factores señalados para la integración del Congreso Local a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Morelos, ya que su integración, además de ser variable se encuentra invertida, debido a que (...) en los Ayuntamientos los representantes electos por mayoría calificada son la minoría y los de representación proporcional (constituyen) la mayoría en todos los casos” (página 10 de la demanda promovida por Martín Pérez Palomares y otros).

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

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

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

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

1.1. Estándar de análisis sobre la justificación de los límites de sobre y subrepresentación

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

Lo anterior, a partir de las distintas posturas asumidas entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte resolvió en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada que las entidades federativas gozaban de una amplia libertad de configuración normativa para el diseño del sistema electoral de representación proporcional para los ayuntamientos, lo que suponía que no había una exigencia de que se previeran los límites de sobre y subrepresentación tal como

están dispuestos para la integración de los congresos locales.

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

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

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

El proyecto propone que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016

SUP-REC-1715/2018 Y ACUMULADO

y su acumulada. En síntesis, se estima que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

La condicionante constitucional es, más bien, que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal; es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, será objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional, que requiera –de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos¹⁷.

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

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

¹⁷ Se destaca que la propuesta fue aprobada por unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con reservas de los ministros Franco González Salas y Aguilar Morales –quien reservó su derecho a formular voto concurrente–; y los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández precisaron que votan obligados por el criterio mayoritario, en cuanto a la existencia y procedencia de la contradicción.

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

- ii)* La condicionante constitucional consiste en que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal manera que dichos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal.
- iii)* Lo anterior implica que las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, serán objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional, que requiera – de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos.

A partir de lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 382/2017, considero que esta Sala Superior, en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, está llamada a resolver, en el plano de un control concreto, los litigios constitucionales en relación con la integración de los ayuntamientos del

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

estado de Morelos. Esto, porque a la luz de los parámetros del Tribunal Pleno es necesario determinar, en los casos concretos, la aplicabilidad o no, y, en su caso, en qué medida, de los límites de supra y subrepresentación establecidos por la legislatura democrática de dicha entidad. Así, de conducir su aplicación a resultados disfuncionales o no operativos, incluso incoherentes o absurdos, tendría que decretarse la inaplicación de la disposición impugnada en el caso concreto.

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

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

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

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

Así, mi postura consiste en que **para determinar si está justificada o no la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación es necesario definir, primero, si su efecto en cada caso concreto garantiza la operatividad y finalidad de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración del órgano municipal.** Por ende, considero que en cada caso tendríamos que realizar una proyección de los escenarios para determinar si resultan operativos o funcionales los límites de sobre y subrepresentación, fijados en ocho puntos porcentuales en relación con la votación obtenida por cada partido político.

Antes de exponer los resultados del ejercicio correspondiente al ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos, estimo conveniente desarrollar algunas ideas generales desde la perspectiva politológica para ahondar en los valores y finalidades de los principios de mayoría y representación proporcional y del sistema mixto definido

constitucionalmente. Con esto, en mi concepto, se explica de manera integral el impacto que podrían tener los límites de sobre y subrepresentación a partir de su aplicación para los ayuntamientos, lo cual evidencia la pertinencia de que se establezcan parámetros específicos que atiendan a sus particularidades y no que se hagan extensivos, de manera automática, los límites que están dispuestos constitucionalmente para la integración de los órganos legislativos de las entidades federativas.

1.2. Posibles implicaciones de la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación a los ayuntamientos de Morelos

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

En efecto, la democracia constitucional puede tener una variedad de contrastes y mecanismos de aplicación, uno de los cuales se puede observar con el modelo mayoritario y el modelo consensual. Dichos modelos parten de respuestas diferentes a las preguntas sobre: ¿quién gobernará? El primero se orienta a partir de *lo que determine la mayoría* y el segundo a *lo que determine el consenso* de los integrantes del órgano.

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

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

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

del sistema en los ayuntamientos. Esto es, que su cumplimiento afecta la operatividad y funcionalidad de los principios de mayoría y representación en un sistema mixto.

a) Gobernabilidad

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

En el orden jurídico mexicano, los ayuntamientos tienen constitucionalmente conferidas importantes competencias reglamentarias para regular cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.¹⁸

¹⁸ Sirve de respaldo argumentativo la tesis jurisprudencial P./J. 45/2011 (9a.) Plenaria de la SCJN, de rubro: REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

En este sentido, para comprender y valorar la funcionalidad y operatividad del modelo de representación en los ayuntamientos, resulta útil reflexionar sobre los efectos en la gobernabilidad. Así, para Arend Lijphart¹⁹ los sistemas con pocos partidos pueden ofrecer una ventaja indirecta sobre los sistemas multipartidistas, ya que harán políticas estables y efectivas. De esta forma, los gobiernos multipartidistas pueden enfrentar mayores problemas de inestabilidad, pues cuanto mayor es el número de grupos discordantes que forman la mayoría, mayor será la dificultad de llegar a un consenso y tener estabilidad.²⁰

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

b) Magnitud de la demarcación electoral

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

¹⁹ Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

²⁰ En realidad, Lijphart analiza a los sistemas parlamentarios y al gabinete que se forma por ese mismo parlamento, no obstante, su análisis nos sirve pues análogamente el municipio es un ejecutivo colegiado.

SUP-REC-1715/2018 Y ACUMULADO

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

Incluso, si al componente de representación proporcional en Morelos, le agregamos algunos escaños de mayoría relativa, tomando en cuenta que son demarcaciones pequeñas, puede resultar complejo forzar la proporcionalidad al introducir los límites del ocho por ciento de sobre y subrepresentación.

Por ejemplo, en el estado de Morelos hay 17 ayuntamientos cuya conformación es de cinco cargos: dos elegidos por mayoría relativa y tres por representación proporcional. Así, al correr la fórmula, existirá una importante desproporcionalidad entre votos y escaños, pues cada escaño vale veinte por ciento. Esto significa que, el límite de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales

puede resultar poco operable, pues si un partido está fuera de estos límites, el hecho de deducirle o adicionarle una curul distorsionaría en 2.4 veces el escenario, pues los veinte puntos porcentuales duplican en más del doble a los ocho. En este sentido, es probable que en muchos escenarios algún partido se encuentre fuera de los límites de sobre y subrepresentación, y modificar ese escenario implicaría crear otro igual o mayormente desproporcionado.

c) Significado de los límites de sobre y subrepresentación

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

La desproporción es consecuencia natural de la distribución de votos en escaños en cualquier sistema electoral. Sin embargo, dependiendo del tipo de sistema electoral, la desproporción puede ser mayor o menor. En teoría, se puede prever que un sistema de representación proporcional será más proporcional que uno mayoritario; un sistema mayoritario será naturalmente desproporcional; y un sistema mixto, es decir, uno que combina las reglas de la mayoría y de la representación proporcional será tan

SUP-REC-1715/2018 Y ACUMULADO

proporcional o mayoritario, dependiendo de cómo se combinen numéricamente el número de escaños a distribuir por una u otra fórmula. Por ejemplo, un sistema combinado en el que la mayoría de los escaños se distribuyen por mayoría relativa, será más desproporcionado que uno en el que la mayoría se distribuyan por representación proporcional.

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

En síntesis: ¿cómo se ubica el sistema electoral municipal del estado de Morelos en las premisas conceptuales y teóricas mencionadas? En primer lugar, se trata de un sistema mixto; en segundo lugar, se trata de un sistema con una barrera legal del tres por ciento; en tercer lugar, es un sistema electoral con circunscripciones municipales pequeñas y medianas, es decir, hay municipios en los que se eligen cinco cargos y otros en los que eligen hasta trece cargos;

en cuarto lugar, es un sistema en el que predomina la fórmula proporcional sobre la mayoritaria, puesto que en general la mayoría de los cargos se eligen por representación proporcional y apenas dos por mayoría relativa.

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

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

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

En suma, ¿por qué tomar una decisión basada en la operatividad del caso concreto? El sistema que predomina en los municipios es complejo, pues atiende a dos principios que se pueden contraponer en sí mismos y respecto de los cuales es preciso velar porque guarden un equilibrio razonable y estable. Por un lado, con la representación proporcional se puede proporcionar una representación más fiel y particular de las minorías, así como la representación y participación más amplia al momento de decidir. Por otra parte, los sistemas mayoritarios, son más decisivos y efectivos en la elaboración de políticas públicas. Dado que estamos ante un sistema mixto, en el cual el legislador buscó en su momento darles importancia a ambos principios, nos queda la alternativa de actuar y decidir conforme a la propia naturaleza del sistema.

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

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

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

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

Ahora bien, para proceder al análisis relativo a la viabilidad de implementar los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 18 del Código Electoral de Morelos²¹, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos, para determinar si es posible lograr una integración del ayuntamiento en la que todos los partidos se encuentren dentro los límites de representación del 8 % (ocho por ciento), o si, por el contrario, debe exceptuarse la aplicación de los límites porque su operatividad resulta inalcanzable en este caso.

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

²¹ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

síndico, y no solamente a las regidurías de representación proporcional, como lo hizo la autoridad jurisdiccional local.

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

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

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

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

En ese sentido, para acceder a curules por el principio de representación proporcional, debe atenderse a una votación **semi-depurada** que **no incluya a los votos nulos ni a los de los candidatos no registrados**²², pues éstos son votos que no gozan de efectividad para efectos de mayoría relativa y, por lo tanto, tampoco deben contar para la asignación por el principio de representación proporcional.

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

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

²² Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las de las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y 83/2018 y sus acumuladas.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

relación entre votos y curules al momento de la asignación²³.

Es decir, para efecto de verificar los límites, el IMPEPAC debió reducir de la votación total, los votos nulos, los emitidos en favor de candidatos no registrados y los de aquellos partidos que no alcanzaron el umbral mínimo para participar en la asignación.

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

²³ Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas y en la Tesis XXIII/2016 de rubro **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**. Disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 130 y 131.

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

Marco normativo

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

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

Al ayuntamiento de Emiliano Zapata le corresponderán siete regidores, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

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

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

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

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

- i)* Para calcular el porcentaje de representatividad de cada partido político en relación con los límites de sobre y subrepresentación se debe tomar como base una votación efectiva o depurada, la cual comprende únicamente los votos de los partidos políticos que rebasaron el umbral mínimo que permite la

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

participación en la distribución de cargos de representación proporcional;

- ii)* La verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse en cada una de las etapas de la asignación de regidurías de representación proporcional, de modo que se restrinja la participación de quien obtuvo los cargos de mayoría relativa si de recibir un cargo adicional sobrepasaría el límite de sobrerrepresentación, y
- iii)* En caso de que se actualice el supuesto antes señalado, para calcular el valor del factor que sirve para la distribución de las regidurías se debe realizar un ajuste de la votación, de modo que de la base se descuenta la votación obtenida por el partido que ya no está en aptitud de participar.

- Asignación de regidurías en el ayuntamiento

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

| Partido o candidatura independiente | | Votación |
|---|------|----------|
|  | PAN | 1,162 |
|  | PRI | 973 |
|  | PRD | 4,077 |
|  | PVEM | 18,933 |
|  | PT | 784 |

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| Partido o candidatura independiente | | Votación |
|--|--------|---------------|
|  | MC | 479 |
|  | PANAL | 240 |
|  | PSD | 588 |
|  | MORENA | 3,442 |
|  | PES | 1,405 |
|  | PHM | 292 |
| CANDIDATO INDEPENDIENTE J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | | 7,387 |
| CANDIDATOS NO REGISTRADOS | | 31 |
| VOTOS NULOS | | 1,286 |
| VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME) | | 41,079 |
| VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE): VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados | | 39,762 |

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

| Partido o candidatura independiente | | Votación VVE | % VVE | Alcanza umbral del 3 % |
|---|------|--------------|-----------|------------------------|
|  | PAN | 1,162 | 2.9224 % | NO |
|  | PRI | 973 | 2.4471 % | NO |
|  | PRD | 4,077 | 10.2535 % | SI |
|  | PVEM | 18,933 | 47.6158 % | SI |
|  | PT | 784 | 1.9717 % | NO |

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| Partido o candidatura independiente | | Votación VVE | % VVE | Alcanza umbral del 3 % |
|---|--------|---------------|--------------|------------------------|
|  | MC | 479 | 1.2047 % | NO |
|  | PANAL | 240 | 0.6036 % | NO |
|  | PSD | 588 | 1.4788 % | NO |
|  | MORENA | 3,442 | 8.6565 % | SI |
|  | PES | 1,405 | 3.5335 % | SI |
|  | PHM | 292 | 0.7344 % | NO |
| CANDIDATO INDEPENDIENTE J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | | 7,387 | 18.5780 % | SI |
| TOTAL | | 39,762 | 100 % | |

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PRD, PVEM y MORENA, así como el candidato independiente.

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

| Partido o candidatura independiente | | Votación ± 8 % | % respecto a votación ± 8 % | Presidencia municipal y sindicatura (MR) | % del ayuntamiento | Sobre o sub-representación | Participa en asignación |
|---|--------|--------------------|---------------------------------|--|--------------------|----------------------------|-------------------------|
|  | PRD | 4,077 | 11.5679 % | 0 | 0 % | | SI |
|  | PVEM | 18,933 | 53.7198 % | 2 | 22.22 % | -31.50 % | SI |
|  | MORENA | 3,442 | 9.7662 % | 0 | 0 % | | SI |

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| Partido o candidatura independiente | | Votación ±8 % | % respecto a votación ±8 % | Presidencia municipal y sindicatura (MR) | % del ayunta- miento | Sobre o sub- representación | Participa en asignación |
|---|-----|------------------|----------------------------------|---|----------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
|  | PES | 1,405 | 3.9865 % | 0 | 0 % | | SI |
| CANDIDATO INDEPENDIENTE J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | | 7,387 | 20.9596 % | 0 | 0 % | | SI |
| TOTAL | | 35,244 | 100 % | 2 | | | |

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

Asignación por factor simple de distribución y resto mayor

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

Así, se toma la suma de votos de los partidos PRD, PVEM, MORENA, así como del candidato independiente y se divide entre las 7 (siete) curules por asignar.

| VOTACIÓN DE PARTICIPANTES (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación) | |
|---|---------------|
| VP | 34,244 |

| FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN (Factor = VP/ curules por asignar) | |
|--|-----------------|
| FACTOR | 5,034.86 |

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

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| Partido o candidatura independiente | | VP | Aplicación del factor | | Costo de escaños | Votación restante | Resto Mayor | |
|---|--------|---------------|-----------------------|----------|------------------|-------------------|-------------|------------|
| | | | Decimal | Enteros | | | Orden | Asignación |
|  | PRD | 4,077 | 0.8098 | 0 | 0 | 4,077.00 | 1 | 1 |
|  | PVEM | 18,933 | 3.7604 | 3 | 15,104.57 | 3,828.43 | 2 | 1 |
|  | MORENA | 3,442 | 0.6836 | 0 | 0 | 3,442.00 | 3 | 1 |
|  | PES | 1,405 | 0.2791 | 0 | 0 | 1,405.00 | 5 | |
| CANDIDATO INDEPENDIENTE J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | | 7,387 | 1.4672 | 1 | 5,034.86 | 2,352.14 | 4 | |
| TOTAL | | 35,244 | | 4 | - | - | - | 3 |

Con la aplicación del factor se asignan un total de 4 (cuatro) regidurías, 3 (tres) al PVEM y 1 (una) al candidato independiente.

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

El total de curules queda de la siguiente manera:

| Partido o candidatura independiente | | Presidencia municipal y sindicatura (MR) | Curules por factor de distribución | Curules por resto mayor | TOTAL |
|---|-------|--|------------------------------------|-------------------------|-------|
|  | PAN | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | PRI | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | PRD | 0 | 0 | 1 | 1 |
|  | PVEM | 2 | 3 | 1 | 6 |
|  | PT | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | MC | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | PANAL | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | PSD | 0 | 0 | 0 | 0 |

SUP-REC-1715/2018 Y ACUMULADO

| Partido o candidatura independiente | | Presidencia municipal y sindicatura (MR) | Curules por factor de distribución | Curules por resto mayor | TOTAL |
|---|--------|--|------------------------------------|-------------------------|----------|
|  | MORENA | 0 | 0 | 1 | 1 |
|  | PES | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | PHM | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CANDIDATO INDEPENDIENTE J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | | 0 | 1 | 0 | 1 |
| TOTAL | | 2 | 4 | 3 | 9 |

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

Verificación de operatividad de límites

| Partido o candidatura independiente | Votación VVE | % Votación $\pm 8\%$ ²⁴ | Curules MR +RP | % del ayuntamiento | Diferencia de porcentajes | Ajuste | Total | % del ayuntamiento | Diferencia de porcentajes |
|--|--------------|------------------------------------|----------------|--------------------|---------------------------|--------|-------|--------------------|---------------------------|
|  PAN | 1,162 | N/A | 0 | 0.000 % | N/A | | | 0.000 % | N/A |
|  PRI | 973 | N/A | 0 | 0.000 % | N/A | | | 0.000 % | N/A |
|  PRD | 4,077 | 11.5679 % | 1 | 11.111 % | -0.457 % | | 1 | 11.111 % | -0.457 % |
|  PVEM | 18,933 | 53.7198 % | 6 | 66.667 % | 12.947 % | -1 | 5 | 55.556 % | 1.836 % |
|  PT | 784 | N/A | 0 | 0.000 % | N/A | | | 0.000 % | N/A |
|  MC | 479 | N/A | 0 | 0.000 % | N/A | | | 0.000 % | N/A |
|  PANAL | 240 | N/A | 0 | 0.000 % | N/A | | | 0.000 % | N/A |
|  PSD | 588 | N/A | 0 | 0.000 % | N/A | | | 0.000 % | N/A |
|  MOREN | 3,442 | 9.7662 % | 1 | 11.111 % | 1.345 % | | 1 | 11.111 % | 1.345 % |

²⁴ Este porcentaje se saca con base al total de votación de quienes sí se encuentran representados en el Congreso, en virtud de la Tesis XXIII/2016 de esta Sala Superior de rubro [REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA \(LEGISLACIÓN DE JALISCO\)](#).

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

| Partido o candidatura independiente | | Votación VVE | % Votación ±8 % ²⁴ | Curules MR +RP | % del ayunta- miento | Diferencia de porcentajes | Ajuste | Total | % del ayunta- miento | Diferencia de porcentajes |
|---|-----|---------------|-------------------------------------|-------------------|----------------------------|---------------------------------|--------|----------|----------------------------|---------------------------------|
| A | | | | | | | | | % | |
|  | PES | 1,405 | 3.9865 % | 0 | 0.000 % | -3.986 % | | | 0.000 % | -3.986 % |
|  | PHM | 292 | N/A | 0 | 0.000 % | N/A | | | 0.000 % | N/A |
| CANDIDATO INDEPENDIENTE J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | | 7,387 | 20.9596 % | 1 | 11.111 % | -9.848 % | +1 | 2 | 22.222 % | 1.263 % |
| TOTAL | | 39,762 | 100 % | 9 | 100.000 % | | | 9 | 100 % | |

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

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

La asignación final es la siguiente:

| Partido o candidatura independiente | | Presidencia municipal y sindicatura | Regidurías de RP | TOTAL |
|---|--------|-------------------------------------|------------------|----------|
|  | PRD | | 1 | 1 |
|  | PVEM | 2 | 3 | 5 |
|  | MORENA | | 1 | 1 |
| CANDIDATO INDEPENDIENTE J. SANTOS TAVAREZ GARCÍA | | | 1 | 1 |
| TOTAL | | 2 | 6 | 9 |

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

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

2. Interrupción de la jurisprudencia de la Sala Superior que dispone que los límites de sobre y subrepresentación son aplicables a los ayuntamientos

En la sentencia del presente asunto se abandona la jurisprudencia 47/2016, de la Sala Superior, de rubro **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.**

Más que abandonar la jurisprudencia por decisión de la Sala Superior, dicho criterio fue superado y quedó sin efecto por lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 382/2017, que precisamente sostiene el criterio opuesto al de la tesis jurisprudencial señalada.

Al respecto, quiero aclarar que coincido sustancialmente con lo resuelto por la Suprema Corte, principalmente porque esa fue mi postura incluso desde que fungí como magistrado regional, la cual reiteré como magistrado de esta Sala Superior, en este último órgano, en contra de la

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

posición mayoritaria que avaló la vigencia y aplicación del referido criterio jurisprudencial, tal como lo explico enseguida:

- En el juicio ciudadano **SM-JDC-253/2016** relacionado con la asignación de regidurías de representación proporcional en el ayuntamiento de Altamira, Tamaulipas, la autoridad administrativa electoral efectuó dicha asignación sin considerar los límites de sobre y subrepresentación.

Un candidato señaló que la asignación era incorrecta pues no valoraba los mencionados límites y dejaba de advertir que uno de los partidos que obtuvieron curules estaba sobrerrepresentado. El Tribunal local asumió que los límites eran aplicables, pero que no se incumplía con los mismos.

El ciudadano acudió a la Sala Regional Monterrey. En el proyecto que propuse al pleno se desestimó el argumento del actor señalando que los referidos límites no eran aplicables a los ayuntamientos teniendo en cuenta que, si bien las bases generales del principio de representación proporcional son aplicables a los ayuntamientos, los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución general no son trasladables a dichos órganos municipales pues:

- o El citado artículo constitucional prevé una regla concreta que se refiere exclusivamente a la integración de las legislaturas locales, no así para los ayuntamientos.

SUP-REC-1715/2018 Y ACUMULADO

- o En ese caso la legislación local tampoco preveía de forma manifiesta la aplicación de dichos límites para los ayuntamientos.

Dicha propuesta fue aprobada por unanimidad de votos el primero de septiembre de dos mil dieciséis.

Cabe señalar que tal determinación fue cuestionada vía recurso de reconsideración y fue revocada por la Sala Superior (SUP-REC-272/2016) quién sostuvo que los límites **sí eran aplicables a los ayuntamientos**. La sentencia de la Sala Superior fue una de las que sirvieron para integrar la **jurisprudencia 47/2016** que ahora quedó sin efectos.

- Esta postura la reiteré como magistrado de la Sala Superior en todos los casos que abordaron esta temática. Al respecto **se emitieron 56 votos de minoría**²⁵.

En cada uno de estos votos minoritarios se indicó que en sistemas donde no se prevé expresamente una regla de sobre y subrepresentación para verificar la asignación de los ayuntamientos, no era adecuado aplicar la regla respectiva trasladándola de la previsión expresa dada a legislaturas.

²⁵ Los claves de expediente son las siguientes: SUP-JRC-369/2017; SUP-JRC-370/2017; SUP-JRC-375/2017; SUP-JRC-376/2017; SUP-JRC-377/2017; SUP-JDC-567/2017; SUP-REC-1153/2018; SUP-REC-1167/2018; SUP-REC-1168/2018; SUP-REC-1177/2018; SUP-REC-1211/2018; SUP-REC-1283/2018; SUP-REC-1295/2018; SUP-REC-1403/2018; SUP-REC-1419/2018; SUP-REC-1420/2018; SUP-REC-1428/2018; SUP-REC-1437/2018; SUP-REC-1438/2018; SUP-REC-1450/2018; SUP-REC-1456/2018; SUP-REC-1457/2018; SUP-REC-1461/2018; SUP-REC-1473/2018; SUP-REC-1476/2018; SUP-REC-1483/2018; SUP-REC-1489/2018; SUP-REC-1490/2018; SUP-REC-1494/2018; SUP-REC-1500/2018; SUP-REC-1509/2018; SUP-REC-1511/2018; SUP-REC-1516/2018; SUP-REC-1631/2018; SUP-REC-1641/2018; SUP-REC-1659/2018; SUP-REC-1661/2018; SUP-REC-1662/2018; SUP-REC-1676/2018; SUP-REC-1677/2018; SUP-REC-1679/2018; SUP-REC-1685/2018; SUP-REC-1686/2018; SUP-REC-1693/2018; SUP-REC-1694/2018; SUP-REC-1701/2018; SUP-REC-1702/2018; SUP-REC-1707/2018; SUP-REC-1708/2018; SUP-REC-1709/2018; SUP-REC-1711/2018; SUP-REC-1713/2018; SUP-REC-1724/2018; SUP-REC-1727/2018; SUP-REC-1728/2018; SUP-REC-1729/2018.

Además de los argumentos ya expuestos, en cada uno de esos votos se explicó como la aplicación de los referidos límites a los ayuntamientos, en un contexto normativo que no los previa, incluso desconocía la libertad de configuración legislativa de los congresos locales y podía llegar a distorsionar el resultado de la aplicación de la fórmula de asignación, llegando a impactar en el pluralismo político.

En tal sentido, como adelanté, comparto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya superado, por contradicción de criterios, la jurisprudencia 47/2016 de la Sala Superior, lo cual evidentemente permitirá acotar la discrecionalidad de los juzgadores electorales a la hora de evaluar la aplicación de las fórmulas de asignación de regidurías de representación proporcional en los ayuntamientos del país donde dichos límites no fueron expresamente previstos; dándoles también libertad para evaluar, caso por caso, la razonabilidad y operatividad de las disposiciones locales en aquellos casos donde los congresos de las entidades federativas decidan incorporar los referidos límites.

Por los motivos aquí expuestos acompaño la sentencia en lo relativo al abandono de la jurisprudencia, pero formulo el presente voto particular por lo que respecta a la confirmación de la sentencia impugnada.

**SUP-REC-1715/2018
Y ACUMULADO**

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

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN