

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-1717/2018 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: SERGIO VENCES AVILES Y OTROS

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: RICARDO ARMANDO DOMÍNGUEZ ULLOA Y FRANCISCO JAVIER VILLEGAS CRUZ

COLABORARON: OSCAR MARTÍNEZ JUÁREZ Y JOSÉ MARTÍN VÁZQUEZ VÁZQUEZ.

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

S E N T E N C I A:

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los recursos de reconsideración al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México en el expediente SCM-JDC-1175/2018.

Í N D I C E

R E S U L T A N D O:	2
C O N S I D E R A N D O:	5
R E S U E L V E:	21

R E S U L T A N D O:

- 1 **I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en las demandas, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:

- 2 **A. Jornada electoral.** El primero de julio del presente año se llevó a cabo la jornada electoral en el estado de Morelos para elegir, entre ellos, a los integrantes de los ayuntamientos.

- 3 **B. Cómputo municipal.** En su oportunidad, el Consejo Municipal de Yautepec de Zaragoza, Morelos, realizó el cómputo municipal y remitió la documentación al Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Candidatura	Votación obtenida
	6,937 Seis mil novecientos treinta y siete
	6,545 Seis mil quinientos cuarenta y cinco
	894 Ochocientos noventa y cuatro
	389 Trescientos ochenta y nueve
	356 Trescientos cincuenta y seis
	21,644 Veintiún mil seiscientos cuarenta y cuatro
	10,280 Diez mil doscientos ochenta
Candidato no registrado	13 Trece
Votos nulos	1,803 Mil ochocientos tres
TOTAL	48,861 Cuarenta y ocho mil ochocientos sesenta y uno

- 4 **C. Declaración de validez y asignación de regidurías.** El Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana emitió el acuerdo IMPEPAC/CEE/285/2018, por el que declaró la validez de la

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

elección; entregó las constancias de mayoría relativa; y realizó la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional en el ayuntamiento de Yautepec, Morelos, conforme a lo siguiente:

Partido	Presidente y síndico	Regidurías de RP	TOTAL
	-	1	1
	-	1	1
	2	2	4
	-	1	1
	-	2	2
TOTAL	2	7	9

- 5 **D. Juicio ciudadano local.** Inconformes con la asignación de regidurías, Sergio Vences Avilés y Cesáreo Pozos Alvarado, candidatos a la tercera regiduría postulados por el PRD promovieron juicio ciudadano.

- 6 **E. Sentencia local.** El Tribunal Electoral del Estado de Morelos dictó sentencia en la cual modificó el acuerdo por el que se llevó a cabo la asignación de regidurías y ordenó al Instituto local que emitiera un nuevo acuerdo en los siguientes términos:

Partido	Presidente y síndico	Regidurías de RP	TOTAL
	-	1	1
	-	1	1
	2	3	5
	-	1	1
	-	1	1

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

Partido	Presidente y síndico	Regidurías de RP	TOTAL
TOTAL	2	7	9

- 7 **F. Juicio ciudadano federal.** En contra de dicha determinación Fernando Juárez Ruíz y Carlos Alberto Bricaire Ortiz, candidatos a la segunda regiduría postulados por MORENA promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 8 **G. Sentencia impugnada.** La Sala Regional Ciudad de México, dictó sentencia en el expediente SCM-JDC-1175/2018, en el sentido de revocar la sentencia impugnada y confirmar el acuerdo IMPEPAC/CEE/285/2018.
- 9 **II. Recursos de reconsideración.** En contra de dicha sentencia, Sergio Vences Avilés y Cesáreo Pozos Alvarado, candidatos a la tercera regiduría postulados por el PRD; y el referido instituto político, interpusieron sendos medios de impugnación.
- 10 **III. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, se integraron los expedientes **SUP-REC-1717/2018**, **SUP-REC-1718/2018** y **SUP-REC-1738/2018** mismos que se turnaron al Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹
- 11 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes, admitió las demandas y, al no existir diligencia alguna pendiente de

¹ En adelante Ley de Medios.

desahogar, cerró la instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia.

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

- 12 **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley de Medios, por tratarse de sendos recursos de reconsideración interpuestos para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México de este Tribunal Electoral, lo cual es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional especializado.
- 13 **SEGUNDO. Acumulación.** De la lectura de los escritos de demanda se advierte que existe conexidad en la causa, pues los recurrentes controvierten la misma sentencia de la Sala Regional Ciudad de México.
- 14 En esas condiciones, lo procedente es acumular los recursos de reconsideración **SUP-REC-1718/2018** y **SUP-REC-1738/2018** al **SUP-REC-1717/2018**, por ser éste el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional. Lo anterior, a fin de garantizar la pronta y expedita resolución de los asuntos, así como para evitar el dictado de sentencias contradictorias; decisión que se sustenta 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 de este Tribunal Electoral.

- 15 En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. Terceros interesados.

- 16 En el particular, esta Sala Superior determina que, no es de reconocerse la calidad de terceros interesados a Fernando Juárez Ruíz y Carlos Alberto Bricaire Ortiz, quienes se ostentaron como regidores, propietario y suplente respectivamente, asignados en el Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, por no cumplir con lo previsto en el artículo 67 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, por haber presentado su escrito respectivo de manera extemporánea.
- 17 El referido artículo establece que, una vez recibida la demanda de recurso de reconsideración, la Sala Regional responsable lo turnará de inmediato a la Sala Superior y a su vez lo hará del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados durante cuarenta y ocho horas.
- 18 Dicha disposición determina también que los terceros interesados únicamente podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes dentro de dicho plazo.
- 19 En el presente caso, de las constancias anexas al expediente SUP-REC-1717/2018, se advierte que la Sala Regional Ciudad de México publicitó en estrados la interposición de la demanda de reconsideración a las dieciocho horas con cincuenta y tres minutos

del veintisiete de octubre del presente año, por lo que el plazo para comparecer como tercero interesado feneció a las dieciocho horas con cincuenta y tres minutos del veintinueve siguiente.

20 De ahí que, si el escrito de comparecencia se presentó el treinta de octubre, resulta indubitable que esto ocurrió fuera del plazo de cuarenta y ocho horas previsto en la ley.

21 **CUARTO. Sobreseimiento del SUP-REC-1738/2018.**

22 En el caso, el escrito de demanda del citado medio de impugnación, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, presentada ante la Sala Ciudad de México el veintiocho de octubre de la presente anualidad, debe sobreseerse porque con antelación agotó su derecho de impugnación² al interponer el diverso recurso de reconsideración **SUP-REC-1718/2018** el veintisiete del mismo mes y año, ante la misma autoridad responsable.

23 Esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a impugnar sólo se puede ejercer dentro del plazo legal correspondiente, en una sola ocasión, en contra del mismo acto.

24 Por ello, la presentación de una demanda ante la autoridad responsable con el fin de controvertir una sentencia específica agota el derecho de acción; en consecuencia, si se presenta una segunda demanda por el mismo actor en contra del mismo acto, esta última es improcedente.

² Artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios.

- 25 En consecuencia, una vez promovido un medio de impugnación tendente a controvertir determinado acto o resolución, resulta jurídicamente improcedente presentar una segunda demanda.
- 26 Ahora bien, en el asunto que nos ocupa, **el veintisiete de octubre del año en curso, a las diecinueve horas treinta y ocho minutos**, Octavio Delgado Salgado, ostentándose como representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo Municipal de Yautepec, Morelos presentó ante la Sala Regional Ciudad de México, escrito de demanda para controvertir la sentencia emitida en el juicio SCM-JDC-1175/2018. Esta demanda motivó la integración del expediente del recurso de reconsideración SUP-REC-1718/2018.
- 27 Posteriormente, el **veintiocho de octubre de este año, a las doce horas treinta y un minutos**, Víctor Hugo Ortiz Zúñiga, ostentándose como representante del Partido de la Revolución Democrática ante el citado Consejo Municipal presentó una segunda demanda ante el órgano jurisdiccional responsable para controvertir la misma sentencia, **cuyos argumentos son idénticos** a los vertidos en la primera impugnación³. Este otro escrito originó la integración del expediente SUP-REC-1738/2018.
- 28 Por tanto, es evidente que, con la primera demanda, el Partido de la Revolución Democrática agotó su derecho de acción para controvertir la sentencia emitida por la Sala Ciudad de México y, por ende, el segundo recurso registrado como SUP-REC-

³ Sin que se actualice el supuesto contemplado en la tesis LXXIX/2016, de rubro **PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS.**

1738/2018 es improcedente⁴, en consecuencia, procede su sobreseimiento.

QUINTO. Requisitos generales y especial de procedencia.

I. Requisitos generales.

- 29 **A. Forma.** Los recursos de reconsideración al rubro indicado, cumplen con los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; en ellas consta el nombre de los ciudadanos que acuden por su propio derecho, así como de quien promueve en representación del Partido de la Revolución Democrática, y se asientan sus firmas autógrafas; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones y se hacen valer agravios.
- 30 **B. Oportunidad.** El presente requisito está satisfecho porque la sentencia impugnada se emitió el veinticinco de octubre y fue notificada a los actores el día siguiente. En consecuencia, como el veintisiete de octubre se presentaron las demandas, resulta incuestionable que su presentación fue oportuna, es decir, dentro del plazo de tres días previsto en la ley.
- 31 **C. Legitimación y personería.** Los recursos de reconsideración fueron interpuestos por parte legítima, porque los recurrentes son Sergio Vences Avilés y Cesáreo Pozos Alvarado, candidatos propietario y suplente, a regidores para el Municipio de

⁴ En términos de los artículos 9, 17 y 18 de la Ley de Medios.

Yautepec, Morelos, y el Partido de la Revolución Democrática, mediante su representante ante el Consejo Municipal del citado ayuntamiento.

- 32 Esto es así, porque la Ley de Medios, en su artículo 65 confiere a los partidos políticos, por conducto de sus representantes, facultad para impugnar las sentencias de las Salas Regionales, o bien, la Jurisprudencia 13/2014⁵ amplía esta posibilidad a los candidatos que pudieran resentir un impacto en sus derechos.
- 33 En el caso, Octavio Delgado Salgado se ostenta como representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo Municipal de Yautepec, Morelos, sin que su personería este controvertida en autos, por lo que lo procedente es tenerla por reconocida.
- 34 **D. Interés jurídico.** Los recurrentes cuentan con interés jurídico para promover los medios de impugnación al rubro indicado, puesto que aducen una afectación a sus derechos con motivo de lo resuelto por la Sala Regional Ciudad de México, teniendo en consideración que aducen se les privó de una regiduría de representación proporcional.
- 35 **E. Definitividad y firmeza.** Se cumple el requisito establecido en el artículo 63, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral toda vez que no existe otro medio de impugnación que deba ser

⁵ De rubro: LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

agotado previamente, para impugnar la sentencia de la Sala responsable.

II. Requisito especial de procedencia.

- 36 En el caso se satisface el requisito especial de procedibilidad de los recursos de reconsideración, en atención a las siguientes consideraciones.
- 37 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.
- 38 En este caso, los recurrentes plantean, entre otros motivos de disenso, que la Sala Regional realizó una interpretación directa de los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y, fracción VIII, primer párrafo, así como del 116, fracción II, párrafos segundo y tercero, ambos de la Constitución Federal, al determinar el alcance de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.
- 39 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.

- 40 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.
- 41 En ese sentido, esta Sala Superior estima procedente los recursos de reconsideración porque se aduce una interpretación directa al texto constitucional.

SEXTO. Estudio de fondo.

A. Pretensión y agravios.

- 42 La **pretensión** de los recurrentes es que se revoque la sentencia impugnada y se les asignen regidurías a partir de una consideración distinta para la verificación de límites de sobre y subrepresentación.
- 43 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.
- 44 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.
- 45 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**.

B. Consideraciones de esta Sala Superior

Marco normativo

- 46 La Constitución Federal otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos en los municipios, así como para introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
- 47 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 ley⁶.
- 48 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**.
- 49 En concordancia, el Código Estatal dispone en su artículo 17 que los ayuntamientos estarán integrados por **una presidencia municipal y una sindicatura electas por el principio de mayoría relativa, y por regidurías electas según el principio de representación proporcional**.

⁶ Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

- 50 De conformidad con el artículo 18 del referido ordenamiento, la **asignación de regidurías de representación proporcional** se sujetará a las siguientes reglas:
- 51 **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.
- 52 **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.
- 53 **3.** Al momento de realizar la asignación de regidurías, el Consejo Estatal **observará las disposiciones constitucionales relativas a la sobre y subrepresentación; para ello se deberá observar la misma fórmula establecida para la asignación diputaciones por el principio de representación proporcional (implementación de los límites de sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos).**
- 54 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**.

- 55 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.
- 56 Debe resaltarse que la disposición señala que la verificación de los límites de sub y sobre representación debe ser de la totalidad de la legislatura, es decir, de los cargos que, por completo, conforman el órgano.

Contenido de la sentencia impugnada.

- 57 De la lectura de la sentencia impugnada se advierte que la Sala Regional Ciudad de México consideró que para efectos del cálculo de los límites de sobre y subrepresentación debía de tomarse en consideración la integración del órgano de gobierno en su totalidad y no por el principio mediante el que se realiza la asignación, pues ello solo representa una fracción del ayuntamiento.
- 58 La Sala responsable justificó su interpretación al señalar que como el legislador ordinario al regular la integración de los ayuntamientos había hecho una remisión expresa a las normas de integración del Congreso, cuyas directrices ordenan que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación se deben realizar en torno a la totalidad del órgano; esta misma interpretación debía de seguirse para la integración de los ayuntamientos en Morelos.

- 59 Justificó que al verificar los límites de representatividad de los partidos políticos con la totalidad del órgano materializa la pluralidad en la integración de los ayuntamientos: por un lado, permite que formen parte del órgano de gobierno las fuerzas políticas minoritarias, aquellas que alcanzaron el umbral del 3%; y a la vez, impide que los partidos políticos con el mayor porcentaje de votos distorsionen su grado de representatividad.
- 60 De manera que, para lograr la finalidad de la proporcionalidad en la representación de los partidos políticos en el ayuntamiento, la Sala Regional consideró que debían de analizar **todas las posiciones obtenidas por un instituto político en la composición del órgano**, toda vez que, garantiza una mejor representación del electorado que votó por las opciones políticas minoritarias al reflejarse en la conformación de los órganos de gobierno, permitiendo la pluralidad de puntos de vista en la toma de decisiones del gobierno, mediante la asignación de regidurías de representación proporcional.
- 61 En consecuencia, la Sala Regional Ciudad de México confirmó el acuerdo IMPEPAC/CEE/285/2018, de asignación de regidurías, porque sí había considerado al presidente y síndico al momento de verificar los límites de representación de los institutos políticos en la integración del Ayuntamiento de Yautepec.

Caso concreto

- 62 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 proporcional⁷.

- 63 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.
- 64 Se debe destacar que la disposición citada claramente prevé que la verificación del porcentaje de sub y sobre representación debe ser del total de la legislatura, es decir, **en relación al órgano por completo**.
- 65 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**.
- 66 Lo cual, en el caso concreto, 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.
- 67 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.

⁷ Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

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

- 68 En efecto, si la verificación de los límites de sobre y sub representación 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.
- 69 Así, como en la integración del Congreso de Morelos los límites de sobre y sub representación 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.
- 70 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**.
- 71 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.
- 72 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).
- 73 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.

- 74 Ello, porque, en el caso, la conformación normativa del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, es mediante una presidencia municipal, una sindicatura y siete regidurías, es decir, un total de nueve personas.
- 75 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.
- 76 Por ello, sería indebido considerar los límites de sobre y sub representación sólo con las regidurías, porque implicaría desconocer que la presidencia municipal y la sindicatura son partes integrantes del ayuntamiento.
- 77 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.
- 78 Aunado a lo anterior, para determinar los límites de sobre y subrepresentación, la propia normativa estatal remite a lo previsto para el caso de las diputaciones, caso en el cual, como se explicó,

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

- 79 Por otra parte, cabe precisar que la inclusión de la presidencia y la sindicatura en la verificación de los límites de sobre y sub representación, no genera por sí mismo un problema para la viabilidad de la fórmula de asignación de representación proporcional.
- 80 Empero, como se ha establecido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal.
- 81 No obstante, en el asunto bajo análisis, en ninguna instancia se ha planteado la inconstitucionalidad del límite específico de ocho por ciento al verificar la sobre y subrepresentación, ni existe concepto de agravio relacionado con ese tema.
- 82 Por tanto, en el caso, esta Sala Superior debe atender a la libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal.
- 83 En ese sentido, resulta **ineficaz** lo señalado por los recurrentes en relación con que la autoridad 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 para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no se abocó a dichas cuestiones.**

- 84 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.
- 85 En consecuencia, al resultar infundados los conceptos de agravio formulados por el Partido de la Revolución Democrática, así como por Sergio Vences Avilez y Cesáreo Pozos Alvarado, lo procedente conforme a Derecho es confirmar la sentencia dictada el veinticinco de octubre del año en que se actúa, por la Sala Regional Ciudad de México, en el juicio identificado con la clave SCM-JDC-1175/2018.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración SUP-REC-1718/2018 y SUP-REC-1738/2018 al diverso SUP-REC-1717/2018, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los asuntos acumulados.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el recurso de reconsideración SUP-REC-1738/2018.

TERCERO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **unanimidad** 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, actuando como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1717/2018 Y ACUMULADOS (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE YAUTEPEC, MORELOS)

En este voto concurrente que emito con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expongo las razones por las cuales estoy a favor del sentido de la sentencia relativa al SUP-REC-1717/2018 y sus acumulados. Sin embargo, quisiera hacer unas precisiones de fondo adicionales que motivan y justifican mi voto.

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

En primer lugar, preciso que estoy de acuerdo con el razonamiento de la sentencia en el sentido de que, siempre que proceda verificar los límites de sobre y subrepresentación, éstos se deben considerar con la totalidad de los cargos de los ayuntamientos. En relación con este último punto, destaco que la definición respecto a si –en última instancia– se deben aplicar los mencionados límites depende de la respuesta a otro

planteamiento que se encuentra –de manera explícita o implícita– en la controversia, consistente en definir cuándo y cómo debe aplicarse la fórmula legalmente prevista.

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

Esto, porque tal y como se desprende del escrito de demanda de los recurrentes, se alega una equivocación por parte del legislador morelense al momento de trasladar la fórmula de la integración del congreso local a todos los ayuntamientos, sin haber considerado la variación en cuanto a los tamaños de dichos órganos. En efecto, los actores alegan que no es trasladable verificar los límites de sub y sobrerrepresentación cuando un ayuntamiento está integrado mayoritariamente por regidores

electos bajo el principio de representación proporcional. Alegan 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 Sergio Vences Áviles y Cesareo Pozos Alvarado).

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. 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 debe observarse para el caso de los ayuntamientos. Es decir, si hay una exigencia constitucional de que, ante la ausencia de una disposición normativa, en la conformación de estos órganos municipales también se verifique que ningún partido político tenga una representación de ocho puntos porcentuales por encima o por debajo de su votación obtenida en la elección de que se trate.

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

subrepresentación tal como están dispuestos para la integración de los congresos locales.

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

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

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

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

orden municipal, sin que el texto 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 ayuntamientos⁹.

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:

⁹ 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.

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

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

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

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

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

Para determinar lo anterior se deben tomar en consideración distintas variables relevantes, como lo son la proporción de cargos que se distribuyen entre el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, el tamaño del órgano municipal y la votación obtenida en los comicios de que se trate, mismos que pueden traducirse en términos de representatividad. Con ello se

ejerce un control de constitucionalidad integral que facilita la valoración de los hechos y su impacto en los valores constitucionales a partir de la operación del marco normativo respectivo.

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

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

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

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

En efecto, la democracia constitucional puede tener una variedad de contrastes y mecanismos de aplicación, uno de los cuales se puede 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.¹⁰

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 Lijphart¹¹ 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.¹²

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

¹⁰ 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.

¹¹ Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

¹² 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.

en el número de partidos, lo cual también permite valorar la operatividad y funcionalidad del modelo. En el caso, la legislación de Morelos se trata de un sistema mixto aplicado en ayuntamientos de escasa magnitud.

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

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

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.

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

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

Ahora bien, para proceder al análisis relativo a la viabilidad de implementar los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 18 del código electoral local, es importante analizar el

efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Yautepec, 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 presidente municipal y síndico, y no solamente a las regidurías de representación proporcional, como lo hizo la autoridad jurisdiccional local.

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

En ese sentido, para acceder a escaños 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**¹³, 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

¹³ 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.

integración del órgano y las curules asignadas a cada fuerza política, tomando como parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello, para evitar alteraciones a la relación entre votos y curules al momento de la asignación¹⁴.

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.

¹⁴ 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. En el caso que nos ocupa, el municipio de Yautepec está compuesto por siete regidores.

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

- Podrán participar en la asignación aquellos partidos que cuenten con al menos el 3 % (tres por ciento) de la votación emitida.

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

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

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

- i)* Para calcular el porcentaje de representatividad de cada partido político en relación con los límites de sobre y subrepresentación se debe tomar como base una votación efectiva o depurada, la cual comprende únicamente los votos de los partidos políticos que rebasaron el umbral mínimo que permite la participación en la distribución de cargos de representación proporcional;
- ii)* La verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse en cada una de las etapas de la asignación de regidurías de representación proporcional, de modo que se restrinja la participación de quien obtuvo los cargos de mayoría relativa si de recibir un cargo adicional sobrepasaría el límite de sobrerrepresentación, y
- iii)* En caso de que se actualice el supuesto antes señalado, para calcular el valor del factor que sirve para la distribución de las

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

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 Yautepec, Morelos, arrojó los siguientes resultados:

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	5,929
	PRI	6,545
	PRD	18,337
	PVEM	894
	PT	1,387
	MC	1,008
	PANAL	389
	PSD	3,307
	MORENA	7,799
	PES	1,094
	PHM	356
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		13
VOTOS NULOS		1,803
VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)		48,861
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE): VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados		47,045

Ahora bien, para proceder a la asignación, resulta necesario determinar qué partidos tienen un porcentaje de votación que

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

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	5,929	12.6028%	SI
	PRI	6,545	13.9122%	SI
	PRD	18,337	38.9776%	SI
	PVEM	894	1.9003%	NO
	PT	1,387	2.9482%	NO
	MC	1,008	2.1426%	NO
	PANAL	389	0.8296%	NO
	PSD	3,307	7.0294%	SI
	MORENA	7,799	16.5777%	SI
	PES	1094	2.3254%	NO
	PHM	356	0.7567%	NO
TOTAL		47,045	100%	

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PAN, PRI, PRD, PSD Y MORENA.

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 %):

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

Partido		Votación ±8 %	% respecto a votación ±8 %	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayunta- miento	Sobre o sub- representación	Participa en asignación
	PRD	18,337	43.7460%	2	22.22 %	-21.52%	SI
	PRI	6,545	15.6142%	0	0 %	0	SI
	MORENA	7,799	18.6058%	0	0 %	0	SI
	PSD	3,307	7.0294%	0	0 %	0	SI
	PAN	5,929	14.1446%	0	0 %	0	SI
TOTAL		41,917	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 que participan en la asignación, entre el número de curules a asignar.

Así, se toma la suma de votos de los partidos PRI, PAN, PRD, PSD Y MORENA y se divide entre las 7 (siete) curules por asignar.

VOTACIÓN DE PARTICIPANTES (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)	
VP	41,917

FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN (Factor = VP/ curules por asignar)	
FACTOR	5,988.14

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

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

Partido o candidatura independiente		VP	Aplicación del factor		Costo de escaños	Votación restante	Resto Mayor	
			Decimal	Enteros			Orden	Asignación
	PRD	18,337	3.0622	3	17,964.43	372.57	3	0
	PRI	6,545	1.0930	1	5,988.14	556.86	4	0
	MORENA	7,799	1.3024	1	5,988.14	1,810	5	0
	PSD	3,307	0.5523	0	0	3,307	2	1
	PAN	5,929	0.9901	0	0	5,929	1	1
TOTAL		41,917	100%	5	-	-	-	2

Con la aplicación del factor se asignan un total de 5 (cinco) regidurías, 3 (tres) al PRD, una al PRI y otra más a MORENA

Finalmente, las dos regidurías restantes se asignan conforme a los restos mayores al PAN y PSD, respectivamente.

El total de curules queda de la siguiente manera:

Partido		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PAN	0	0	1	1
	PRI	0	1	0	1
	PRD	2	3	0	5
	PVEM	0	0	0	0
	PT	0	0	0	0
	MC	0	0	0	0
	PANAL	0	0	0	0
	PSD	0	0	1	1

**SUP-REC-1717/2018
Y ACUMULADOS**

Partido		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	MORENA	0	1	0	1
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
TOTAL		2	5	2	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

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.

Partido o candidatura independiente	Voación VVE	% Votación $\pm 8\%$ ¹⁵	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
 PAN	5,929	14.1446%	1	11.11%	-3.034%		1	11.11%	-3.034%
 PRI	6,545	15.6142%	1	11.11%	-4.503%		1	11.11%	-4.503%

¹⁵ 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-1717/2018
Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente		Voación VVE	% Votación ±8% ¹⁵	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
	PRD	18,337	43.7460%	5	55.556%	11.810%	-1	4	44.444%	.0698%
	PVEM	894	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
	PT	1,387	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
	MC	1,008	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
	PANA L	389	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
	PSD	3,307	7.8894%	1	11.11%	3.22%		1	11.11%	3.22%
	MOR ENA	7,799	18.6058%	1	11.11%	-7.495%	+1	2	22.22%	3.616%
	PES	1,094	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
	PHM	356	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
TOTAL		41,917	100%	9	100.000%			9	100%	

Como se observa, en el caso del ayuntamiento de Yautepec, 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.

En efecto, aun cuando en IMPEPAC utilizó una votación base distinta -tal y como ya expliqué previamente- hacer el ejercicio correcto lleva al mismo resultado de asignación que efectuó el IMPEPAC, motivo por el cual, en este caso, acompaño el sentido de la sentencia, pero con consideraciones adicionales.

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

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN