

EXPEDIENTE: SUP-REC-1770/2018.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

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

Sentencia que **confirma** la resolución impugnada por **Alfonso Morales Fuentes**, emitida por la **Sala Regional Ciudad de México** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio **SCM-JDC-1182/2018**.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	1
II. COMPETENCIA	3
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES Y ESPECIALES.....	3
IV. IMPROCEDENCIA DEL ESCRITO DE TERCERO INTERESADO	5
V. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR EL ASUNTO	5
VI. ESTUDIO DE FONDO	7
VII. RESUELVE.....	14

GLOSARIO

Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Jonacatepec de Leandro Valle, Morelos.
Compareciente:	Ma. Isabel Ramírez Carrillo.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución de Morelos:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
Instituto local:	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
Código Estatal:	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
MR	Principio de mayoría relativa.
Parte recurrente:	Alfonso Morales Fuentes, candidato a regidor de representación proporcional del Partido de la Revolución Democrática.
PRD:	Partido de la Revolución Democrática.
RP	Principio de representación proporcional
Sala Regional o Sala Ciudad de México:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en Ciudad de México.
Tribunal de Morelos:	Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

I. ANTECEDENTES

¹ Secretariado: Rodrigo Edmundo Galán Martínez y José Antonio Aguilar Martínez.

1. Proceso electoral local

a. Jornada. El uno de julio² se realizó la elección para renovar a los ayuntamientos del estado de Morelos, en particular el de Jonacatepec de Leandro Valle.

b. Cómputo. El cuatro de julio inició el cómputo. Una vez concluido, el Consejo Municipal remitió la documentación a la sede del Instituto Local. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Votación emitida										
							Indep.	No reg.	Nulos	Total
127	169	672	1,411	1,341	2,185	1,879	935	0	227	8946

c. Declaración de validez y asignación de regidurías³. El ocho de julio, el Instituto Local declaró la validez de la elección y asignó las regidurías de representación proporcional, conforme a lo siguiente:

Partido	Total de asignaciones de representación proporcional.
	1
	1
Candidato Independiente	1

2. Instancia local⁴. Inconforme, Alfonso Morales Fuentes, candidato a regidor de representación proporcional por el PRD impugnó la asignación realizada. El diez de octubre, el Tribunal de Morelos revocó el acuerdo y, en plenitud de jurisdicción, asignó las regidurías, de la siguiente manera:

Partido	Total de asignaciones de representación proporcional.
	1
	1
	1

3. Instancia federal. En desacuerdo con lo anterior, María Isabel Ramírez Carrillo, candidata independiente a regidora de representación proporcional impugnó la sentencia local. El dos de noviembre, la Sala

² Todas las fechas corresponden al presente año, salvo otra precisión al respecto.
³ Mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/268/2018.
⁴ Expediente TEEM/JDC/385/2018-2

Ciudad de México revocó la sentencia impugnada y **confirmó la asignación del Instituto local.**

4. Recurso de reconsideración

a. Demanda. En desacuerdo, el tres de noviembre, Alfonso Morales Fuentes promovió recurso de reconsideración.

b. Turno. Una vez recibidas las constancias, por acuerdo de la Magistrada Presidente, se registró el expediente SUP-REC-1770/2018, el cual se turnó a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer de este medio de impugnación⁵, por ser un recurso de reconsideración cuyo conocimiento y resolución le corresponde de manera exclusiva.

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES Y ESPECIALES

1. Requisitos generales

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la Sala responsable. En ella consta el nombre y firma de la parte recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; la sentencia impugnada, los hechos, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Se satisface el requisito, porque la sentencia impugnada se emitió el dos de noviembre y la demanda se presentó al día siguiente. Por tanto, esto ocurrió dentro del plazo de tres días para promover el recurso.

⁵ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución, 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley de Medios.

c) Legitimación y personería. El recurso es interpuesto por parte legítima, porque la parte recurrente es un ciudadano que promueven por propio derecho, quien tiene reconocida su personalidad ante la responsable.

d) Interés jurídico. La parte recurrente tiene interés jurídico dado que fue parte en la instancia anterior y alega una afectación directa a sus derechos, derivado de lo resuelto por la Sala Regional.

e) Definitividad. Se satisface el requisito porque, para controvertir la sentencia de la Sala Regional, procede de manera directa el recurso de reconsideración, sin necesidad de agotar algún otro medio de impugnación.

2. Requisito especial

El recurso de reconsideración sí actualiza 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 constitucionales o principios constitucionales**⁶.

En el caso concreto, la parte recurrente plantea, entre otros motivos de disenso, que la Sala Ciudad de México 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, 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 Sala Ciudad de México, porque la **verificación de los límites** referidos se debe realizar

⁶ Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 26/2012, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES".

únicamente con las regidurías de representación proporcional a asignar y no con la totalidad de los cargos del ayuntamiento (sin incluir la Presidencia y Sindicatura).

En concepto de la parte recurrente, la Sala Ciudad de México **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** del texto constitucional.

IV. IMPROCEDENCIA DEL ESCRITO DE TERCERO INTERESADO

Esta Sala Superior concluye que no debe reconocerse la calidad de tercera interesada a la compareciente porque presentó el escrito correspondiente fuera de tiempo.

Lo anterior, porque la demanda de recurso de reconsideración fue publicitada en la Sala Regional, desde las doce horas con treinta minutos del tres de noviembre. Por ello, el plazo para comparecer como tercera interesada feneció el cinco de noviembre a la misma hora⁷.

Sin embargo, el escrito de la compareciente se presentó hasta el día siete de noviembre, por ello es extemporáneo, razón por la cual no es posible reconocerle la calidad de tercera interesada.

V. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR EL ASUNTO

Con el propósito de especificar la manera en cómo se analizará esta controversia, es necesario establecer qué resolvió la SCJN respecto a

⁷ Artículo 67 de la Ley de Medios: 1. Recibido el recurso de reconsideración, la Sala o el Secretario del Consejo General del Instituto, según corresponda, lo turnará de inmediato a la Sala Superior y lo hará del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados durante cuarenta y ocho horas. Los terceros interesados y coadyuvantes únicamente podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes dentro de dicho plazo, los cuales serán turnados de inmediato a la Sala Superior. En todo caso, se dará cuenta por la vía más expedita de la conclusión de dicho término.

la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en ayuntamientos; qué determinó la Sala Ciudad de México y cuáles son los argumentos de la parte recurrente. Hecho ello, se podrá señalar cuáles son las temáticas por examinar.

1. ¿Qué resolvió la SCJN en la contradicción de tesis 382/2017⁸?

La SCJN, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre⁹, estableció que **las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.**

La SCJN destacó que la condicionante constitucional es 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.

Conforme a lo anterior, la SCJN estableció la jurisprudencia con rubro: “PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVIDAD ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO ES VIABLE ACUDIR A LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES”.¹⁰

2. ¿Cuál es la controversia en el presente asunto?

La Sala Ciudad de México revocó la sentencia del Tribunal de Morelos, al estimar que el análisis de la sobre y subrepresentación del ayuntamiento **debe ser con todos los cargos, es decir, incluyendo a la presidencia municipal y sindicatura electos por mayoría relativa.**

⁸ Derivada de la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y el juicio SUP-JDC-567/2017.

⁹ Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquigraficas.aspx>.

¹⁰ Pendiente de publicación en el Semanario Judicial de la Federación.

Ante esa decisión, la parte recurrente sustancialmente plantea que los **límites de sobre y subrepresentación** se deben calcular sólo con las regidurías a asignar, es decir, sin considerar los cargos de mayoría relativa.

3. Materia a resolver

En el caso, la litis se limita a determinar si la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse:

A. Con la **totalidad de los cargos del ayuntamiento**, esto es, incluyendo a los de mayoría relativa y representación proporcional, o

B. Sólo con las **regidurías que son asignadas por el principio de representación proporcional**.

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 local¹¹, la cual no es cuestionada su constitucionalidad **en cuanto a la aplicación del ocho por ciento** como límite de a la sobre y subrepresentación.

VI. ESTUDIO DE FONDO

1. Planteamiento

La parte recurrente señala, esencialmente, 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.

2. Decisión

¹¹ Código Estatal: "Artículo 18...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 diputados por el principio de representación."

Esta Sala Superior considera que debe **confirmarse** la sentencia impugnada porque la verificación de los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación local debe realizarse con **la totalidad de cargos** que integran el ayuntamiento.

3. Justificación

a. Marco normativo

i. **Constitución Federal.** 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 ayuntamientos¹².

ii. **Constitución local.** 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.¹³ 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**.

iii. **Código Electoral Local.** 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**.

iv. **Regulación de los límites de sobre y subrepresentación en los ayuntamientos de Morelos.** De conformidad con el artículo 18 del

¹² De los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución Federal,¹² 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**"

¹³ Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

referido ordenamiento, la **asignación de regidurías de representación proporcional** se sujetará a las siguientes reglas:

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

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

3. Al momento de realizar la asignación de regidurías, el Consejo Estatal **observará las disposiciones constitucionales relativas a la sobre y subrepresentación; para ello se deberá observar la misma fórmula establecida para la asignación diputaciones por el principio de representación proporcional (implementación de los límites de sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos)**.

En concordancia con lo anterior, 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.

b. Caso concreto

A continuación, se precisará cuál fue el criterio sostenido sobre el tema en cada una de las instancias, para concluir con la postura de esta Sala Superior:

i. Instituto Local. Realizó análisis de sobre y subrepresentación, para lo cual consideró la **totalidad de cargos** que integran el ayuntamiento.

ii. Tribunal de Morelos¹⁴. Razonó que para verificar los límites de sobre y sub representación sólo debían considerarse las regidurías de representación proporcional y no con la totalidad de los cargos por lo que, en plenitud de jurisdicción realizó la asignación de representación proporcional.

iii. Sala Ciudad de México. Estableció que el análisis de los límites debía realizarse con la totalidad de cargos que conforman el órgano municipal.

iv. Pronunciamiento de esta Sala Superior.

Cómo ha quedado precisado, la **única** interrogante a resolver en este recurso de reconsideración es determinar **si la verificación de los límites de la sobre y subrepresentación debe realizarse con la totalidad de cargos que integran el ayuntamiento (mayoría relativa y representación proporcional), o bien, solo con las regidurías que serán asignadas por representación proporcional.**

¹⁴ El Tribunal de Morelos realizó en plenitud de jurisdicción la asignación, porque advirtió que, en los cuadros utilizados por el Instituto Local para el desarrollo de la fórmula, no se tomaron en consideración los votos del candidato independiente Genaro Medina Sánchez, sin embargo, al momento de realizar la asignación de regidurías, otorgó una a los candidatos de la planilla presentada por el candidato independiente, lo que consideró incongruente.

En ese sentido, 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 proporcional¹⁵.

Así, la fórmula para asignación de diputaciones de representación proporcional establece lo siguiente: 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**¹⁶.

Debe destacarse 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**.

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 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 **tres 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

¹⁵ Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

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

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).

Así, 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.

Esto es así, porque la conformación normativa del ayuntamiento 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, en primer lugar, 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, en segundo término, la propia normativa estatal, para determinar los límites de sobre y subrepresentación, 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.

Cabe señalar que en términos idénticos se pronunció esta Sala Superior en los recursos de reconsideración SUP-REC-1614/2018 y acumulado, así como SUP-REC-1741/2018.

4. Efectos

En vista de lo expuesto, al ser **conforme a derecho** que el análisis de la sobre y subrepresentación se realice con la totalidad de los cargos que integran el ayuntamiento, resulta **infundado** el agravio en análisis y lo procedente **es confirmar** la sentencia impugnada, al ser el único tema analizado por la Sala Ciudad de México y que es objeto de controversia en estas reconsideraciones.

Por lo expuesto y fundado se:

VII. RESUELVE

Único. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

MAGISTRADA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1770/2018 (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE JONACATEPEC DE LEANDRO VALLE, MORELOS)

Emito el presente voto particular¹⁷ porque disiento del sentido de la sentencia aprobada, la cual confirma la determinación de la Sala Regional Ciudad de México (SCM-JDC-1182/2018) que, a su vez, confirmó la **asignación de regidurías** de representación proporcional en el Ayuntamiento de Jonacatepec de Leandro Valle, Morelos, en la que se evaluaron los límites de sobre y sub representación dispuestos para los órganos municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos (Código electoral local)¹⁸.

El motivo de mi disenso lo sustentó en que estimo que, **en el caso concreto**, la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación afecta la operatividad del sistema de representación proporcional del referido ayuntamiento de Morelos, tal como lo explicaré enseguida.

1. ANTECEDENTES RELEVANTES

El recurrente en el presente asunto fue el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la primera regiduría de representación proporcional en el ayuntamiento de Jonacatepec de Leandro Valle, Morelos, que está integrado por 5 funcionarios: 1 presidente municipal y 1 sindicatura (cargos de mayoría relativa); y 3 regidurías de representación proporcional.

¹⁷ Voto emitido 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.

¹⁸ Artículo 18. La asignación de regidurías se sujetará a las siguientes reglas:

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 correspondiente; el resultado se dividirá entre el número de regidurías por atribuir para obtener un factor porcentual simple de distribución, asignándose a cada partido, en riguroso orden decreciente, tantas regidurías como número de factores alcance hasta completar las regidurías previstas.

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.

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 diputados por el principio de representación.

En la elección de dicho ayuntamiento el triunfo por el principio de mayoría lo obtuvo el PRD (obteniendo un 19.98% de la votación).

Al desarrollar la fórmula para efectuar la asignación de regidurías de representación proporcional, la autoridad administrativa electoral local aplicó la regla legal que establece que ningún partido puede estar sobre o subrepresentado en 8% del porcentaje de la votación que obtuvo en la elección¹⁹. Por ese motivo, encontró que, de asignar una regiduría de representación proporcional al PRD, dicho partido quedaría sobrerrepresentado en 12.02% del límite permitido conforme a la legislación.

Derivado de lo anterior, el actor ya no alcanzó a ocupar la regiduría a la que aspiraba. Esta asignación que efectuó el instituto electoral local fue la que finalmente confirmó la Sala Regional Ciudad de México en la sentencia que, su vez, confirmó la Sala Superior.

2. POSTURA MAYORITARIA Y ASPECTOS QUE COMPARTO DE ÉSTA

Ante esta instancia, el recurrente planteó, **entre otras cuestiones**, que para evaluar los límites de sobre y subrepresentación únicamente deben considerarse los 3 cargos de representación proporcional del ayuntamiento, y no su totalidad (en el caso, 5 cargos). De realizar la verificación como lo planteó el recurrente, este podía obtener la regiduría a la que aspiraba.

La sentencia de esta Sala Superior atiende dicha cuestión respondiendo que los límites de sobre y subrepresentación se verifican considerando la totalidad de los cargos del órgano respectivo.

Comparto íntegramente esta conclusión por los motivos que se expresan en la propia sentencia.

3. MOTIVOS DE MI DISENSO

A pesar de que comparto la conclusión antes señalada, la sentencia estima que la problemática antes señalada, relativa a determinar el número de cargos que deben considerarse para evaluar la sobre y subrepresentación, **fue el único problema jurídico** que se sometió al escrutinio de esta Sala Superior.

¹⁹ Artículo 18, párrafo tercero del Código Electoral local en relación con el numeral artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal.

No comparto esta perspectiva, porque de la lectura de la demanda advierto la existencia de **otros dos planteamientos manifiestos** que no fueron atendidos y que son los siguientes:

- a) Que el modelo de representación proporcional del ayuntamiento de Jonacatepec de Leandro Valle, Morelos es inconstitucional porque prevé una proporción de cargos de 40% de mayoría relativa y 60% de representación proporcional; lo cual es contrario al modelo constitucional previsto para legisladores, en el que se prevé una proporción de 60% de cargos de mayoría relativa y 40% de representación proporcional²⁰.
- b) Que los límites de sobre y subrepresentación sólo son aplicables si el diseño del ayuntamiento respeta la proporción de 60% de cargos de mayoría relativa y 40% de representación proporcional²¹.

Estimo que ambas cuestiones merecían ser atendidas por esta Sala Superior.

Respecto al primer planteamiento, considero que en ejercicio de su facultad de configuración legislativa el Congreso de Morelos podía optar por un diseño de ayuntamientos conformado por un 60% de cargos de representación proporcional y un 40% de mayoría relativa, teniendo en cuenta que si bien la Constitución prevé un modelo mixto, no dispone una proporción específica de cargos para los ayuntamientos, ni de las bases constitucionales del principio de representación proporcional se desprende la proporción señalada por el actor para los órganos municipales.

Respecto a la segunda cuestión, estimo que no le asiste la razón al actor porque en el caso los límites de sobre y subrepresentación **no son aplicables**, pues afectan 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, tal como lo explicaré en los aportados subsecuentes.

²⁰ Véase desde la página 4, cuarto párrafo, hasta la página 13, primer párrafo, de la demanda del recurrente.

²¹ Véase las páginas 14 a 16 de la demanda del actor.

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

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

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

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

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

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

El proyecto propone que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016 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 ayuntamientos²².

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

²² 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.

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

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

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

En efecto, la democracia constitucional puede tener una variedad de contrastes y mecanismos de aplicación, uno de los cuales se puede observar con el modelo mayoritario y el modelo consensual. Dichos modelos parten de

respuestas diferentes a las preguntas sobre: ¿quién gobernará? El primero se orienta a partir de *lo que determine la mayoría* y el segundo a *lo que determine el consenso* de los integrantes del órgano.

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

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

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

a) Gobernabilidad

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

En el orden jurídico mexicano, los ayuntamientos tienen constitucionalmente conferidas importantes competencias reglamentarias para regular cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como

facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.²³

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 Lijphart²⁴ 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.²⁵

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 prevé un sistema mixto aplicado a 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

²³ 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.

²⁴ Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

²⁵ 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.

pequeños. En relación con esto, Lijphart señala que en un sistema de representación proporcional (como lo es en los ayuntamientos en Morelos) es difícil que los distritos (en este caso ayuntamientos) de pocos miembros sean compatibles con el principio de proporcionalidad.

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

Por ejemplo, en el estado de Morelos hay 17 ayuntamientos cuya conformación es de cinco cargos: dos elegidos por mayoría relativa y tres por representación proporcional. Así, al correr la fórmula, existirá una importante desproporcionalidad entre votos y escaños, pues cada escaño vale veinte por ciento. Esto significa que, el límite de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales puede resultar poco operable, pues si un partido está fuera de estos límites, el hecho de deducirle o adicionarle una curul distorsionaría en 2.4 veces el escenario, pues los veinte puntos porcentuales duplican en más del doble a los ocho. En este sentido, es probable que en muchos escenarios algún partido se encuentre fuera de los límites de sobre y subrepresentación, y modificar ese escenario implicaría crear otro igual o mayormente desproporcionado.

c) Significado de los límites de sobre y subrepresentación

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

La desproporción es consecuencia natural de la distribución de votos en escaños en cualquier sistema electoral. Sin embargo, dependiendo del tipo de sistema electoral, la desproporción puede ser mayor o menor. En teoría, se puede prever que un sistema de representación proporcional será más proporcional que uno mayoritario; un sistema mayoritario será naturalmente desproporcional; y un sistema mixto, es decir, uno que combina las reglas de la mayoría y de la representación proporcional será tan proporcional o mayoritario, dependiendo de cómo se combinen numéricamente el número de escaños a distribuir por una u otra fórmula. Por ejemplo, un sistema

combinado en el que la mayoría de los escaños se distribuyen por mayoría relativa, será más desproporcionado que uno en el que la mayoría se distribuyan por representación proporcional.

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

En síntesis: ¿cómo se ubica el sistema electoral municipal del estado de Morelos en las premisas conceptuales y teóricas mencionadas? En primer lugar, se trata de un sistema mixto; en segundo lugar, se trata de un sistema con una barrera legal del tres por ciento; en tercer lugar, es un sistema electoral con circunscripciones municipales pequeñas y medianas, es decir, hay municipios en los que se eligen cinco cargos y otros en los que eligen hasta trece cargos; en cuarto lugar, es un sistema en el que predomina la fórmula proporcional sobre la mayoritaria, puesto que en general la mayoría de los cargos se eligen por representación proporcional y apenas dos por mayoría relativa.

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

Ante esta situación, lo adecuado será analizar caso por caso para aplicar la norma electoral local en los casos en que resulta funcional y operativa, es decir, los casos de sobre o subrepresentación que excedan el 8% y sea

posible corregirlo alcanzando el límite previsto legalmente para el que está justificado modificar el resultado de la aplicación de la fórmula del cociente natural y resto mayor.

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

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

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

3.3. 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 Morelos²⁶, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación

²⁶ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

en la actual elección del ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos, para determinar si es posible lograr una integración del ayuntamiento en la que todos los partidos se encuentren dentro los límites de representación del 8 % (ocho por ciento), o si, por el contrario, debe exceptuarse la aplicación de los límites porque su operatividad resulta inalcanzable en este caso.

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

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

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

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

En ese sentido, para acceder a 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**²⁷, pues éstos

²⁷ 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.

son votos que no gozan de efectividad para efectos de mayoría relativa y, por lo tanto, tampoco deben contar para la asignación por el principio de representación proporcional.

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

Por otra parte, se ha definido que los límites de sub y sobrerrepresentación deben calcularse atendiendo al universo de votos que efectivamente permita verificar el grado de correspondencia entre los votos que fueron eficaces para la integración del órgano y las curules asignadas a cada fuerza política, tomando como parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello, para evitar alteraciones a la relación entre votos y curules al momento de la asignación²⁸.

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

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

²⁸ 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.

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

3.4.1. 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. En el caso que nos ocupa, el municipio de Yauatepec está compuesto por siete regidores.

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

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

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

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

3.4.2. Asignación de regidurías en el ayuntamiento

Conforme al cómputo municipal, la elección en el ayuntamiento de **Jonacatepec de Leandro Valle**, Morelos, arrojó los siguientes resultados:

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	151
	PRI	127
	PRD	1,698
	PVEM	169
	PT	877
	MC	1,190
	PANAL	672
	PSD	487

Partido o candidatura independiente		Votación
	MORENA	754
	PES	248
	PHM	1,411
INDEPENDIENTE	INDEP.	935
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		227
VOTOS NULOS		0
VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)		8,946
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE): VVE = VME – votos nulos y votos de los candidatos no registrados		8,719

Ahora bien, para proceder a la asignación, resulta necesario determinar qué partidos 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	151	1.6879%	NO
	PRI	127	1.4196%	NO
	PRD	1,698	18.9805%	SI
	PVEM	169	1.8891%	NO
	PT	877	9.8033%	SI
	MC	1,190	13.3020%	SI
	PANAL	672	7.5117%	SI
	PSD	487	5.4438%	SI
	MORENA	754	8.4283%	SI
	PES	248	2.7722%	NO
	PHM	1,411	15.7724%	SI
INDEPENDIENTE	INDEP:	935	10.4516%	SI

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% VVE	Alcanza umbral del 3%
TOTAL	8,719	100%	

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PRD, PT, Movimiento Ciudadano, PANAL, PSD, MORENA, Humanista y la candidatura independiente.

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

Partido	Votos	MR	PORCENTAJE MÍNIMO		VERIFICACIÓN DE SOBRRREPRESENTACIÓN				
			% de votación Válida	Tiene % mínimo (3%)	Votación para límites ± 8 %	% ± 8 % (Sobre votación de participantes)	% del ayuntamiento	Sub/ sobre	Participa en asignación
 PRD	1,698	2	19.4747%	SI	1,698	21.1615%	40.00%	18.84%	NO
 PT	877	0	10.0585%	SI	877	10.9297%	0.00%	0.00%	SI
 MC	1,190	0	13.6484%	SI	1,190	14.8305%	0.00%	0.00%	SI
 PANAL	672	0	7.7073%	SI	672	8.3749%	0.00%	0.00%	SI
 PSD	487	0	5.5855%	SI	487	6.0693%	0.00%	0.00%	SI
 MORENA	754	0	8.6478%	SI	754	9.3968%	0.00%	0.00%	SI
 PHM	1,411	0	16.1830%	SI	1,411	17.5847%	0.00%	0.00%	SI
INDEPENDIENTES	935	0	10.7237%	SI	935	11.6525%	0.00%	0.00%	SI

Como se observa, entre los partidos que tiene derecho a participar, solo el PRD se encontraría sobrerrepresentado si se le asignara una curul de representación proporcional.

3.4.2.1. 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 que participan en la asignación, entre el número de curules a asignar.

Así, se toma la suma de votos de los partidos PT, MC, PANAL, PSD, MORENA, PH y candidatura independiente y se divide entre las 3 (tres) curules por asignar.

VOTACIÓN DE PARTICIPANTES (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)	
VP	6,326

FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN (Factor = VP/ curules por asignar)	
FACTOR	2,108.67

Hecho esto, se aplica el factor de distribución a los participantes. Como se observa en la tabla siguiente, ninguno de los participantes tiene derecho a una regiduría por el método de cociente electoral, por no tener la votación suficiente, para ello. En ese sentido, **todas las regidurías se reparten por resto mayor:**

Partido o candidatura independiente	VP	Aplicación del factor (cociente)		Costo de escaños	Votación restante	Resto Mayor	
		Decimal	Enteros			Orden	Asignación
PT	877	0.4159	0	0	877	4	0
MC	1,190	0.5643	0	0	1,190	2	1
PANAL	672	0.3187	0	0	672	6	0
PSD	487	0.2310	0	0	487	7	0
MORENA	754	0.3576	0	0	754	5	0
PH	1,411	0.6691	0	0	1,411	1	1
Independiente	935	0.4434	0	0	935	3	1
TOTAL	6,326	100%	0	-	-	-	3

El total de curules queda de la siguiente manera:

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

Partido		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	0	0	0	0
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	1	1
INDEPENDIENTE	Indep:	0	0	1	1
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.

3.4.3. 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	MR	RP	TOTAL MR + RP	Votos obtenidos	%V±8	% DE LA LEGISLATURA	DIFERENCIA CON % V±8	AJUSTE	TOTAL MR+ RP (ASIGNACIÓN FINAL)	% DE LA LEGISLATURA	DIFERENCIA CON % V±8
 PAN	0	0	0	N/A	N/A	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A
 PRI	0	0	0	N/A	N/A	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A
 PRD	2	0	2	1,698	21.1615%	40.000%	18.838%		2	40.000%	18.838%
 PVEM	0	0	0	N/A	N/A	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A
 PT	0	0	0	877	10.9297%	0.000%	-10.930%		0	0.000%	-10.930%
 MC	0	1	1	1,190	14.8305%	20.000%	5.169%		1	20.000%	5.169%
 PANAL	0	0	0	672	8.3749%	0.000%	-8.375%		0	0.000%	-8.375%
PSD	0	0	0	487	6.0693%	0.000%	-6.069%		0	0.000%	-6.069%
MORENA	0	0	0	754	9.3958%	0.000%	-9.397%		0	0.000%	-9.397%
 PES	0	0	0	N/A	N/A	0.000%	N/A		0	0.000%	N/A
 PHM	0	1	1	1,411	17.5847%	20.000%	2.415%		1	20.000%	2.415%
INDEPENDIENTES	0	1	1	935	11.6525%	20.000%	8.347%		1	20.000%	8.347%
TOTAL	2	3	5	8,024	100.0000%	100.000%			5	100.000%	

Como se observa, en el caso del ayuntamiento **Jonacatepec de Leandro Valle, Morelos**, no es posible hacer ajustes que permitan que todas las fuerzas políticas se encuentren dentro de los márgenes de representatividad de $\pm 8\%$ (ocho por ciento), pues al asignar la última regiduría todas las opciones políticas a las que se podrían asignar quedarían sobrerrepresentadas, sucediendo lo que de hecho ocurrió que fue que se asignó una regiduría a la candidatura independiente que era

En virtud de lo anterior, debe dejarse sin efectos la aplicación de los límites desde el inicio y aplicarse la fórmula incluyendo a todos los partidos que alcancen el umbral mínimo del 3% (tres por ciento), es decir, para efectos de la asignación por fórmula **deberá incluirse al PRD** y su votación deberá considerarse para obtener el factor de distribución.

Como resultado de dicha operación y del corrimiento de la fórmula en ausencia de los límites el resultado de la asignación sería el siguiente:

Partido		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PRD	2	0	1	3
	MC	0	0	1	1
	PHM	0	0	1	1
INDEPENDIENTE	Indep:	0	0	0	0
TOTAL		2	0	3	5

Como se observa, ante la inaplicación de los límites, la asignación es diferente de aquella realizada por el IMPEPAC en el acuerdo confirmado en la sentencia aprobada por la mayoría de la Sala Superior, de ello que sostenga mi voto particular en este asunto.

Por las razones expuestas formulo el presente voto particular.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN