

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-1739/2018

**RECURRENTE:** MARCO ANTONIO  
BRACA VELÁZQUEZ

**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

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:**  
AZALIA AGUILAR RAMÍREZ

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** la resolución<sup>1</sup> emitida por la Sala Regional Ciudad de México, con motivo del recurso de reconsideración presentado por Marco Antonio Braca Velázquez<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia combatida SCM-JDC-1163/2018.

<sup>2</sup> En adelante recurrente, enjuiciante o actor.

**RESULTANDOS:**

**I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

**1. Jornada Electoral.** El primero de julio de dos mil dieciocho<sup>3</sup> tuvo lugar la jornada electoral para renovar Gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos en el Estado de Morelos.

**2. Cómputo distrital.** El cuatro de julio se realizó el cómputo del Municipio de Tetela del Volcán, para la renovación del ayuntamiento, en donde resultó ganadora la planilla de la Coalición "Juntos Haremos Historia"<sup>4</sup> integrada por los Partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social<sup>5</sup>.

**3. Acuerdo de Declaración de Validez.** El ocho de julio, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana<sup>6</sup> emitió el Acuerdo IMPEPAC/CEE/278/2018<sup>7</sup>, por el que declaró la validez y calificación de la elección del Ayuntamiento y aprobó la asignación de regidores por el principio de representación proporcional para quedar de la forma siguiente:

---

<sup>3</sup> Todas las fechas se refieren a dos mil dieciocho.

<sup>4</sup> En lo sucesivo Coalición.

<sup>5</sup> En lo sucesivo se denominará al Partido del Trabajo PT.

<sup>6</sup> En adelante IMPEPAC.

<sup>7</sup> En lo subsecuente Acuerdo.

PROPIETARIO	SUPLENTE	CARGO	PARTIDO POLITICO
Roberto Peralta Roldán	Esteban Aragón Sánchez	1er Regidor	PRD
Luis Antonio Martínez Álvarez	Alberto Rodríguez Castro	2º Regidor	PT
Susana Isabel Herrera Rodríguez	Luz Saraí Durán Gamboa	3ª Regidora	NA

**4. Medios de impugnación locales (TEEM/JDC/329/2018-2, TEEM/RIN/391/2018-2 y TEEM/RIN/413/2018).** El doce y trece de julio, Morena y su candidato a primer regidor -actor en el presente recurso- inconformes con el acuerdo anterior, interpusieron juicio ciudadano y recursos de inconformidad.

**5. Sentencia.** El diez de octubre el Tribunal Electoral del Estado de Morelos<sup>8</sup> dictó sentencia en el sentido de modificar el Acuerdo materia de la impugnación, para el efecto, de dejar sin efectos las constancias de asignación de primer regidor por representación proporcional, otorgadas a Luis Antonio Martínez Álvarez y Alberto Rodríguez Castro del PT y otorgárselas a Marco Antonio Braca Velázquez y Alberto Lavín Márquez, propuestos por Morena, propietarios y suplentes respectivamente.

**6. Juicio para la protección de los derechos político-electorales (SCM-JDC-1163/2018).** El quince de octubre, Luis

<sup>8</sup> En lo subsecuente Tribunal local.

Antonio Martínez Álvarez, interpuso medio de impugnación contra la sentencia del Tribunal local. El veinticinco siguiente la Sala Regional revocó la sentencia impugnada para confirmar el Acuerdo IMPEPAC/CEE/278/2018, devolviéndole la regiduría al candidato del PT.

**7. Prueba superveniente.** El catorce de noviembre, Marco Antonio Braca Velázquez, presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior sendo escrito que denominó “exhibición de prueba superveniente”.

**II. Recurso de reconsideración.** Inconforme con la resolución anterior, por escrito presentado el veintiocho de octubre, el enjuiciante interpuso recurso de reconsideración.

**1. Trámite.** En esa misma fecha, la Sala Regional remitió a esta Sala Superior el escrito de demanda del recurso de reconsideración y constancias pertinentes.

**2. Turno.** Mediante proveído de esa misma fecha, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó, entre otras cuestiones, formar el expediente con la clave **SUP-REC-1739/2018**, y turnarlo 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.

**3. Radicación, admisión y cierre.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y cerró instrucción.

## CONSIDERACIONES

**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.<sup>9</sup>

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Esta Sala Superior considera que el recurso citado al rubro satisface los requisitos generales y especiales de procedencia, conforme a lo siguiente.

**1. Requisitos formales.** El escrito de demanda cumple con los requisitos formales esenciales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>10</sup>.

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre del recurrente y su firma autógrafa, señala como domicilio para oír y recibir notificaciones los estrados de esta Sala Superior, las personas autorizadas para tal efecto, la sentencia

---

<sup>9</sup> Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; y, 99, párrafo cuarto, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción I, y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 61, párrafo 1, inciso a); y, 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

impugnada, los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.** El recurso de reconsideración se interpuso dentro del plazo de tres días, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, toda vez que en autos consta que la sentencia impugnada se emitió el veinticinco de octubre, fue notificada por estrados en esa misma fecha; por ende, si el escrito de demanda fue presentado ante la responsable el veintiocho de octubre, se satisface el requisito en estudio.

**c) Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico, porque fue parte en la instancia anterior, y alega una afectación directa a sus derechos, por estimar que la sentencia emitida por la Sala Regional, le resulta contraria a sus intereses.

**d) Legitimación y personería.** El recurso es interpuesto por parte legítima, porque el recurrente es un ciudadano que promueve por propio derecho y tiene reconocida su personería ante la responsable.

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

## **2. Requisito especial y presupuesto de procedibilidad.**

Está satisfecho el requisito, toda vez que se controvierte una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos medios de impugnación relacionados con la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en la integración del Ayuntamiento del municipio de Tetela del Volcán, Morelos.

En efecto, el presente asunto versa sobre un tema relevante para el sistema democrático, atinente de si deben considerarse todos los cargos del ayuntamiento para verificar los límites de sub y sobre representación, lo cual reviste también una relevancia constitucional. Lo anterior, máxime si se toma en cuenta que la legislación estatal sí prevé la implementación de estos límites.

**TERCERO. IMPROCEDENCIA DE PRUEBA SUPERVENIENTE.** El recurrente Marco Antonio Braca Velázquez mediante escrito recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el catorce de noviembre del año en curso, ofrece como prueba superveniente el escrito mediante el cual señala como *hecho público y notorio* que el ocho de noviembre de la presente anualidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 382/2017, en la cual determinó que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal sin que la Constitución establezca límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

A juicio de este órgano jurisdiccional federal, **no ha lugar a**

**admitir** dichas manifestaciones como pruebas supervenientes.

De conformidad con lo establecido en el artículo 16, apartado 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por "**pruebas supervenientes**" se entiende:

- a. Los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse, y
- b. Los surgidos antes de que fenezca el mencionado plazo, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar.

Respecto de los medios de convicción surgidos en fecha posterior al vencimiento del plazo en que deban aportarse, tendrán el carácter de prueba superveniente sólo si el surgimiento posterior obedece a causas ajenas a la voluntad del oferente, pues, de lo contrario, indebidamente se permitiría a las partes subsanar las deficiencias en el cumplimiento cabal y oportuno de la carga probatoria que la ley les impone.

En relación con la segunda hipótesis, también se advierte que se refiere a pruebas previamente existentes que no son ofrecidas o aportadas oportunamente por causas ajenas a la voluntad del oferente.

Tal criterio se contiene en la tesis jurisprudencial **12/2002**, de esta Sala Superior, de rubro **PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE.**<sup>11</sup>

En el caso, no se admiten las manifestaciones de los recurrentes como pruebas supervenientes, toda vez que las mismas no son medios de convicción que guarden relación con algún elemento a acreditar, pues tales manifestaciones, más bien, hacen referencia a un punto de Derecho, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 382/2017.

No obstante, lo expuesto por los recurrentes constituye un hecho público y notorio para esta Sala Superior, que será considerado al resolver sobre los motivos de inconformidad que hacen valer.

#### **CUARTO. Pretensión.**

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

Su **causa de pedir** se sostiene en que, para la verificación de la sobre y subrepresentación de los partidos en la

---

<sup>11</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 60.

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.

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**.

#### **QUINTO. Análisis de la controversia.**

##### **Tesis de la decisión.**

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los agravios expuestos, 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 del recurrente.

El recurrente expone 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.

#### ➤ Consideraciones de esta Sala Superior.

### Marco normativo

La Constitución Federal otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos en los municipios, así como para introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos<sup>12</sup>.

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**

---

<sup>12</sup> De los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución Federal,<sup>12</sup> en relación con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS**"

determinados por la ley.<sup>13</sup> 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 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.

---

<sup>13</sup> Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

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 sobre representación debe ser de la totalidad de la legislatura, es decir, de los cargos que, por completo, conforman el órgano.

### **Análisis del caso**

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<sup>14</sup>.

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**<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

<sup>15</sup> Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código Estatal.

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.**

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.**

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 **cinco 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 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.

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.

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.

Ello, porque, en el caso, la conformación normativa del Ayuntamiento de Tetela del Volcán, Morelos, es mediante una presidencia municipal, una sindicatura y tres regidurías, es decir, un total de cinco 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 sub representación 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 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.

Al respecto, como se expuso previamente, constituye un hecho público y notorio para esta Sala Superior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>16</sup> ha establecido

---

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

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

Lo anterior, fue reiterado al resolver la contradicción de tesis 382/2017, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre del año en curso<sup>17</sup>, 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.

En ese sentido, resulta **ineficaz** lo señalado por la recurrente 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 la recurrente parte de la premisa errónea de que las atribuciones que ejerce cada tipo de cargo al interior del cabildo guardan una relación con la forma en que deben verificarse los límites de sobre y subrepresentación, cuestiones que no pueden considerarse

---

<sup>17</sup> Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquiograficas.aspx>.

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.

Por lo expuesto y fundado se

### **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

**Notifíquese**, como en Derecho corresponda.

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

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**

**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-1739/2018 (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TETELA DEL VOLCÁN, 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-1739/2018. 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 con la integración del ayuntamiento de Tetela del Volcán, en el estado de Morelos, en cuanto hace a la asignación de regidurías de representación proporcional y a la viabilidad de implementar los límites de

sobre y subrepresentación en la manera como fueron previstos en la legislación.

En primer lugar, preciso que estoy de acuerdo con el tratamiento de la propuesta 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. En relación con lo cual 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 Tetela del Volcán.

Esto, porque tal y como se desprende del escrito de demanda del recurrente, 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, el actor alega 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.

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

Lo anterior, a partir de las distintas posturas asumidas entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación. La Suprema Corte resolvió en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada que las entidades federativas gozaban de una amplia libertad de configuración normativa para el diseño del sistema electoral de representación proporcional para los ayuntamientos, lo que suponía que no había una exigencia de que se previeran los límites de sobre y subrepresentación tal como están dispuestos para la integración de los congresos locales.

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

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

De la versión taquigráfica de la sesión pública, de acceso público, se desprende el criterio propuesto y aprobado por el pleno de la Suprema Corte. Así, de dicha versión se

advierte lo expresado por el ministro ponente, en los siguientes términos:

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

La condicionante constitucional es, más bien, que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal; es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, será objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional, que requiera –de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos<sup>18</sup>.

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

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

---

<sup>18</sup> Se destaca que la propuesta fue aprobada por unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con reservas de los ministros Franco González Salas y Aguilar Morales –quien reservó su derecho a formular voto concurrente–; y los ministros Zaldivar 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.

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 favorecer el pluralismo. En este sentido, en un sistema consensual, todos los integrantes del órgano tienen la oportunidad de participar de manera relevante en la toma de decisiones. Adicionalmente, el modelo consensual puede tener por efecto dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas. Así, una de las variables

más importantes que caracterizan el contraste entre democracia mayoritaria y consensual es la diferencia entre los gobiernos de mayoría de un solo partido y aquellos que surgen de las amplias coaliciones multipartidistas.

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

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

#### **a) Gobernabilidad**

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

En el orden jurídico mexicano, los ayuntamientos tienen constitucionalmente conferidas importantes competencias reglamentarias para regular cuestiones específicas. En

consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.<sup>19</sup>

En este sentido, para comprender y valorar la funcionalidad y operatividad del modelo de representación en los ayuntamientos, resulta útil reflexionar sobre los efectos en la gobernabilidad. Así, para Arend Lijphart<sup>20</sup> los sistemas con pocos partidos pueden ofrecer una ventaja indirecta sobre los sistemas multipartidistas, ya que harán políticas estables y efectivas. De esta forma, los gobiernos 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.<sup>21</sup>

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

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

---

<sup>19</sup> Sirve de respaldo argumentativo la tesis jurisprudencial P./J. 45/2011 (9a.) Plenaria de la SCJN, de rubro: REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

<sup>20</sup> Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

<sup>21</sup> En realidad, Lijphart analiza a los sistemas parlamentarios y al gabinete que se forma por ese mismo parlamento, no obstante, su análisis nos sirve pues análogamente el municipio es un ejecutivo colegiado.

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

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

Incluso, si al componente de representación proporcional en Morelos, le agregamos algunos escaños de mayoría relativa, 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 ver 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 con 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 de Morelos<sup>22</sup>, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Tetela del Volcán, 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 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

---

<sup>22</sup> Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

políticos o candidaturas independientes alcanzan el porcentaje mínimo del 3 % (tres por ciento) para participar en la asignación; *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, y *iii*) la votación utilizada para calcular el factor de asignación en la fórmula.

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 curules por el principio de representación proporcional, debe atenderse a una votación **semi-depurada** que **no incluya a los votos nulos ni a los de los candidatos no registrados**<sup>23</sup>, pues éstos son votos que no gozan de efectividad para efectos de mayoría relativa y, por lo tanto, tampoco deben contar para la asignación por el principio de representación proporcional. En consecuencia, el porcentaje mínimo para participar en la asignación debió evaluarse tomando como base la votación resultante de deducir, a la votación total, los votos

---

<sup>23</sup> Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las de las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y 83/2018 y sus acumuladas.

nulos y los votos emitidos en favor de candidatos no registrados.

Por otra parte, se ha definido que los límites de sub y sobrerrepresentación deben calcularse atendiendo al universo de votos que efectivamente permita verificar el grado de correspondencia entre los votos que fueron eficaces para la integración del órgano y las curules asignadas a cada fuerza política, tomando como parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello, para evitar alteraciones a la relación entre votos y curules al momento de la asignación<sup>24</sup>.

Es decir, para efecto de verificar los límites, el IMPEPAC debió reducir de la votación total, los votos nulos, los emitidos en favor de candidatos no registrados y los de aquellos partidos que no alcanzaron el umbral mínimo para participar en la asignación. Finalmente, se advierte que, derivado del primer análisis de sobrerrepresentación, el IMPEPAC determinó que MORENA no podía participar en la asignación por fórmula pues se encontraba sobrerrepresentado en virtud de haber obtenido la presidencia municipal y la sindicatura. Sin embargo, al

---

<sup>24</sup> Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas y en la Tesis XXIII/2016 de rubro **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**. Disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 130 y 131.

aplicar la fórmula sí tomó en consideración la votación de dicho partido al calcular el factor de distribución.

Dicha determinación se estima inadecuada, pues el factor de distribución debe obtenerse considerando exclusivamente los votos de aquellos partidos que participan en la asignación, de lo contrario, el factor estaría inflado por votación que no será utilizada en la asignación, alterando la distribución de curules. Por lo tanto, si el IMPEPAC consideró que MORENA no podía participar en la asignación por fórmula, debió deducir los votos recibidos por dicho partido a la votación para efectos de obtener el factor simple de distribuir.

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.

## **1. Asignación**

### **1.1. 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 Tetela del Volcán le corresponderán tres regidores, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece que. Por su parte, el Código Electoral local dispone en su artículo 18 que la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se hará conforme a las siguientes reglas:

- Podrán participar en la asignación aquellos partidos que cuenten con al menos el 3 % (tres por ciento) de la votación emitida.
- La asignación se hará aplicando a la votación de los partidos un factor simple de distribución, el cual

resultará de dividir la votación de los partidos que obtuvieron el porcentaje mínimo entre el número de curules por asignar.

- Si habiendo aplicado el factor quedaren curules por asignar, éstas se distribuirán en orden decreciente por restos mayores.
- En la asignación deberán observarse los límites de sub y sobrerrepresentación previstos constitucionalmente, atendiendo a la fórmula establecida para los diputados locales, es decir, se aplicarán límites de  $\pm 8\%$  (más / menos ocho por ciento) previstos en el artículo 116 de la Constitución General.

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

- i)* Para calcular el porcentaje de representatividad de cada partido político en relación con los límites de sobre y subrepresentación se debe tomar como base una votación efectiva o depurada, la cual comprende únicamente los votos de los partidos políticos que rebasaron el umbral mínimo que permite la participación en la distribución de cargos de representación proporcional;
- ii)* La verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse en cada una de las etapas de la asignación de regidurías de

representación proporcional, de modo que se restrinja la participación de quien obtuvo los cargos de mayoría relativa si de recibir un cargo adicional sobrepasaría el límite de sobrerrepresentación, y

- iii) En caso de que se actualice el supuesto antes señalado, para calcular el valor del factor que sirve para la distribución de las regidurías se debe realizar un ajuste de la votación, de modo que de la base se descuenta la votación obtenida por el partido que ya no está en aptitud de participar.

### 1.2. Asignación de regidurías en el ayuntamiento

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

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	34
	PRI	232
	PRD	2,622
	PVEM	43
	PT	2,151
	MC	32
	PANAL	2,521
	PSD	17
	MORENA	2,188
	PES	946
	PHM	15

SUP-REC-1739/2018

Partido o candidatura independiente	Votación
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	2
VOTOS NULOS	282
<b>VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)</b>	<b>11,085</b>
<b>VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE):</b> VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados	<b>10,801</b>

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	34	0.3148%	NO
 PRI	232	2.1479%	NO
 PRD	2,622	24.2755%	SI
 PVEM	43	0.3981%	NO
 PT	2,151	19.9148%	SI
 MC	32	0.2963%	NO
 PANAL	2,521	23.3404%	SI
 PSD	17	0.1574%	NO
 MORENA	2,188	20.2574%	SI
 PES	946	8.7584%	SI
 PHM	15	0.1389%	NO
<b>TOTAL</b>	<b>10,081</b>	<b>100%</b>	

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PRD, PT, PANAL, MORENA y PES.

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

Partido o candidatura independiente		Votación $\pm 8$ %	% respecto a votación $\pm 8$ %	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayuntamiento	Sobre o sub-representación	Participa en asignación
	PRD	2,622	25.1438%	0	0 %	-25.1438%	SI
	PT	2,151	20.6272%	0	0 %	-20.6272%	SI
	PANAL	2,521	24.1753%	0	0%	-24.1753%	SI
	MORENA	2,188	20.9820%	2	40 %	19.02%	NO
	PES	946	9.0717%	0	0 %	-9.0717%	SI
<b>TOTAL</b>		<b>10,428</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>			

Como se observa, MORENA se encuentra sobrerrepresentado en más de ocho puntos, por lo que no podrá participar en la asignación y sus votos deberán deducirse de la votación para obtener el factor de distribución.

### 1.2.1. 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

## SUP-REC-1739/2018

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 PRD, PT, PANAL y PES, y se divide entre las 3 (tres) curules por asignar.

<b>VOTACIÓN DE PARTICIPANTES</b> (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)	
<b>VP</b>	<b>8,240</b>

<b>FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN</b> (Factor = VP/ curules por asignar)	
<b>FACTOR</b>	<b>2,746.67</b>

Hecho esto, se aplica el factor de distribución a los participantes y las curules 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	2,622	0.9546	0	0	2,622	1	1
 PT	2,151	0.7831	0	0	2,151	3	1
 PANAL	2,521	0.9178	0	0	2,521	2	1
 PES	946	0.3444	0	0	946	4	0
<b>TOTAL</b>	<b>8,240</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8,240</b>	<b>-</b>	<b>3</b>

Con la aplicación del factor no se asignan regidurías, por lo que las tres regidurías se asignan conforme a los restos mayores al PRD, PANAL y PT, 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	0	0	0	0
	PT	0	0	1	1
	MC	0	0	0	0
	PANAL	0	0	1	1
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	2	0	0	2
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
TOTAL		2	0	3	5

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.

### 1.2.2. 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.

SUP-REC-1739/2018

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación $\pm 8\%$ <sup>25</sup>	Curules MR + RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
 PAN	34	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PRI	232	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PRD	2,622	25.1438 %	1	20%	-5.14%		1	20%	-5.14%
 PVEM	43	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PT	2,151	20.6272 %	1	20%	-0.62%		1	20%	-0.62%
 MC	32	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PANAL	2,521	24.1753 %	1	20%	-4.17%		1	20%	-4.17%
 PSD	17	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 MORENA	2,188	20.9820 %	2	40%	19.01%		2	40%	19.01%
 PES	946	9.0717%	0	0.000%	-9.07%			0.000%	-9.07%
 PHM	15	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
<b>TOTAL</b>	<b>10,801</b>	<b>100%</b>	<b>5</b>	<b>100.000%</b>			<b>9</b>	<b>100%</b>	

Como se observa, en el caso del ayuntamiento de Tetela del Volcán, a pesar de que algunas fuerzas políticas resultan sobre o subrepresentadas, se trata de aquellas que no participaron en la asignación de regidurías, por lo que no hay necesidad de 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	0	1	1

<sup>25</sup> Este porcentaje se saca con base al total de votación de quienes sí se encuentran representados en el Congreso, en virtud de la Tesis XXIII/2016 de esta Sala Superior de rubro "[REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA \(LEGISLACIÓN DE JALISCO\)](#)".

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
	PT	0	1	1
	PANAL	0	1	1
	MORENA	2	0	2
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>

Por lo tanto, a pesar de que en este caso es posible aplicar los límites y, el resultado de asignación efectuado por el IMPEPAC que es confirmado en la sentencia aprobada por la mayoría no sufre alteraciones; ello obedece a un procedimiento y consideraciones diversas.

Es por los motivos expuestos, que me aparto de las consideraciones que sustentan el proyecto y presente voto concurrente.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**