

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

**RECURRENTES:** MARÍA DEL CARMEN CISNEROS PÉREZ, ROBERTO SANTOS URZUA Y NUEVA ALIANZA

**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

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO DEL TRABAJO

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIO:** JESÚS RENÉ QUIÑONES CEBALLOS

**COLABORÓ:** REBECA DEBERNARDI MUSTIELES

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de reconsideración citado al rubro; y,

**R E S U L T A N D O**

**1. Interposición de recursos.** El veintiocho de octubre de dos mil dieciocho, María Del Carmen Cisneros Pérez y Roberto Santos Urzua, interpusieron medios de impugnación a fin de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México<sup>1</sup> en el juicio de revisión constitucional electoral SCM-JRC-271/2018.

El veintinueve siguiente, el partido político Nueva Alianza presentó recurso de reconsideración en contra de la misma sentencia.

**2. Turno.** Mediante acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil dieciocho, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, acordó turnar a la ponencia a su cargo los expedientes SUP-REC-1742/2018 y SUP-REC-1744/2018 para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>2</sup>.

Posteriormente, el día treinta de octubre, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó turnar a la misma ponencia el expediente SUP-REC-1757/2018 para los mismos efectos.

**3. Escritos de terceros interesados.** Los días veintinueve y treinta de octubre comparecieron como terceros

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, la Sala Regional.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, Ley de Medios.

interesados, tanto el partido del Trabajo, como el Partido Acción Nacional, respectivamente.

**4. Radicación.** En su oportunidad, se acordó radicar los expedientes y se procedió a formular el proyecto de sentencia correspondiente.

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

**1. Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 64 de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque se controvierte la sentencia emitida por la Sala Regional, mediante recurso de reconsideración, cuyo conocimiento y resolución es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

### **2. Hechos relevantes**

Los hechos que dieron origen al presente asunto consisten medularmente en los siguientes:

**2.1. Cómputo municipal.** El cuatro de julio de dos mil dieciocho, el Consejo Municipal del Instituto Morelense de

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

Procesos Electorales y Participación Ciudadana<sup>3</sup> en Ayala, Morelos, concluyó el cómputo de la elección del Ayuntamiento de dicho municipio.

Derivado de lo anterior, remitió al Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC, quien mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/0239/2018 emitió la declaración de validez y calificación de elección, y la asignación de regidurías por ambos principios.

**2.2. Medios de impugnación locales.** En contra del acuerdo mencionado se presentaron juicios ciudadanos y recursos de inconformidad, identificados como TEEM/JDC/326/2018-2 y sus acumulados, mismos que se resolvieron el doce de octubre pasado por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos<sup>4</sup>, modificando el acuerdo combatido, dejando sin efecto diversas constancias de asignación de regidurías, y ordenando al IMPEPAC otorgarlas a otras personas.

**2.3. Sentencia impugnada (SCM-JRC-271/2018).** El diecisiete de octubre se presentó juicio de revisión constitucional electoral ante la autoridad responsable, quien remitió el expediente el dieciocho de octubre siguiente a la Sala Regional, misma que resolvió el veinticinco de octubre, determinando revocar la resolución del Tribunal Local y confirmar el acuerdo del IMPEPAC, así como la expedición de las constancias entregadas en dicho acto.

---

<sup>3</sup> En lo sucesivo, IMPEPAC.

<sup>4</sup> En adelante, el Tribunal Local.

### **3. Acumulación**

Esta Sala Superior advierte que en los medios de impugnación que se tramitan existe conexidad en la causa, en virtud de que ambos controvierten la misma sentencia existiendo, por lo tanto, coincidencia en la autoridad señalada como responsable.

Por ello, con fundamento en los artículos 31, de la Ley de Medios; 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular los recursos de reconsideración SUP-REC-1744/2018 y SUP-REC-1757/2018, al recurso de reconsideración SUP-REC-1742/2018, por tratarse del primer medio impugnativo recibido en este órgano jurisdiccional.

Por lo tanto, se deberá agregar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los expedientes acumulados.

### **4. Requisitos de procedencia de los escritos de terceros interesados**

A continuación, se analiza si los escritos presentados por los partidos políticos del Trabajo y Acción Nacional cumplen los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

**4.1. Forma.** Se cumple, puesto que en los escritos analizados consta el nombre de quien comparece como tercero

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

interesado, así como la razón de su interés jurídico, pretensiones concretas, y firma autógrafa.

**4.2. Calidad.** Los comparecientes tienen un interés incompatible con el de los recurrentes, porque pretenden la confirmación de la resolución impugnada al haberles generado un beneficio respecto de su representación al interior del cabildo.

**4.3. Oportunidad.** De conformidad con el artículo 67 de la Ley de Medios, se advierte que el escrito presentado por el Partido del Trabajo fue exhibido oportunamente, al haber sido presentado dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la publicación de la demanda.

Lo contrario sucede con el escrito de tercero interesado del Partido Acción nacional, quien lo presentó fuera de dicho plazo, como a continuación se evidencia:

- **Publicación de la demanda:** veintiocho de octubre a las dieciséis horas con veinticinco minutos.
- **Presentación de escrito del Partido del Trabajo:** veintinueve de octubre a las diecisiete horas con cuarenta y siete minutos.
- **Vencimiento del plazo (48 horas):** treinta de octubre a las dieciséis horas con veinticinco minutos, lo cual consta en la razón de retiro.
- **Presentación de escrito del Partido Acción Nacional:** treinta de octubre a las dieciséis horas con cuarenta y cinco minutos.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

Por lo anterior, al haber sido presentado el escrito del Partido Acción Nacional veinte minutos después del vencimiento del plazo, no resulta procedente reconocer su calidad de tercero interesado en el presente asunto.

En cambio, al cumplir con los requisitos exigidos por la norma electoral, se reconoce al Partido del Trabajo su calidad de tercero interesado en el presente asunto.

### **5. Requisitos de procedencia**

Se estiman cumplidos los requisitos generales y especiales de procedencia, previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso a); 61, párrafo 1, inciso a); 62, 63, 65, párrafo 1, inciso c), y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

**5.1. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito y cumplen las exigencias formales, ya que en todas se hace constar el nombre del recurrente, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados, así como nombre y firma autógrafa de quien interpone el recurso.

**5.2. Oportunidad.** Las demandas se presentaron dentro del plazo legal, pues se interpusieron dentro de los tres días siguientes a partir de que se notificó la sentencia controvertida.

Lo anterior, al tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

emitida por la Sala Regional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley de Medios.

En ese sentido, si la sentencia le fue notificada por estrados el veinticinco de octubre, y las demandas fueron presentadas, dos de ellas el veintiocho siguiente y una de ellas el veintinueve, ante la autoridad responsable, debe considerarse que se actualiza la oportunidad en su presentación.

Ello puesto que los recurrentes son ajenos a la relación procesal que deriva del SCM-JRC-271/2018, juicio en el que el actor fue el Partido del Trabajo, sin que se advierta en él comparecencia de terceros interesados, por lo que el plazo corría a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación referida<sup>5</sup>.

Para tal efecto, la notificación por estrados se realizó el veinticinco de octubre pasado, surtiendo efectos a partir del día siguiente, conforme a lo establecido en el artículo 30, párrafo 2, de la Ley de Medios, por lo que el plazo transcurrió del veintiséis al veintinueve de octubre, de lo que resulta evidente que los tres medios de impugnación fueron presentados oportunamente.

**5.3. Legitimación.** Se tiene por reconocida la legitimación de María del Carmen Cisneros Pérez y Roberto Santos Urzúa, quienes impugnan por su propio derecho y en su calidad de candidatos a segunda regidora y primer regidor de mayoría relativa por parte de Nueva Alianza, respectivamente.

---

<sup>5</sup> Ello, conforme a la Jurisprudencia 22/2015 de rubro PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO EL INTERESADO ES AJENO A LA RELACIÓN PROCESAL, SE RIGE POR LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 38 y 39.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

Lo anterior, al situarse los recurrentes en los supuestos que dispone la jurisprudencia 3/2014, que habilita a los candidatos a cargos de elección popular a interponer el recurso de reconsideración.

También se reconoce la legitimación del partido Nueva Alianza, ya que esta Sala Superior ha reconocido legitimación activa en aquellos casos en los que los recurrentes no acudieron a la instancia previa, habiendo sido parte actora o tercera interesada en el procedimiento natural, pues ello garantiza el acceso a la justicia para aquellos a quienes les surgió la necesidad de ejercitar su derecho de defensa a partir de una resolución adversa a sus intereses, tal como se advierte en la jurisprudencia 8/2004<sup>6</sup>.

Ello, porque es un hecho notorio que tal partido político fue actor en el medio impugnativo promovido ante el Tribunal Local, del cual deriva el presente.

**5.4. Personería.** Con base en el artículo 65, a) de la Ley de Medios, se reconoce la personería de Kenia Lugo Delgado, al tratarse de la representante del partido político Nueva Alianza, quien tiene acreditada su personalidad en los autos del expediente en que se actúa.

**5.5. Interés jurídico.** Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierten la sentencia de una Sala Regional adversa a

---

<sup>6</sup> Jurisprudencia 8/2004. LEGITIMACIÓN ACTIVA EN ULTERIOR MEDIO DE DEFENSA. LA TIENE EL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANÓ EL ACTO IMPUGNADO AUNQUE NO SE HAYA APERSONADO EN ÉSTE. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 169.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

sus intereses, en tanto revocó una sentencia del Tribunal Local que ordenaba se les otorgaran constancias de asignación de regidurías.

De ahí que, con independencia que les asista la razón o no, se actualiza el requisito de interés jurídico entendido como una posible afectación a sus derechos, para efectos de la procedencia de los recursos.

**5.6. Definitividad.** Se cumple este requisito toda vez que el recurso de reconsideración es la única instancia impugnativa para cuestionar las sentencias de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.

**5.7. Requisito especial de procedencia.** Los recursos de reconsideración presentados actualizan el requisito especial de procedencia señalado en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, en atención a las siguientes consideraciones.

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

En este caso, los recurrentes plantean, entre otros motivos de disenso, que la Sala Regional realizó una interpretación directa de los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y, fracción VIII, primer párrafo, así como del 116, fracción II, párrafos segundo y tercero, ambos de la Constitución Federal,

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

al determinar el alcance de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

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

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

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

Por lo tanto, al haberse acreditado la procedencia del recurso de reconsideración a partir del análisis de sus requisitos ordinarios y especiales, resulta infundada la causal de improcedencia hecha valer por el tercero interesado.

### **6. Estudio de fondo**

#### **6.1. Planteamiento de la controversia**

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.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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.

Ello, porque la responsable partió de una premisa errónea, ya que se debía interpretar en beneficio del partido político que mayor votación obtuvo.

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

En última instancia, solicitan la inaplicación del artículo 18 del Código Local electoral, en atención al principio *pro homine* y en ejercicio de control de convencionalidad.

Al respecto, cabe destacar que, en el caso del estado de Morelos, los límites de sobre y subrepresentación están sustentados en una norma establecida por el propio legislador local, la cual no es cuestionada su constitucionalidad en cuanto a la aplicación del ocho por ciento como límite de a la sobre y subrepresentación.

### **6.2. Litis**

Por lo tanto, la litis del presente asunto consiste en determinar si fue correcto lo resuelto por la Sala Regional por cuanto a que, para la verificación de los límites de sobre y subrepresentación se deben considerar la totalidad de los cargos

del ayuntamiento, esto es, tanto los de mayoría relativa, como los de representación proporcional, o bien, si se debe llevar a cabo únicamente con las regidurías que son asignadas por el principio de representación proporcional.

Por razón de método, los agravios expuestos por los recurrentes se analizarán de manera conjunta, sin que lo anterior cause perjuicio alguno, en tanto que se analizarán la totalidad de los agravios, lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**<sup>7</sup>

### **6.3. Tesis de la decisión**

Resultan **infundados** los agravios, en virtud de que para la verificación de límites de sobre y subrepresentación para la asignación de regidurías en Morelos, debe considerarse a la totalidad de los integrantes del órgano municipal, y no únicamente las posiciones de representación proporcional.

### **6.4. Consideraciones de la Sala Regional**

En el apartado que interesa al presente estudio de la sentencia impugnada, la Sala Regional responsable determinó fundados los agravios del Partido del Trabajo ante esa instancia, a partir de los siguientes planteamientos:

- Identificó el marco normativo en torno a los límites de sobre y subrepresentación, así como del procedimiento para la

---

<sup>7</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

asignación de regidurías de representación proporcional de los ayuntamientos del estado de Morelos.

- Derivado de ello, advirtió que la normativa local aplicable para los límites de sobre y subrepresentación remite a las reglas establecidas para la integración del Congreso Local en Morelos, cuyo procedimiento se realiza en torno a la totalidad del órgano, considerando tanto las posiciones de mayoría relativa, como las de representación proporcional.
- Señaló que el principio de representación proporcional busca garantizar la pluralidad política, en donde los partidos minoritarios tengan representatividad a partir de un número significativo de votos.
- Por lo tanto, para efectos de los cálculos de sobre y subrepresentación, debía tomarse en consideración la integración del órgano de gobierno en su totalidad y no únicamente el número de regidurías por asignarse; es decir, también debían considerarse la presidencia municipal y la sindicatura, como lo hizo el IMPEPAC.
- Ante lo argumentado por el Tribunal Local sobre que no había disposición expresa de considerar la presidencia y la sindicatura para la verificación de límites, la Sala Regional privilegió una interpretación funcional de los artículos 112 de la Constitución de Morelos y 18 del Código Electoral Local.
- En uso de su libertad de configuración legislativa, el legislador local no contempló un mecanismo que garantizara al partido mayoritario el sesenta por ciento de las posiciones

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

del cabildo, lo que no es un impedimento para la gobernabilidad.

- La vulneración al principio de paridad se consideró inoperante, al hacerla depender del procedimiento de asignación, el cual se revocó.

De lo resuelto por la Sala Regional se advierte que no realizó interpretación directa a la Constitución General de la República, o bien, hubiera desarrollado el alcance de un derecho humano reconocido en la norma suprema o en el orden convencional, por ser el núcleo duro o sus fundamentos axiológicos, así como en aquellos tampoco se llevó a cabo un control difuso de convencionalidad u omitió realizarlo.

### **6.5. Planteamientos de los recurrentes**

Por su parte, en contra de esas consideraciones, los recurrentes expusieron como agravios los siguientes:

- Se violan los principios constitucionales de certeza, legalidad y convencionalidad, al haberse interpretado de manera errónea el principio de sobre y subrepresentación en la asignación de regidurías en Ayala, Morelos.
- Ello, porque la Sala Regional consideró que para la verificación de límites se debían considerar la totalidad de los integrantes del ayuntamiento, y no sólo el número de regidurías por asignar.
- Tal consideración resulta errónea porque con ello se dejó a Nueva Alianza sin regidurías y, si el partido que postuló a

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

los recurrentes obtuvo la mayoría, debían asignársele el mayor número de regidurías en el Cabildo.

- Se violentaron los principios constitucionales de certeza, legalidad y convencionalidad, pues la Sala Regional adoptó el método de ajuste simple, sin embargo, bajo los principios de control de convencionalidad y de mejor beneficio, se debía aplicar un método para reasignar las regidurías excedentes mediante un cociente ajustado, favoreciendo con ello al partido con mayor votación.
- La responsable interpretó indebidamente el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, del Pacto Federal, en relación con el 18 del Código Electoral local.
- En atención al principio *pro homine* y en ejercicio de control de convencionalidad, solicita la inaplicación del artículo 18 citado y que se aplique la fórmula que imperaba antes de la entrada en vigor del artículo citado, por ser dicha norma la que mejor tutela sus derechos.

### 6.6. Consideraciones que sustentan la tesis

#### 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-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

En ese sentido, la Constitución de Morelos señala que los municipios serán gobernados por un **ayuntamiento** de elección popular directa, integrado por una **presidencia municipal, una sindicatura y el número de regidurías** determinados por la ley.<sup>8</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.

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**

---

<sup>8</sup> Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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 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 adelantó, es **infundado** lo sostenido por los recurrentes, en tanto la regulación local contempla la sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos, estableciendo que, para su instrumentación, deberá aplicarse la misma fórmula establecida para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional<sup>9</sup>.

Por su parte, 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>10</sup>.

Cobra relevancia que, en el apartado normativo citado, se habla de la verificación de límites en relación con la totalidad de la legislatura, y no únicamente respecto de las curules de representación proporcional.

De lo anterior, es posible 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 anterior se traduce en que, para la verificación de los límites en la integración del ayuntamiento de Ayala, Morelos deben tomarse en consideración los cargos de la Presidencia y Sindicatura Municipal, -obtenidos mediante el principio de mayoría

---

<sup>9</sup> Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

<sup>10</sup> Artículo 16, fracción II, segundo párrafo del Código Electoral Local.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

relativa- y las siete regidurías a asignar por el principio de representación proporcional.

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

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

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

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 sub representación, también se calcula con la totalidad de las diputaciones electas por ambos principios,

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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, implicaría hacer un análisis parcial y sesgado sobre cómo realmente está integrado el ayuntamiento.

Esto es así porque, en el caso, la conformación normativa del ayuntamiento de Ayala es mediante una presidencia municipal, una sindicatura y siete regidurías, es decir, un total de nueve personas.

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

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

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

Además, si sólo se considerara a una fracción del órgano para realizar la verificación de sobre y subrepresentación, 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.

### **Solicitud de inaplicación del artículo 18 del código electoral local**

Por todo lo anterior, no resulta procedente la inaplicación del artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos, al considerarse que dicha disposición normativa es acorde con los principios y valores constitucionales derivados de la institución de la representación proporcional en la integración de los órganos de gobierno municipales.

En ese sentido, la disposición legal cuya regularidad constitucional objetan invocan los recurrentes, es consonante con los valores y principios propios del principio de representación proporcional, tal y como se deriva del principio de pluralismo y del

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

mayor grado de representatividad efectiva de quienes integran el órgano gubernamental, de tal forma que al considerarse la totalidad de los cargos que integran el ayuntamiento se busca que en su conformación se alcance de mejor manera la representación plural de las fuerzas políticas que fueron votadas por la ciudadanía.

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

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

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>11</sup> ha establecido que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para la legislatura federal, porque pueden establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, lo cual también resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos.

---

<sup>11</sup> Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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>12</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, conforme al artículo 115, base VIII, de la Constitución Federal, contempla el principio de representación proporcional en el sistema electoral para integrar los órganos de gobierno municipales.

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

Esta garantía constitucional de pluralismo político, como lo ha sostenido el máximo Tribunal<sup>13</sup>, tiene como objetivos primordiales:

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

---

<sup>12</sup> Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquigraficas.aspx>.

<sup>13</sup> Si bien esta Sala Superior se ha referido al pluralismo político respecto de la integración de órganos legislativos, dicho principio parte de las mismas bases.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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

De esta manera, el principio de representación proporcional en el ámbito municipal, busca que los partidos políticos contendientes en una elección de esta índole cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en los municipios que integren a la entidad federativa correspondiente.

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha considerado, de manera coincidente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los límites de sobre y subrepresentación tienen como finalidad garantizar la representatividad y pluralidad en la integración del órgano legislativo, ya que, mediante las limitantes señaladas, se permite que formen parte de la integración del órgano legislativo los candidatos postulados por partidos minoritarios y se impide, a su vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación<sup>14</sup>.

Es decir, la aplicación de los límites constitucionales de sub y subrepresentación se debe realizar teniendo en cuenta los valores y principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional, obligatorio para las entidades federativas, conforme a la misma disposición constitucional, en

---

<sup>14</sup> Jurisprudencia 69/1998 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

específico, los relativos a la representatividad y a la pluralidad en la integración de los órganos municipales.

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

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

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

Se tiene por lo tanto que, la fórmula contemplada a nivel municipal en el artículo 18 del código local, busca fortalecer la pluralidad política en la integración del órgano municipal puesto que, al incorporar incluso que todas las regidurías sean de representación proporcional, se garantiza

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

una mayor participación en el ayuntamiento de los partidos minoritarios.

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

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.

Además, como se ha señalado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que existe una amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal.

En este contexto, como se precisó, 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 agravio relacionado con ese tema.

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.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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

Al respecto, tampoco asiste razón al partido político Nueva Alianza 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, sino a la aplicación de la norma cuya constitucionalidad ha quedado esclarecida en la presente ejecutoria.

Ello, porque los recurrentes parten de la premisa errónea de que las atribuciones que ejerce cada tipo de cargo al interior del cabildo guarda una relación con la forma en que deben verificarse los límites de sobre y subrepresentación, cuestiones que no pueden considerarse como parte de la fórmula establecida por el legislador en la normativa aplicable.

Ahora bien, 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.

### **7. Decisión**

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

Por los argumentos expuestos, esta Sala Superior considera que debe confirmarse la sentencia impugnada ya que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación local debe realizarse considerando la totalidad de cargos que integran el ayuntamiento.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

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

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de reconsideración SUP-REC-1744/2018 y SUP-REC-1757/2018 al SUP-REC-1742/2018, por lo que se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los expedientes acumulados.

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

**Notifíquese** como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase los documentos que correspondan.

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

**SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADO PRESIDENTE  
POR MINISTERIO DE LEY**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

### VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE AYALA, MORELOS) <sup>15</sup>

Emito el presente voto particular<sup>16</sup>, porque difiero de la postura aprobada por la mayoría de la Sala Superior en el sentido de confirmar la sentencia de la Sala Ciudad de México en el expediente **SCM-JRC-271/2018**, que a su vez confirmó la asignación de regidurías de representación proporcional que hizo el IMPEPAC<sup>17</sup> mediante el acuerdo **CEE/259/2018**, en el ayuntamiento de Ayala, Morelos.

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

#### 1. Motivos del disenso

Me referiré, específicamente, a la problemática que se nos presenta en relación con la integración del ayuntamiento, en cuanto hace a la

---

<sup>15</sup> Participaron en la elaboración de este documento: Alexandra Danielle Avena Koenigsberger, Paulo Abraham Ordaz Quintero, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Augusto Arturo Colín Aguado, Christopher Augusto Marroquín Mitre, Regina Santinelli Villalobos y Olivia Y. Valdez Zamudio.

<sup>16</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>17</sup> Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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

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

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 Ayala, Morelos.

Como se advierte de sus demandas, además de inconformarse con la inclusión del presidente municipal y el síndico en la evaluación de la representatividad en el ayuntamiento, los recurrentes alegaron que la Sala

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

Ciudad de México debió evaluar si los límites constitucionales de sobre y subrepresentación del ocho por ciento podían aplicarse de manera equitativa, proporcional y en condiciones de igualdad en el ayuntamiento.

Al respecto, el partido Nueva Alianza, alegó que la fórmula aplicada a los congresos locales no podía trasladarse a los ayuntamientos de Morelos dada sus funciones y características distintas, ya que, si bien en congresos el sistema está diseñado para integrarse en un 60% para el principio de mayoría relativa y un 40% para el principio de representación proporcional, en el caso de los ayuntamientos, “los factores porcentuales se encuentran invertidos” lo que resulta desproporcionado para las minorías (página 19 de la demanda).

Adicionalmente, los actores alegaron una incorrecta verificación de los límites de sobre y sub representación ya que consideraron que, para efectos de determinar los límites, se debía tomar como base la votación de los partidos políticos que participaron en la asignación de las regidurías, es decir, aquellos que alcanzaron el 3% de la votación efectiva y no la votación total, tal como lo hizo el IMPEPAC<sup>18</sup>.

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.

---

<sup>18</sup> Páginas 7, 8 y 9 de las demandas promovidas por María del Carmen Cisneros Pérez y Roberto Santos Urzúa y página 8 de la demanda promovida por el partido Nueva Alianza.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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.

### **2. Estándar de análisis sobre la justificación de los límites de sobre y subrepresentación**

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

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

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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>19</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 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

---

<sup>19</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 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.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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.

### **3. 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.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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>20</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>21</sup> los sistemas con pocos partidos pueden ofrecer una ventaja indirecta sobre los sistemas multipartidistas, ya que harán políticas estables y efectivas.

---

<sup>20</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>21</sup> Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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>22</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**

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

---

<sup>22</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.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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.

**4. 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>23</sup>, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Ayala, 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 políticos o candidaturas

---

<sup>23</sup> Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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.

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>24</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 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

---

<sup>24</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.

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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>25</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 con base en el porcentaje obtenido de la votación total, el IMPEPAC determinó que el partido Nueva Alianza 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 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 el partido Nueva Alianza 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.

---

<sup>25</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.

## **SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

En ese sentido, si bien los actores alegan que en la verificación de los límites de sobre y sub representación se deben considerar solo los cargos de representación proporcional, también alegan una incorrecta verificación de los límites de sobre y sub representación ya que consideran que, para efectos de determinar los límites se debía tomar como base la votación de los partidos políticos que participaron en la asignación de las regidurías, es decir, aquellos que alcanzaron el 3% de la votación efectiva.

Así, tomando 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.

### **5. Asignación**

#### **5.1 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

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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 Ayala le corresponderán siete regidores, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

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

- 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

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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.

### 5.2. Asignación de regidurías en el ayuntamiento

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

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	1,645
	PRI	6,761
	PRD	2,677
	PVEM	354
	PT	1,581
	MC	1,352
	PANAL	9,090
	PSD	826
	MORENA	6,401

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

Partido o candidatura independiente		Votación
	PES	975
	PHM	458
CANDIDATURA INDEPENDIENTE "AYALA DE MIS AMORES A.C"		5,727
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		8
VOTOS NULOS		1,529
<b>VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)</b>		<b>39,384</b>
<b>VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE):</b> VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados		<b>37,847</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	1,645	4.3464%	SI
	PRI	6,761	17.8640%	SI
	PRD	2,677	7.0732%	SI
	PVEM	354	0.9353%	NO
	PT	1,581	4.1773%	SI
	MC	1,352	3.5723%	SI
	PANAL	9,090	24.0178%	SI
	PSD	826	2.1825%	NO
	MORENA	6,401	16.9128%	SI
	PES	975	2.5762%	NO
	PHM	458	1.2101%	NO
CANDIDATURA INDEPENDIENTE "AYALA DE MIS AMORES A.C"		5,727	15.1320%	SI

**SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% VVE	Alcanza umbral del 3%
TOTAL	37,847	100%	

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PAN, PRI, PRD, PT, Movimiento Ciudadano, PANAL, MORENA, así como el candidato independiente.

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

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
 PAN	1,645	4.6688%	0	0 %	- 4.6688%	SI
 PRI	6,761	19.1889%	0	0 %	- 19.1889%	SI
 PRD	2,677	7.5978%	0	0 %	- 7.5978%	SI
 PT	1,581	4.4871%	0	0%	- 4.4871%	SI
 MC	1,352	3.8372%	0	0 %	- 3.8372%	SI
 PANAL	9,090	25.7989%	2	22.22 %	3.58%	SI
 MORENA	6,401	18.1671%	0	0 %	- 18.1671%	SI
CANDIDATURA INDEPENDIENTE "AYALA DE MIS AMORES A.C"	5,727	16.2542	0	0 %	- 16.2542%	SI
<b>TOTAL</b>	<b>35,234</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>			

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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.

### 5.2.1 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 obtenidos por los partidos o candidaturas independientes que participan en la asignación, entre el número de curules a asignar.

Así, se toma la suma de votos de los partidos PAN, PRI, PRD, PT, Movimiento Ciudadano, PANAL, MORENA, así como de la candidatura independiente y se divide entre las 7 (siete) curules por asignar.

<b>VOTACIÓN DE PARTICIPANTES</b> (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)		<b>FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN</b> (Factor = VP/ curules por asignar)	
<b>VP</b>	<b>35,234</b>	<b>FACTOR</b>	<b>5,033.43</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
 PAN	1,645	0.3268	0	0	1,645.00	4	0
 PRI	6,761	1.3432	1	5,033.43	1,727.57	3	1
 PRD	2,677	0.5318	0	0	2,677.00	2	1
 PT	1,581	0.3141	0	0	1,581.00	5	0
 MC	1,352	0.2686	0	0	1,352.00	7	0

**SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente		VP	Aplicación del factor		Costo de escaños	Votación restante	Resto Mayor	
			Decimal	Enteros			Orden	Asignación
	PANAL	9,090	1.8059	1	5,033.43	4,056.57	1	1
	MORENA	6,401	1.2717	1	5,033.43	1,367.57	6	0
CANDIDATURA INDEPENDIENTE "AYALA DE MIS AMORES A.C"		5,727	1.1378	1	5,033.43	693.57	8	0
<b>TOTAL</b>		<b>35,244</b>	<b>100%</b>	<b>4</b>	-	-	-	<b>3</b>

Con la aplicación del factor se asignan un total de 4 (cuatro) regidurías, 1 (una) al PRI, PANAL, MORENA y a la candidatura independiente respectivamente.

Finalmente, las 3 (tres) regidurías restantes se asignan conforme a los restos mayores al PRI, PRD y PANAL 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	1	1	1
	PRD	0	0	1	1
	PVEM	0	0	0	0
	PT	0	0	0	0
	MC	0	0	0	0
	PANAL	2	1	1	4
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	0	1	0	1
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
CANDIDATURA INDEPENDIENTE "AYALA DE MIS AMORES A.C"		0	1	0	1
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>9</b>

## SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS

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.

### 5.2.2 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.

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación $\pm 8\%$ <sup>26</sup>	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
 PAN	1,645	4.6688%	0	0.000%	-4.669%		0	0.000%	-4.669%
 PRI	6,761	19.1889%	2	22.222%	3.033%		2	22.222%	3.033%
 PRD	2,677	7.5978%	1	11.111%	3.513%		1	11.111%	3.513%
 PVEM	354	N/A	0	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A
 PT	1,581	4.4871%	0	0.000%	-4.487%		0	0.000%	-4.487%
 MC	1,352	3.8372%	0	0.000%	-3.837%		0	0.000%	-3.837%
 PANAL	9,090	25.7989%	4	44.4444%	18.646%	-1	3	33.333%	7.534%
 PSD	826	N/A	0	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A
 MORENA	6,401	18.1671%	1	11.111%	-7.056%	+1	2	22.222%	4.055%
 PES	975	N/A	0	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A

<sup>26</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 \(LEGISLACIÓN DE JALISCO\)”](#).

**SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

	PHM	458	N/A	0	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A
CANDIDATURA INDEPENDIENTE "AYALA DE MIS AMORES A.C"		5,727	16.2542%	1	11.1111%	-5.143%		1	11.1111%	-5.143%
<b>TOTAL</b>		<b>39,762</b>	<b>100%</b>	<b>9</b>	<b>100.000%</b>			<b>9</b>	<b>100%</b>	

Como se observa, en el caso del ayuntamiento de Ayala, a pesar de que el PANAL resulta sobre representado, es posible hacer el ajuste con MORENA para que todos se ubiquen dentro de los límites constitucionales, en consecuencia, el sistema resulta operativo.

Por lo tanto, la asignación final es la siguiente:

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
	PRI		2	2
	PRD		1	1
	PANAL	2	1	3
	MORENA		2	2
CANDIDATURA INDEPENDIENTE "AYALA DE MIS AMORES A.C"			1	1
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>

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

**SUP-REC-1742/2018 Y ACUMULADOS**

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

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**