

SUP-REC-1780/2018 y acumulados.

Recurrentes: Gerardo Enrique Güemes Manzo y otros.
Responsable: Sala Regional Ciudad de México.

Tema: Asignación de regidurías en el ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

Hechos.

Asignación de regidurías.

El 14 de septiembre, el OPLE realizó la siguiente asignación de regidurías: PAN 3, MORENA 2, José Luis Urióstegui 2, PRI 1, PRD 1, PSD 1 y #YOXCUENAVACA 1.

Sentencia local.

El 15 de octubre, el Tribunal de Morelos modificó la asignación de regidurías, al considerar que se debían verificar los límites de sobre y subrepresentación sólo respecto de los cargos de RP (regidurías).

Resolución de Sala Regional.

El 2 de noviembre, la Sala Ciudad de México revocó la resolución local y ordenó al OPLE realizar una nueva asignación de regidurías, verificando los límites de representación con la totalidad de integrantes del Ayuntamiento y, además, haciendo los ajustes necesarios para cumplir con el principio de paridad de género.

Demandas de reconsideración.

En desacuerdo, diversas candidaturas y partidos interpusieron recursos de reconsideración.

Planteamientos.

Los recurrentes refieren que los límites de sobre y subrepresentación **se deben calcular** sólo con las regidurías a asignar, es decir, sin considerar los cargos de MR.

Procede inaplicar el artículo 18 párrafos segundo y tercero, del Código Electoral local, porque: i. Es insuficiente el número de regidores de RP, ii. Falta de previsión de asignación directa por obtener el umbral mínimo y, iii. Establece un factor porcentual de distribución que no se ajusta a los parámetros de cociente natural y resto mayor.

Los recurrentes argumentan que es indebido que, con posterioridad a la elección, se incorpore una acción afirmativa para procurar la **paridad de género** en el ayuntamiento.

Estudio de fondo.

Decisión.

Es **infundado** el planteamiento, la **verificación** de los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación local se debe realizar con la **totalidad de cargos que integran** el ayuntamiento.

Si sólo se considerara a una fracción del órgano, 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 ayuntamiento con su fuerza electoral, de ahí que sea necesario considerar a la totalidad de los cargos de MR y RP.

Es **infundada** la solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código local, porque:

1. La SCJN estableció 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.
2. El legislador de Morelos estableció la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la asignación de regidurías de RP.
3. Los límites son válidos porque tienen como finalidad garantizar la representatividad y pluralidad en la integración del órgano legislativo.
4. Además, no fue controvertida la constitucionalidad del límite específico del 8%.

Es **fundado** el argumento, la Sala responsable no aplicó correctamente el mandato constitucional de **paridad de género**, pues debía prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica.

En las circunstancias del caso concreto, no se justificó la implementación de una medida afirmativa, considerando que no se estableció de manera oportuna, ni se motivó suficientemente su necesidad.

Conclusión: Se **revoca** la sentencia de la Sala Regional y se **confirma** la asignación de regidurías en el ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, realizada por el OPLE el 14 de septiembre.

EXPEDIENTES: SUP-REC-1780/2018 y
ACUMULADOS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, trece de diciembre de dos mil dieciocho.

SENTENCIA que **revoca** la resolución emitida por la **Sala Regional Ciudad de México**², en los juicios ciudadanos **SCM-JDC-1180/2018 y acumulados**, con motivo de los recursos de reconsideración interpuestos por **Gerardo Enrique Güemes Manzo y otros**³.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	5
III. ACUMULACIÓN	6
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	6
V. TERCERA INTERESADA	9
VI. IMPROCEDENCIA DE ESCRITO AMICUS CURIAE	10
VII. IMPROCEDENCIA DE PRUEBA SUPERVENIENTE	12
VIII. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR EL ASUNTO	13
IX. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA	16
APARTADO I. PARÁMETROS PARA VERIFICAR LÍMITES DE REPRESENTACIÓN	16
Tema A: La verificación de los límites de representación se debe realizar respecto a la integración total del órgano	16
1. Planteamiento	16
2. Decisión	16
3. Justificación	16
Tema B: Solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código local	22
APARTADO II. PARIDAD DE GÉNERO EN LA INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO	27
1. Sentencia impugnada	27
2. Planteamientos	28
3. Decisión	28
4. Justificación	28
a. Criterios para la aplicación de las acciones afirmativas de paridad de género	28
b. Caso concreto	32
c. El OPLE debe adoptar medidas que garanticen que el mandato de paridad de género trascienda a la integración del órgano.	34
APARTADO III. PLANTEAMIENTOS DE LEGALIDAD	37
APARTADO IV. EFECTOS	37
X. RESUELVE	39

GLOSARIO

Código local:	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.
Consejo Electoral:	Municipal Consejo Municipal Electoral de Cuernavaca, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

¹ Secretariado: Elizabeth Valderrama López, Javier Ortiz Zulueta, Abel Santos Rivera, Magin Fernando Hinojosa Ochoa y Heriberto Uriel Morelia Legaria.

² En los juicios **SCM-JDC-1180/2018, SCM-JRC-274/2018, SCM-JDC-1187/2018, SCM-JDC-1204/2018, SCM-JDC-1213/2018 y SCM-JDC-1214/2018 ACUMULADOS.**

³ Salvador Larrigaña Priego, Ulises Vargas Estrada, Juan Miguel Serrano Gastelum, Alfredo Irving Morales Escobar, Jesús Martínez Dorantes, Gerardo Ernesto Albarrán Cruz, Partido Acción Nacional, Israel Rafael Yúdico Herrera, Partido Socialdemócrata de Morelos y MORENA.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

Constitución de Morelos:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
OPLE:	Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
PSD:	Partido Social Demócrata de Morelos
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
Sala Ciudad de México/Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en Ciudad de México.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal de Morelos:	Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

I. ANTECEDENTES

1. Elección local

a. Jornada. El uno de julio⁴ se realizó la elección en el estado de Morelos, para elegir, entre otros, integrantes de los ayuntamientos.

b. Cómputo municipal. El cuatro de julio, el Consejo Municipal Electoral hizo el cómputo de la elección del **Ayuntamiento de Cuernavaca**⁵, en la cual obtuvo el triunfo la coalición **Juntos Haremos Historia**, por lo cual, le expidió las constancias de mayoría a las candidaturas que postuló a la presidencia municipal y sindicatura.

c. Declaración de validez y asignación de regidurías. El nueve de julio, el OPLE declaró⁶ la validez de la elección y asignó regidurías por representación proporcional en el **Ayuntamiento de Cuernavaca**. La asignación fue la siguiente:

Candidato propietario/a	Partido político o candidatura independiente
Víctor Adrián Martínez Terrazas	
María Alicia Martínez Reyes	
Jesús Martínez Dorantes	
Alfredo Irving Morales Escobar	
Romualdo Salgado Valle	
José Julián Mojica Martínez	
Anayeli Fabiola Rodríguez Gutiérrez	
Cesar Eduardo Moreno Gómez	

⁴ Todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho, salvo mención expresa.

⁵ IMPEPAC/CME/CMC/113/2018

⁶ IMPEPAC/CEE/262/2018.

Candidato propietario/a	Partido político o candidatura independiente
Cesar Salgado Castañeda	
Albina Cortés Lugo	
Gerardo Enrique Güemes Manzo	

2. Instancia local

a. Recurso de inconformidad. El nueve de julio, el PSD impugnó los resultados del cómputo municipal.

El cinco de septiembre el Tribunal de Morelos declaró la nulidad de la votación en una casilla, modificó los resultados de la elección y ordenó al OPLE la recomposición correspondiente.

b. Segunda asignación. El catorce de septiembre, el OPLE, en atención a lo resuelto por el Tribunal de Morelos⁷, realizó una nueva asignación de regidurías⁸ de la siguiente manera:

Candidato propietario/a	Partido político o candidatura independiente
Víctor Adrián Martínez Terrazas	
María Alicia Martínez Reyes	
Jesús Martínez Dorantes	
Alfredo Irving Morales Escobar	
Romualdo Salgado Valle	
Ulises Vargas Estrada	
José Julián Mojica Martínez	morena
Anayeli Fabiola Rodríguez Gutiérrez	morena
Cesar Salgado Castañeda	
Albina Cortés Lugo	
Gerardo Enrique Güemes Manzo	

c. Impugnaciones locales. En desacuerdo con la nueva asignación de regidurías, diversas candidaturas y partidos políticos controvirtieron la nueva asignación.

⁷ TEEM/RIN/325/2018-3.

⁸ IMPEPAC/CEE/340/2018.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

d. Sentencia local. El quince de octubre, el Tribunal de Morelos⁹, entre otras cuestiones, modificó la asignación de regidurías, quedando de la siguiente manera¹⁰:

Candidato propietario/a	Partido político
Víctor Adrián Martínez Terrazas	
María Alicia Martínez Reyes	
Jesús Martínez Dorantes	
Alfredo Irving Morales Escobar	
Romualdo Salgado Valle	
Gerardo Ernesto Albarrán Cruz	morena
José Julián Mojica Martínez	morena
Anayeli Fabiola Rodríguez Gutiérrez	morena
Cesar Salgado Castañeda	
Albina Cortés Lugo	
Gerardo Enrique Güemes Manzo	

3. Instancia regional

a. Demandas. El dieciocho, diecinueve y veinte de octubre, diversas personas, así como el PSD presentaron demandas para controvertir la resolución del Tribunal de Morelos.

b. Resolución impugnada. El dos de noviembre, la Sala Ciudad de México¹¹ revocó la resolución local, y ordenó al OPLE realizar la asignación de regidurías, así como verificar los límites de sobre y subrepresentación, con la totalidad de integrantes del Ayuntamiento, para lo cual debía considerar también el principio de paridad de género.

4. Recursos de reconsideración

a. Demandas. En desacuerdo con lo anterior, diversas candidaturas y partido interpusieron recursos de reconsideración.

b. Trámite. La Magistrada Presidenta, mediante respectivo acuerdo, ordenó integrar y turnar a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata

⁹ TEEM/JDC/305/2018-2 y sus acumulados

¹⁰ Dejó sin efecto la asignación de **Ulises Vargas Estrada** y ordenó al OPLE expedir la constancia de asignación a **Gerardo Ernesto Albarrán Cruz**.

¹¹ Mediante sentencia dictada en el expediente **SCM-JDC-1180/2018 y acumulados**.

Pizaña, los expedientes:

No.	Expediente	Recurrentes	Fecha de presentación
1	SUP-REC-1780/2018	Gerardo Enrique Güemes Manzo	05 de noviembre
2	SUP-REC-1784/2018	Salvador Larrigaña Priego	05 de noviembre
3	SUP-REC-1785/2018	Ulises Vargas Estrada	05 de noviembre
4	SUP-REC-1786/2018	Juan Miguel Serrano Gastelum	05 de noviembre
5	SUP-REC-1791/2018	Alfredo Irving Morales Escobar	05 de noviembre
6	SUP-REC-1798/2018	PAN	05 de noviembre
7	SUP-REC-1799/2018	Jesús Martínez Dorantes	05 de noviembre
8	SUP-REC-1806/2018	Gerardo Ernesto Albarrán Cruz	05 de noviembre
9	SUP-REC-1820/2018	Israel Rafael Yúdico Herrera	06 de noviembre
10	SUP-REC-1821/2018	PSD	06 de noviembre

c. Escisión. Mediante acuerdo plenario, se turnó el expediente SUP-REC-1834/2018, en atención a la escisión de la demanda interpuesta por MORENA.¹²

d. Tercera interesada. En el expediente SUP-REC-1820/2018, Claudia Anette Martínez Lavín¹³ presentó escrito como tercera interesada.

e. Amicus curiae. El nueve de noviembre, Olga Victoria Serrano Sánchez¹⁴ presentó escrito de *amicus curiae*.

f. Prueba superveniente. El trece de noviembre, Gerardo Ernesto Albarrán Cruz, presentó un escrito que denominó *exhibición de prueba superveniente*.

g. Substanciación. En su oportunidad, las demandas fueron admitidas y se ordenó cerrar instrucción.

II. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para conocer los asuntos, porque se tratan de recursos de reconsideración interpuestos, respecto de los cuales

¹² Demanda turnada a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, la cual dio origen al recurso SUP-REC-1805/2018.

¹³ En su calidad de regidora electa, postulada por el PRI.

¹⁴ Ostentándose como actuario especialista en modelos matemáticos.

SUP-REC-1780/2018 Y ACUMULADOS

corresponde de forma exclusiva a esta Sala Superior la facultad para resolverlos¹⁵.

III. ACUMULACIÓN

En los asuntos existe identidad en la autoridad responsable y el acto reclamado.

Por ese motivo, con base en el principio de economía procesal y a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, procede acumular los recursos de reconsideración SUP-REC-1784/2018, SUP-REC-1785/2018, SUP-REC-1786/2018, SUP-REC-1791/2018, SUP-REC-1798/2018, SUP-REC-1799/2018, SUP-REC-1806/2018, SUP-REC-1820/2018, SUP-REC-1821/2018 y SUP-REC-1834/2018, al diverso SUP-REC-1780/2018 por ser éste el primero en ser recibido en la Sala Superior.

Asimismo, se deberá agregar la certificación de los puntos resolutivos de esta sentencia, a los expedientes acumulados.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Los recursos de reconsideración¹⁶ satisfacen los requisitos generales y especiales de procedencia, conforme a lo siguiente¹⁷:

1. Requisitos generales

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable. En cada una consta el nombre o denominación del recurrente y la respectiva firma autógrafa, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto, la sentencia impugnada, los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.

¹⁵ Con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica; y 64 de la Ley de Medios.

¹⁶ SUP-REC-1780/2018, SUP-REC-1784/2018, SUP-REC-1785/2018, SUP-REC-1786/2018, SUP-REC-1791/2018, SUP-REC-1798/2018, SUP-REC-1799/2018, SUP-REC-1806/2018, SUP-REC-1820/2018, SUP-REC-1821/2018 y SUP-REC-1828/2018.

¹⁷ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 2, inciso a), 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, 63, 65, párrafo 1, inciso a), 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.

b. Oportunidad. Las demandas fueron presentadas dentro del plazo legal de tres días¹⁸ posteriores a su fecha de notificación, como se advierte a continuación:

Expediente	Recurrentes	Fecha de notificación	Plazo de presentación	Fecha de presentación
SUP-REC-1784/2018	Salvador Larrigaña Priego	3 de noviembre (notificado por estrados)	4 al 6 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1785/2018	Ulises Vargas Estrada	3 de noviembre (notificado por estrados)	4 al 6 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1786/2018	Juan Miguel Serrano Gastelum	2 de noviembre (notificado por estrados)	3 al 5 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1806/2018	Gerardo Ernesto Albarrán Cruz	2 de noviembre (notificado por estrados)	3 al 5 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1820/2018	Israel Rafael Yúdico Herrera	3 de noviembre (notificado personalmente)	4 al 6 de noviembre	6 de noviembre
SUP-REC-1821/2018	PSD	3 de noviembre (notificado personalmente)	4 al 6 de noviembre	6 de noviembre

Ahora bien, por lo que hace a los recurrentes que no fueron parte ante la Sala Regional, la notificación que opera a su favor es la realizada a través de los estrados de la responsable, la cual surte efectos al día siguiente en que se efectuó¹⁹, por tal motivo tales medios de impugnación también son oportunos, como se advierte a continuación:

Expediente	Recurrentes	Fecha de notificación	Plazo de presentación	Fecha de presentación
SUP-REC-1780/2018	Gerardo Enrique Güemes Manzo	2 de noviembre (notificado por estrados)	4 al 6 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1791/2018	Alfredo Irving Morales Escobar	2 de noviembre (notificado por estrados)	4 al 6 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1798/2018	PAN	2 de noviembre (notificado por estrados)	4 al 6 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1799/2018	Jesús Martínez Dorantes	2 de noviembre (notificado por estrados)	4 al 6 de noviembre	5 de noviembre
SUP-REC-1834/2018	MORENA	2 de noviembre (notificado por estrados)	4 al 6 de noviembre	5 de noviembre

c. Interés jurídico. Los recurrentes tienen interés jurídico porque fueron parte en la instancia anterior o, en su caso, se advierte una afectación

¹⁸ De conformidad con lo previsto en artículo 66 inciso a) de la Ley de Medios.

¹⁹ 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.**

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

directa a sus derechos, derivado de lo resuelto por la Sala Ciudad de México, pues consideran que se les priva de una regiduría de representación proporcional o bien que pueden alcanzar más regidurías.

d. Legitimación y personería. Los recursos son interpuestos por parte legítima, porque son candidatos, o bien, son partidos políticos que alegan una posible afectación.

Respecto a los candidatos que no fueron parte, ha sido criterio que tienen legitimación para interponer la reconsideración cuando la sentencia de la sala regional les genera una afectación a sus derechos político-electorales²⁰.

Ahora bien, los candidatos promueven por propio derecho, motivo por el cual es innecesario acreditar personería alguna.

Respecto al PAN,²¹ PSD²² y MORENA²³ el requisito se cumple, porque quienes actúan son partidos políticos a través de sus representantes ante el OPLE, por tanto, se encuentran facultados para promover.

e. Definitividad. Se satisface el requisito, porque para controvertir la sentencia de la Sala Ciudad de México, 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

²⁰ Jurisprudencia 3/2014 de rubro: **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

²¹ Alfredo González Sánchez, representante propietario del PAN ante el OPLE.

²² Israel Rafael Yudico Herrera, representante propietario del PSD ante el OPLE.

²³ Luis Antonio Ramírez Hernández, representante propietario de MORENA ante el OPLE.

interpreten directamente preceptos constitucionales o principios constitucionales²⁴.

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 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.

V. TERCERA INTERESADA

1. Se reconoce como tercera interesada a Claudia Anette Martínez Lavin, al cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de medios²⁵:

a. Forma. En el escrito consta el nombre de quien se ostenta como tercera interesada, su firma y además menciona el interés incompatible con el recurrente.

²⁴ 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".

²⁵ Véase artículo 17, numeral 4, de la Ley de Medios.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

b. Oportunidad. Se satisface el requisito porque el escrito de comparecencia fue presentado dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas²⁶ en la oficialía de partes de la Sala Regional Ciudad de México, como se advierte a continuación:

Publicitación	Fecha de presentación	Conclusión del plazo
6 de noviembre a las 23:30 horas.	8 de noviembre a las 22:06 horas.	8 de noviembre a las 23:30 horas.

c. Legitimación y personería. Se cumple el requisito, porque Claudia Anette Martínez Lavin tiene un derecho incompatible con los recurrentes²⁷ y promueve por propio derecho.

2. Causal de improcedencia

Claudia Anette Martínez Lavin en su escrito de comparecencia como tercera interesada, hace valer como causal de improcedencia que el presente recurso no cumple con los requisitos especiales de procedencia.

Al respecto, la causal de improcedencia se desestima, en atención a los términos ya precisados en el apartado correspondiente.

VI. IMPROCEDENCIA DE ESCRITO AMICUS CURIAE

Esta Sala Superior ha considerado que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la *litis* es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales,²⁸ es factible la intervención de terceros ajenos al juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o “amigo del tribunal”, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

²⁶ Conforme al artículo 67, de la Ley de Medios.

²⁷ Artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

²⁸ Entre otros, en cuestiones que se relacionen con el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales como igualdad de género y no discriminación, libertad de expresión, equidad y permanencia efectiva de los cargos de elección popular, o bien respecto a ciertos grupos históricamente discriminados como, por ejemplo, grupos indígenas.

Ahora bien, dichos escritos se estimarán procedentes, siempre y cuando se presenten: **a)** antes de la resolución del asunto, **b)** por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio, y que **c)** tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 8/2018 de rubro **AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**²⁹.

En el caso, Olga Victoria Serrano Sánchez, quien se ostenta como actuario especialista en modelos matemáticos, presentó escrito de *amicus curiae* mediante el cual ofrece su opinión respecto al desarrollo de la fórmula de asignación de regidurías de representación proporcional, al considerar que debía aplicarse el mismo procedimiento para la asignación de diputaciones y conceder una regiduría por porcentaje mínimo.

Al respecto, se considera que en el escrito mencionado no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos a los que cuenta este órgano jurisdiccional, o bien que se aportaran conocimientos técnicos en relación con el desarrollo de la fórmula de asignación de regidurías en Morelos.

Por tanto, se considera que el escrito **no reúne las características** de “amigo del tribunal”, pues uno de los elementos referidos es precisamente la aportación de conocimientos ajenos a este órgano jurisdiccional, de ahí que sea improcedente la admisión y análisis de este.

²⁹ Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VII. IMPROCEDENCIA DE PRUEBA SUPERVENIENTE

El trece de noviembre, Gerardo Ernesto Albarrán Cruz³⁰ presentó ante la oficialía de partes de esta Sala Superior un escrito que denominó ***exhibición de prueba superveniente***. En tal escrito señala como ***hecho público y notorio*** que el ocho de noviembre, la Suprema Corte resolvió la contradicción de tesis 382/2017, en la cual determinó que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal sin que la Constitución establezca límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

No se admiten las manifestaciones del recurrente como pruebas supervenientes.

Al respecto, se consideran como pruebas supervenientes³¹: **i)** Los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse y, **ii)** Los surgidos antes de que fenezca ese plazo, pero que el oferente no pudo aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar.

Por otra parte, en el recurso de reconsideración³² no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos señalados en el artículo 62 de la Ley de Medios.

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

³⁰ Recurrente en el medio de impugnación SUP-REC-1806/2018.

³¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafo 4, de la Ley de Medios.

³² Conforme al artículo 63, numeral 2, de la Ley de Medios.

Aunado a que tal resolución resulta un hecho público y notorio para este Tribunal Electoral.

VIII. 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 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 382/2017³³?

La SCJN, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre³⁴, 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

³³ Derivada de la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y el juicio SUP-JDC-567/2017.

³⁴ Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquiograficas.aspx>.

CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES”³⁵.

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.**

Además, razonó que, en la integración del ayuntamiento, debía ser respetado el principio de paridad de género, con independencia de si la legislación local sólo estableciera dicho principio para la postulación de candidaturas, por lo que ordenó al OPLE modificar la asignación de regidurías, a fin de contemplar la totalidad de integrantes del ayuntamiento y en respeto al principio de paridad de género en la integración final de ese órgano.

Ante esa decisión, la parte recurrente sustancialmente plantea que:

a. Los límites de sobre y subrepresentación se deben calcular sólo con las regidurías a asignar, es decir, sin considerar los cargos de MR.

Adicionalmente, solicita la inaplicación del artículo 18 del Código local, por el número de regidores de representación proporcional; por la falta de previsión de asignación directa por obtener el umbral mínimo y por establecer un factor porcentual simple de distribución.

b. Es indebido que, con posterioridad a la elección, se incorpore una acción afirmativa para procurar la paridad de género en el ayuntamiento.

3. Materia a resolver

El estudio de fondo **se analizará en dos apartados:**

³⁵ Pendiente de publicación en el Semanario Judicial de la Federación.

Apartado I, para analizar la forma de calcular los límites de **sobre y subrepresentación**.

Tema A: La litis se limita a determinar si la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse:

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

ii. 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 local³⁶, la cual no es cuestionada su constitucionalidad **en cuanto a la aplicación del ocho por ciento** como límite de a la sobre y subrepresentación.

Además, la parte recurrente dijo que no eran aplicables dichos límites, porque sólo están establecidos para diputaciones; cuando lo cierto es que, en el caso de los ayuntamientos de Morelos, es el Código local el que directamente impone su verificación.

Tema B: La solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código local porque la parte recurrente no está conforme con el procedimiento de la fórmula de asignación, en particular, por el número de cargos de representación proporcional, por la falta de previsión de asignación directa por obtener el umbral mínimo y por establecer un factor porcentual simple de distribución.

Apartado II, para estudiar los argumentos vinculados con el **principio de paridad**, y el ajuste efectuado por razón de género por el cual se modificó la asignación de dos regidurías por representación proporcional.

³⁶ 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."

IX. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

APARTADO I. PARÁMETROS PARA VERIFICAR LÍMITES DE REPRESENTACIÓN

Tema A: La verificación de los límites de representación se debe realizar respecto a la integración total del órgano

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

Esta Sala Superior considera que fue correcto lo decidido por la Sala Regional, dado que 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 ayuntamientos³⁷.

³⁷ De los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución Federal,³⁷ 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**"

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.³⁸ 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 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.

³⁸ Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

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.**

Esa 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 Morelos. Razonó que para verificar los límites de sobre y subrepresentación 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.

vi. 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.**

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 proporcional³⁹.

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**⁴⁰.

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.**

³⁹ Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

⁴⁰ Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código Estatal.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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 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 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 once regidurías, es decir, un total de trece personas.

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

Por ello, sería indebido considerar los límites de sobre y subrepresentación sólo con las regidurías, 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

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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.

Tema B: Solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código local

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

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

En este contexto, como ha quedado expuesto, la Constitución otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el

número de 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 Nación⁴¹ ha establecido que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para la legislatura federal, porque pueden establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, lo cual también resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos.

Lo anterior, fue reiterado al resolver la contradicción de tesis 382/2017, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre del año en curso⁴², en el sentido de 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.

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

Como se vio en líneas anteriores, el legislador de Morelos estableció la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la asignación de regidurías de representación proporcional.

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

⁴² Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquiograficas.aspx>.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

El establecimiento de esos límites a la representatividad de cada partido político tiene como finalidad garantizar el pluralismo político en la integración de citados órganos de gobierno.

Esta garantía constitucional de pluralismo político, como lo ha sostenido el máximo Tribunal⁴³, tiene como objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano respectivo, siempre que tengan cierta representatividad.
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 sobrerrepresentación⁴⁴.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.**

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

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

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

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

Se tiene, por lo tanto, que la fórmula contemplada a nivel municipal en el artículo 18 del Código local, busca fortalecer la pluralidad política en la integración del órgano municipal puesto que, al incorporar incluso que todas las regidurías sean de representación proporcional, se garantiza una mayor participación en el ayuntamiento de los partidos minoritarios.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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

Por otra parte, cabe precisar que la inclusión de la presidencia y la sindicatura en la verificación de los límites de sobre y subrepresentación, no genera por sí mismo un problema para la viabilidad de la fórmula de asignación de representación proporcional.

Empero, como se ha señalado, la SCJN ha establecido que, existe una amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal.

No obstante, en el asunto bajo análisis, en ninguna instancia se ha planteado la inconstitucionalidad del límite específico de ocho por ciento al verificar la sobre y subrepresentación, ni existe 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.

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

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

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

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

APARTADO II. PARIDAD DE GÉNERO EN LA INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

1. Sentencia impugnada

La Sala Ciudad de México determinó que, **en la integración del ayuntamiento de Cuernavaca, se debe atender al principio de paridad de género, porque:**

- a.** Las autoridades tienen la obligación de adoptar medidas para combatir la discriminación en contra de las mujeres.
- b.** Son válidas las acciones afirmativas para el logro de la igualdad material o sustantiva.
- c.** Si bien la legislación morelense no contempla expresamente una regla específica que permita al OPLE modificar el orden de asignación de las planillas votadas para garantizar la integración paritaria del órgano municipal, la asignación realizada no fue paritaria, por lo que era procedente **una medida proteccionista a favor de las mujeres.**
- d.** Era posible modificar el orden de prelación de las candidaturas, porque era una medida razonable, proporcional y necesaria, sin que ello

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

implique afectaciones desproporcionadas o innecesarias a los principios de certeza, seguridad jurídica y autodeterminación de los partidos políticos.

2. Planteamientos

Los recurrentes consideran que indebidamente se atendieron los agravios de la candidata del PVEM relacionados con la asignación de regidurías de representación proporcional, ya que el partido que la postuló no tenía derecho a participar en dicha asignación.

También aducen que la sentencia impugnada dejó de tomar en consideración que no es oportuno realizar modificaciones a las listas de candidaturas a las regidurías, ya que las listas habían sido presentadas atendiendo a los principios de paridad y alternancia al momento de solicitar su registro y cuando este les fue otorgado, por lo que la Sala responsable vulneró los principios de legalidad, definitividad, certeza, autodeterminación de los partidos políticos y seguridad jurídica.

3. Decisión

Esta Sala Superior considera que **asiste la razón a los recurrentes** respecto a que la Sala responsable no aplicó correctamente el mandato constitucional de paridad de género, pues debía prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, en las circunstancias del caso concreto, no se justificó debidamente la implementación de una medida afirmativa adicional, considerando que no se estableció de **manera oportuna, ni se motivó suficientemente su necesidad.**

4. Justificación

a. Criterios para la aplicación de las acciones afirmativas de paridad de género

Esta Sala Superior ha considerado que la inclusión de una medida

afirmativa con impacto en la integración del órgano de gobierno, como la definición de ajustes en las listas de representación proporcional, debe equilibrar el principio constitucional de paridad, con otros valores de relevancia constitucional, como la garantía de certeza y seguridad jurídica, el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho a ser electo de las personas postuladas⁴⁵.

Por ello, dichas acciones afirmativas deben atender los siguientes criterios.

i. Oportunidad

En principio, el ejercicio legislativo o reglamentario aumenta el grado de certeza, ya que permite a todos los participantes del proceso electoral conocer de antemano las reglas respectivas, lo que genera previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y certidumbre a los partidos y candidaturas independientes en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso.

Por esa razón, además de las distintas facultades que corresponden a cada autoridad, el nivel en que las autoridades pueden tener incidencia en las reglas existentes disminuye en función de lo avanzado del proceso electoral.

Esto, pues una vez celebrada la jornada electoral debe procurarse la mayor protección a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

Entonces, aunque la introducción de medidas afirmativas por parte de las autoridades electorales está justificada y es necesaria, las mismas **se deben incorporar al orden normativo en materia electoral de manera oportuna.**

Lo anterior, porque como se dijo, así se genera **previsibilidad sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación**

⁴⁵ SUP-REC-13867/2018, SUP-REC-1453/2018 y acumulado y, SUP-REC-1680/2018 y acumulado.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

correspondiente y certidumbre a los partidos y candidaturas independientes en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso y con respecto a lo que deben esperar de la autoridad, lo cual dota de **legitimidad las actuaciones de las autoridades electorales.**

Al respecto, se debe tener presente que los actores políticos preparan de manera previa al registro de las fórmulas correspondientes su estrategia a fin de obtener el triunfo de la contienda, o bien, posicionarse de la mejor manera posible dentro del órgano de representación popular respectivo, para lo cual planifican y realizan sus **procedimientos internos, de conformidad con un marco normativo, el cual debe ser previsible.**

Además, **la ciudadanía emite el sufragio tomando en consideración las candidaturas que presentan** los partidos políticos y candidaturas independientes en los comicios.

Partiendo de lo anterior, en un momento ulterior a la jornada electoral no es posible alterar el régimen para la asignación de regidurías de representación proporcional, sobre todo si para la adopción de la acción afirmativa debe haber una justificación particular atendiendo a las circunstancias históricas y del proceso electoral en que se pretende aplicar.

ii. Deber de motivación

Esta Sala Superior estima que las autoridades electorales deben **justificar de manera suficiente la necesidad de incorporar una medida afirmativa adicional a las previstas en la legislación**, puesto que este tipo de acciones afirmativas tienen una incidencia en otros derechos o principios reconocidos por la Constitución.

Por ello, se debe **motivar de manera exhaustiva las razones de hecho o de Derecho que justifiquen su adopción.** Ello partiendo de que –por lo ordinario– en la normativa correspondiente –tanto a nivel legislativo como reglamentario– se establece una amplia diversidad de

medidas orientadas a garantizar el principio de paridad de género.

A manera de ejemplo, se deben exponer las razones por las que las medidas afirmativas adoptadas en la legislación son insuficientes para garantizar el derecho de las mujeres de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, conforme al alcance desarrollado en el apartado anterior.

Como sería la identificación de alguna práctica discriminatoria por parte de los partidos políticos que se deba corregir (como la postulación exclusiva de hombres en primeros lugares de las listas); o de algún aspecto normativo que se traduce en una situación de desigualdad en relación con los derechos de las mujeres; o bien, los resultados de procesos electorales pasados que evidencien que las medidas adoptadas hasta ese momento han sido insuficientes para aumentar significativamente el número de mujeres en cargos de elección popular.

En ese sentido, las autoridades que implementen una medida especial deben identificar la finalidad o el objeto específico que busca alcanzar, esto es, el resultado funcional que se pretende respecto a la situación que se quiere superar con la medida.⁴⁶ Ello permitirá –en su momento– valorar su idoneidad, necesidad y eficacia.

Entonces, es indispensable puntualizar las circunstancias fácticas (una práctica generalizada y sistemática, acontecimientos más particulares o los resultados de los procesos electorales recientes) y los aspectos normativos (ciertas regulaciones y sus efectos) que se buscan atender y superar con la medida.

***iii.* Regla general conforme a un criterio objetivo y razonable**

Finalmente, se destaca que el mandato de paridad de género y la garantía de los derechos político-electorales de las mujeres están a cargo de todos los partidos y actores políticos por igual.

⁴⁶ Tal como se sostuvo en la sentencia SUP-JDC-1172/2017 y acumulados.

SUP-REC-1780/2018 Y ACUMULADOS

Esta Sala Superior ha establecido⁴⁷ que la aproximación que el Tribunal Electoral ha adoptado del principio de paridad de género no ha sido a nivel individual, sino grupal, en donde se ha buscado revertir la situación de desventaja que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales, principalmente, como grupo social.

Siguiendo este razonamiento y en íntima relación con los criterios antes desarrollados, para esta Sala Superior es indispensable que la medida afirmativa que se adopte, como es el caso de una regla de ajuste en las listas de candidaturas, debe cumplir con las características de generalidad (destinado a regular a sujetos indeterminados) y abstracción (orientado a regular situaciones de hecho indeterminadas), además de que debe atender a un **parámetro objetivo y razonable**.

En consecuencia, se deben establecer esas garantías para asegurar que todos los partidos políticos sean tratados de manera igualitaria y para desechar cualquier percepción de que la medida y su operación se realizan con el objeto de afectar (o de no hacerlo) a partidos políticos o candidaturas en lo particular.

Por ejemplo, se tendría que establecer cuál es el parámetro que se utilizará para definir el orden y condiciones conforme a las cuales se incidirá o se modificará el orden de las postulaciones de los partidos políticos⁴⁸.

b. Caso concreto

Como punto de partida, se tiene por acreditado que la regla de ajuste se dispuso por la Sala Regional para el caso específico de la asignación de regidurías del ayuntamiento, de manera posterior a la celebración de la jornada electoral, en atención al planteamiento de una de las candidatas.

⁴⁷ Véase el SUP-REC-1317/2018 y acumulados.

⁴⁸ Esta Sala Superior, en la sentencia SUP-REC-1176/2018 y acumulados, consideró que era constitucional que se previera una regla de ajuste para lograr la integración paritaria del Congreso de la Ciudad de México, para la cual se ajustaban las asignaciones de los partidos políticos empezado por quien recibió el menor porcentaje de votación y continuando en orden ascendente y, consideró que se trataba de un parámetro objetivo y razonable.

Además, se pretendió justificar la adopción de la medida a través de señalamientos respecto a que el acatamiento del principio de paridad de género suponía –necesariamente– lograr una integración paritaria del ayuntamiento.

Al respecto, en la sentencia impugnada se hizo una comparación histórica de la conformación del ayuntamiento en las últimas siete elecciones de ayuntamiento (1997, 2000, 2003, 2006, 2008, 2012 y 2015) para establecer que históricamente las mujeres han estado subrepresentadas en su integración.

Sin embargo, en la sentencia impugnada se consideraron elecciones en las que no estaban contempladas las reglas de paridad y alternancia en las listas de regidurías, por lo cual no era posible desprender de las elecciones anteriores al 2015 que esas medidas no fueran efectivas para cumplir con el principio de paridad.

Además, la Sala Regional no estableció la manera por la que el cumplimiento de las reglas de paridad y alternancia constituyeron un impedimento para alcanzar un resultado más apegado a la paridad en la integración total del ayuntamiento, es decir, si esto fue resultado de elementos coyunturales, como los resultados de la elección y la votación recibida o, si implica una discriminación indirecta resultado de la aplicación de una norma aparentemente neutral.

Sin embargo, en la sentencia impugnada no se establecieron parámetros para la aplicación de la paridad de género en la integración del ayuntamiento, sino que, simplemente se le ordenó al OPLE que, al realizar la asignación de regidurías, tomara en cuenta el principio de paridad de género, sin darle mayores elementos respecto a modo en particular los mecanismos para hacerlo o la manera de afectar el orden de las listas de regidurías.

A partir de lo razonado, se aprecia que **en la implementación del ajuste a la lista de regidurías de representación proporcional de la sentencia impugnada no se atendieron los criterios para que**

hubiese estado debidamente justificada y, por tanto, se tradujo en una afectación desproporcionada de los principios de seguridad jurídica y certeza, la cual trasciende al derecho de los partidos y candidaturas independientes que participaron en la elección, así como de los recurrentes.

Por tanto, resultan sustancialmente **fundados** los planteamientos de los recurrentes.

c. El OPLE debe adoptar medidas que garanticen que el mandato de paridad de género trascienda a la integración del órgano.

Este Tribunal Electoral advierte que el OPLE no ha adoptado los mecanismos suficientes para garantizar el principio de paridad de género y el derecho de las mujeres al acceso al poder público en condiciones de igualdad, desde una vertiente que permita su trascendencia a la conformación de los órganos.

Así, en atención al carácter de garante de este Tribunal Electoral en relación con los derechos político-electorales de la ciudadanía y a fin de subsanar la situación general que ha impedido que se optimice el principio de paridad de género en armonía con los principios de certeza y seguridad jurídica, se estima que procede ordenar al OPLE que analice la efectividad de las medidas afirmativas adoptadas hasta este momento para garantizar el derecho de las mujeres al acceso a los distintos cargos de elección popular en condiciones de igualdad.

De esta manera, dicha autoridad electoral debe valorar los avances y resultados que se han alcanzado hasta este momento, con las medidas implementadas en la legislación y en sede administrativa, en relación con el acceso efectivo de las mujeres a los cargos de elección popular en el estado, para identificar las insuficiencias que se deben atender.

Es preciso que tome en cuenta los resultados históricos y las tendencias generadas a partir del contexto socio-político del estado, del modelo político-electoral y de las conductas de los partidos políticos y

otros sujetos.

A partir de dicho análisis, el OPLE deberá decidir cuáles son los lineamientos adecuados y necesarios para asegurar que los órganos de elección popular estén conformados de manera paritaria, es decir, al menos por la mitad de mujeres.

Al respecto, la autoridad electoral tiene libertad de atribuciones y un margen de decisión para adoptar tanto medidas afirmativas de postulación como de impacto directo en la integración, con la condicionante de que cumplan de manera efectiva con la finalidad señalada, esto es, que el órgano se integre paritariamente⁴⁹.

De esta manera, esta Sala Superior considera que se debe vincular al Instituto local para que, antes del inicio del siguiente proceso electoral, emita un acuerdo en el que establezcan los lineamientos y medidas de carácter general que estime adecuados para garantizar una conformación paritaria de los distintos órganos de elección popular.

Lo anterior bajo el entendido de que dichas medidas deben estar dirigidas a atender la situación de exclusión y discriminación estructural que han sufrido de manera histórica las mujeres, de modo que únicamente podrían aplicarse en su beneficio.

⁴⁹ De manera ilustrativa, destacan los tipos de medidas que se han adoptado –tanto en sede legislativa como administrativa– diversas entidades federativas:

- Ámbito federal, el Instituto Nacional Electoral aprobó lineamientos para la postulación paritaria en el Congreso federal.

- Baja California Sur, el Instituto Estatal Electoral adoptó: i) la exigencia de que las listas de representación proporcional estuvieran encabezadas por una fórmula de mujeres. Esto logró que la actual conformación del Congreso estatal sea de diez hombres y once mujeres y ii) considerando el mandato de postulación paritaria desde la dimensión horizontal, se dispuso que de los cinco ayuntamientos al menos tres estuvieran encabezados por mujeres.

- Morelos, en el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, el OPLE adoptó como medida afirmativa que, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, la lista debía encabezarse por una fórmula integrada por mujeres. Cabe destacar que el Congreso de Morelos quedó integrado por catorce diputadas y seis diputados.

- Nuevo León, el OPLE emitió lineamientos que prevén el procedimiento a seguir para realizar los ajustes en las listas de representación proporcional necesarios para lograr una integración paritaria del Congreso estatal.

- Ciudad de México, el legislador adoptó una medida afirmativa para la integración paritaria del Congreso local, de manera que en los incisos i) y j) del artículo 26 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone el procedimiento a seguir para hacer los ajustes necesarios tendentes a obtener una integración paritaria.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

De esta manera, los lineamientos que se adopten deben partir de que la finalidad a lograr consiste en que al menos la mitad de los cargos estén ocupados por mujeres, por lo que no podrían aplicarse para restringir su acceso al órgano respectivo.

Por último, en atención a que en esta sentencia se ha establecido un criterio de relevancia general y de política pública sobre el alcance del principio de paridad de género y los criterios que se deben observar para armonizarlo debidamente con los principios de certeza y seguridad jurídica, particularmente en relación con la obligación de adoptar las medidas afirmativas que permitan asegurar una integración paritaria por razón de género de los órganos de elección popular, esta Sala Superior considera necesario:

i) Dar vista con la presente sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

ii) Hacer del conocimiento la presente resolución al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas de la República mexicana. Ello con fines estrictamente informativos, considerando que se trata de un criterio relativo al sentido y alcance de un mandato constitucional, además de que se trata de las autoridades electorales que están facultadas para adoptar los lineamientos y medidas adecuadas para instrumentalizar aquel en los procesos electorales respectivos.

Similar criterio se sostuvo al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-1317/2018 Y ACUMULADOS, SUP-REC-1386/2018, SUP-REC-1453/2018 y SUP-REC-1561/2018.

Dado lo fundado del agravio, se hace innecesario analizar el diverso planteamiento de los recurrentes en el sentido de que la candidata del PVEM carecía de interés legítimo para hacer valer agravios sobre la falta de paridad de género en la integración del ayuntamiento, ya que se atendió al mayor beneficio.

APARTADO III. PLANTEAMIENTOS DE LEGALIDAD

Los recurrentes realizan una serie de señalamientos que no denotan un tema de constitucionalidad que deba ser analizado a través de los presentes medios de impugnación cuya naturaleza es excepcional y extraordinaria, a saber:

- a. La Sala Regional excede la litis planteada, ya que, ante agravios vagos e impresos, revocó la resolución combatida bajo los argumentos utilizados en otro asunto (municipio de Totolapan).
- b. El recurrente Gerardo Ernesto Albarrán Cruz dice que la sentencia impugnada contraviene el derecho a votar, ser votado, así como a ocupar un cargo de elección de popular, ya que el Tribunal de Morelos lo nombró como regidor.

Lo expuesto, debido a que los planteamientos que aducen **son de legalidad y no de constitucionalidad**, dado que en ellos únicamente se cuestiona la forma en que se aplicó al caso la fórmula de asignación de regidurías y los límites a la sobre y subrepresentación.

De ahí que las manifestaciones realizadas por los recurrentes no constituyen un genuino planteamiento de constitucionalidad, lo que torna **inoperantes** los agravios hechos valer⁵⁰.

En atención a las consideraciones anteriores, se considera innecesario requerir al Instituto local el acuerdo 413 del presente año, ya que se pretende revocar una asignación derivada de la sentencia impugnada.

APARTADO IV. EFECTOS

Con base en las consideraciones expuestas, esta Sala Superior **revoca** la resolución dictada en el expediente SCM-JDC-1180/2018 y acumulados, para los **efectos** siguientes:

⁵⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 56/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro y texto siguiente: “**REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD**”.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

1. Se **confirma** la asignación de regidurías de representación proporcional para el ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, realizada por el OPLE en el acuerdo 340/2018, **de catorce de septiembre**, a favor de:

Candidato propietario/a	Partido político o candidatura independiente
Víctor Adrián Martínez Terrazas	
María Alicia Martínez Reyes	
Jesús Martínez Dorantes	
Alfredo Irving Morales Escobar	
Romualdo Salgado Valle	
Ulises Vargas Estrada	
José Julián Mojica Martínez	
Anayeli Fabiola Rodríguez Gutiérrez	
Cesar Salgado Castañeda	
Albina Cortés Lugo	
Gerardo Enrique Güemes Manzo	

2. Por tanto, quedan sin efectos las constancias de asignación expedidas a personas distintas a las mencionadas.

3. Para futuros efectos, se **ordena** al OPLE que:

a. De manera inmediata, realice un análisis sobre la efectividad de las medidas afirmativas adoptadas hasta este momento para garantizar el derecho de las mujeres al acceso a los distintos cargos de elección popular en condiciones de igualdad, y

b. Emita, antes del inicio del siguiente proceso electoral, el acuerdo en el que se establezcan los lineamientos y medidas que estime idóneos y necesarios para garantizar una conformación paritaria de los órganos de elección popular.

4. Se **ordena** dar vista con la presente sentencia al Congreso del estado de Morelos y comunicar la presente decisión al Instituto Nacional

Electoral y a los organismos públicos locales electorales de todas las entidades federativas de la República mexicana.

Por lo expuesto y fundado se

X. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos en los términos precisados.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la Ciudad de México, en el expediente SCM-JDC-1180/2018 y acumulados.

TERCERO. Se **confirma** la asignación de regidurías de representación proporcional que realizó el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana el catorce de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el acuerdo 340/2018.

CUARTO. Se **ordena** al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana que emita, antes del inicio del siguiente proceso electoral, el acuerdo en el que se establezcan los lineamientos y medidas que estime idóneos y necesarios para garantizar una conformación paritaria de los órganos de elección popular.

QUINTO. Se **ordena** dar vista con esta sentencia al Congreso del estado de Morelos.

SEXTO. Se **ordena** comunicar esta sentencia al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales de todas las entidades federativas de la República mexicana.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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 y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez. La magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón votan en contra y emiten voto particular. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA
DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-
1780/2018 Y ACUMULADOS**

En este voto particular que emito con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expongo las razones por las cuales no estoy a favor del sentido de la sentencia relativa al SUP-REC-1780/2018 y sus acumulados.

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

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

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

Asimismo, preciso que estoy de acuerdo con la propuesta en lo relativo a que la Sala Regional Ciudad de México no justificó de manera suficiente, la implementación de una acción afirmativa adicional a las previstas en la legislación electoral de Morelos.

En el caso concreto se destaca que las autoridades electorales en cada instancia, llegaron a conclusiones distintas en la asignación de representación proporcional, por una parte la autoridad administrativa electoral otorgó cuatro cargos a MORENA, dos al obtener la Presidencia Municipal y la Sindicatura, y dos por el principio de representación proporcional, otorgó tres al PAN, dos a una de las planillas integradas por la candidatura independiente de José Luis Urióstegui, una al PRI, una al PSD, una al PRD y una a la planilla del candidato independiente Luis Flores.

Por su parte, el tribunal local concluyó que a MORENA le correspondían cinco cargos, dos por mayoría relativa y tres por representación proporcional, tres al PAN, dos a una de las planillas integradas por la candidatura independiente de José Luis Urióstegui, tres al PAN, una al PRI, una al PRD, una al PSD, y cinco a MORENA.

Para llegar a esa conclusión, como se explica más adelante, no tomó en consideración la totalidad del órgano para el cálculo de los límites de sobre y subrepresentación.

La Sala Regional confirmó la asignación que realizó el OPLE al considerar que para efecto del cálculo de los límites de sobre y subrepresentación debe considerarse la totalidad del órgano, esto es, a la presidencia municipal, la sindicatura y las regidurías de representación proporcional.

Así, la problemática que se plantea en este caso está relacionada 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 bien, si no resulta operativo porque sea materialmente imposible que todas las fuerzas políticas se ubiquen dentro de dichos límites. 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 Cuernavaca.

Esto, porque tal y como se desprende del escrito de demanda de los recurrentes, se alega una equivocación por parte del legislador morelense al momento de trasladar la fórmula de la integración del congreso local a los ayuntamientos, porque se trata de órganos lógicos y numéricamente de conformación distinta. En efecto, los actores alegan que no es trasladable verificar los límites de sub y sobrerrepresentación a un ayuntamiento.

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 de los referidos límites a la luz de los criterios que recientemente ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que me referiré más adelante.

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

En principio, comparto esta primera premisa del análisis, en el entendido de que no es una potestad ilimitada, 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 de un ayuntamiento en el estado de Morelos, pues lo adecuado es valorar en cada caso la viabilidad de su implementación y sus implicaciones, a partir del estándar que ha fijado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se profundizará en los siguientes apartados.

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

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

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

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

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

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

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

La condicionante constitucional es, más bien, que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal; es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, será objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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 ayuntamientos⁵¹.

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 proporcional exigidos constitucionalmente, sin

⁵¹ Se destaca que la propuesta fue aprobada por unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con reservas de los ministros Franco González Salas y Aguilar Morales –quien reservó su derecho a formular voto concurrente–; y los ministros Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández precisaron que votan obligados por el criterio mayoritario, en cuanto a la existencia y procedencia de la contradicción.

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-1780/2018
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.

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

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

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

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

Adicionalmente, el modelo consensual tiene 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

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

y consensual es la diferencia entre los gobiernos de mayoría de un solo partido y 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.⁵²

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 Lijphart⁵³ 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.⁵⁴

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

⁵² 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.

⁵³ Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

⁵⁴ 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-1780/2018 Y ACUMULADOS

crece la desproporcionalidad y crecen las ventajas para los partidos grandes, mientras que en el sistema de representación proporcional deviene en una mayor proporcionalidad y en unas condiciones más favorables para los partidos pequeños. En relación con esto, Lijphart señala que en un sistema de representación proporcional (como lo es en los ayuntamientos en Morelos) es difícil que los distritos (en este caso ayuntamientos) de pocos miembros sean compatibles con el principio de proporcionalidad.

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

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

c) Significado de los límites de sobre y subrepresentación

Los límites de sobre y subrepresentación son restricciones a la desproporción entre votos y asientos. En el caso de Morelos, la legislación replica para los ayuntamientos los límites constitucionales de ocho por ciento que se aplican para las legislaturas estatales,

asimilando órganos distintos en naturaleza, composición y tamaño. Es decir, limita la desproporción en la representación hasta ocho puntos porcentuales respecto de la votación obtenida.

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

Una vez dicho lo anterior debe señalarse que, en un sistema mixto, tanto la mayoría relativa como la representación proporcional son elementos a considerar para evaluar al sistema electoral. Así, en un sistema mixto, la desproporción producida por la parte mayoritaria del sistema no es una anomalía, es un efecto buscado para generar mayorías que consigan gobernabilidad en un órgano colegiado, es decir, este tipo de sistema busca obtener un 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

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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

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

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

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

el legislador buscó en su momento darles importancia a ambos principios, nos queda la alternativa de actuar y decidir conforme a la propia naturaleza del sistema.

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

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

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

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

Ahora bien, para proceder al análisis relativo a la viabilidad de implementar los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 18 del Código Electoral de Morelos⁵⁵, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Cuernavaca, 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.

⁵⁵ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

Para ello, en principio, sería necesario recurrir a la asignación realizada por el IMPEPAC en el acuerdo IMPEPAC/CEE/340/2018 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; *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 registrados⁵⁶, pues éstos son votos que no gozan de efectividad para efectos de mayoría relativa y, por lo tanto, tampoco deben contar para la asignación por el principio de representación proporcional.

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

Por otra parte, se ha definido que los límites de sub y sobrerrepresentación deben calcularse atendiendo al universo de votos que efectivamente permita verificar el grado de correspondencia entre los votos que fueron eficaces para la integración del órgano y las curules asignadas a cada fuerza política, tomando como parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello, para evitar alteraciones a la relación entre votos y curules al momento de la asignación⁵⁷.

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 debe, en principio, corregir el ejercicio de asignación y, sobre éste, evaluar la operatividad y funcionalidad del sistema diseñado por el

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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.

Asignación

1.1. Marco normativo

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

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

Al ayuntamiento de Cuernavaca le corresponderán once regidores, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece que.

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

- Podrán participar en la asignación aquellos partidos que cuenten con al menos el 3 % (tres por ciento) de la votación emitida.
- La asignación se hará aplicando a la votación de los partidos un factor simple de distribución, el cual resultará de dividir la votación de los partidos que obtuvieron el porcentaje mínimo entre el número de curules por asignar.
- Si habiendo aplicado el factor quedaren curules por asignar, éstas se distribuirán en orden decreciente por restos mayores.
- En la asignación deberán observarse los límites de sub y sobrerepresentación 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 sobrerepresentación, y

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

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

1.2. Asignación de regidurías en el ayuntamiento

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

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	45,129
	PRI	6,856
	PRD	10,678
	PVEM	7,307
	PT	6,415
	MC	4,655
	PANAL	4,919
	PSD	7,766
	MORENA	48,030
	PES	7,765
	PHM	2,138
CANDIDATO INDEPENDIENTE JOSÉ LUIS URIÓSTEGUI (C1)		27,431
CANDIDATO INDEPENDIENTE LUIS FLORES (C2)		10,484
CANDIDATA INDEPENDIENTE ARMANDO HADDAD (C3)		4,439
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		157
VOTOS NULOS		7,173

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente	Votación
VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)	201,432
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE): VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados	194,012

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	45,129	23.2609%	SI
 PRI	6,856	3.5338%	SI
 PRD	10,678	5.5038%	SI
 PVEM	7,307	3.7663%	SI
 PT	6,415	3.3065%	SI
 MC	4,655	2.3993%	NO
 PANAL	4,919	2.5354%	NO
 PSD	7,766	4.0028%	SI
 MORENA	48,030	24.7562%	SI
 PES	7,765	4.0023%	SI
 PHM	2,138	1.1020%	NO
CANDIDATO INDEPENDIENTE JOSÉ LUIS URIÓSTEGUI (CI1)	27,431	14.1388%	SI
CANDIDATO INDEPENDIENTE LUIS FLORES (CI2)	10,484	5.4038%	SI
CANDIDATA INDEPENDIENTE ARMANDO HADDAD (CI3)	4,439	2.2880%	NO

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% VVE	Alcanza umbral del 3%
TOTAL	194,012	100%	

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, PSD, MORENA, PES y las planillas de las candidaturas independientes de José Luis Urióstegui y Luis Flores.

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	Sobrerrepresentación	Participa en asignación
 PAN	45,129	25.3732%	0	0%	0%	SI
 PRI	6,856	3.8547%	0	0%	0%	SI
 PRD	10,678	6.0036%	0	0%	0%	SI
 PVEM	7,307	4.1083%	0	0%	0%	SI
 PT	6,415	3.6067%	0	0%	0%	SI
 PSD	7,766	4.3663%	0	0%	0%	SI
 MORENA	48,030	27.0042%	2	15.38%	-11.62%	SI
 PES	7,765	4.3658%	0	0%	0%	SI
CI 1 JOSÉ LUIS URIÓSTEGUI	27,431	15.4227%	0	0%	0%	SI
CI 2 LUIS FLORES	10,484	5.8945%	0	0%	0%	SI

Partido o candidatura independiente	Votación ±8 %	% respecto a votación ±8 %	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayuntamiento	Sobrerrepresentación	Participa en asignación
TOTAL	177,861	100%	2			

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

Asignación por factor simple de distribución y resto mayor

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

Así, se toma la suma de votos de los partidos PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, PSD, MORENA, PES y las planillas de las candidaturas independientes de José Luis Urióstegui y Luis Flores y se divide entre 11 curules.

VOTACIÓN DE PARTICIPANTES (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)	
VP	177,861

FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN (Factor = VP/ curules por asignar)	
FACTOR	16,169.18

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

Partido o candidatura	VP	Aplicación del factor	Costo de escaños	Votación restante	Resto Mayor
-----------------------	----	-----------------------	------------------	-------------------	-------------

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

independiente			Decimal	Enteros			Orden	Asignación
	PAN	45,129	2.7911	2	32,338.36	12,790.64	2	1
	PRI	6,856	0.4240	0	0	6,856.00	9	0
	PRD	10,678	0.6604	0	0	10,678.00	4	1
	PVEM	7,307	0.4519	0	0	7,307.00	8	0
	PT	6,415	0.3967	0	0	6,415.00	10	0
	PSD	7,766	0.4803	0	0	7,766.00	6	1
	MORENA	48,030	2.9705	2	32,338.36	15,691.64	1	1
	PES	7,765	0.4802	0	0	7,765.00	7	0
CI 1 JOSÉ LUIS URIÓSTEGUI		27,431	1.6965	1	16,169.18	11,261.82	3	1
CI 2 LUIS FLORES		10,484	0.6484	0	0	10,484.00	5	1
TOTAL		177,861	100%	5	-	-	-	6

Con la aplicación del factor se asignan un total de 5 (cinco) regidurías, 2 (dos) al PAN, 2 (dos) a MORENA y 1 (una) a la planilla del candidato independiente José Luis Urióstegui.

Finalmente, las seis regidurías restantes se asignan conforme a los restos mayores al PAN, PRD, PSD, MORENA y a las planillas de los candidatos independientes José Luis Urióstegui y Luis Flores.

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	2	1	3
	PRI	0	0	0	0
	PRD	0	0	1	1
	PVEM	0	0	0	0
	PT	0	0	0	0
	MC	0	0	0	0

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PANAL	0	0	0	0
	PSD	0	0	1	1
	MORENA	2	2	1	5
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
CI 1 JOSÉ LUIS URIOSTEGUI		0	1	1	2
CI 2 LUIS FLORES		0	0	1	1
TOTAL		2	5	6	13

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

Verificación de operatividad de límites

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

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación $\pm 8\%$ ⁵⁸	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
-------------------------------------	--------------	------------------------------------	----------------	--------------------	---------------------------	--------	-------	--------------------	---------------------------

⁵⁸ 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-1780/2018
Y ACUMULADOS**

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación ±8% ⁵⁸	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
 PAN	45,129	25.3732 %	3	23.077%	-2.296%		3	23.077 %	-2.296%
 PRI	6,856	3.8547%	0	0.000%	-3.855%		0	0.000%	-3.855%
 PRD	10,678	6.0036%	1	7.692%	1.689%		1	7.692%	1.689%
 PVEM	7,307	4.1083%	0	0.000%	-4.108%		0	0.000%	-4.108%
 PT	6,415	3.6067%	0	0.000%	-3.607%		0	0.000%	-3.607%
 PSD	7,766	4.3663%	1	7.692%	3.326%		1	7.692%	3.326%
 MORENA	48,030	27.0042 %	5	38.462%	11.457%	-1	4	30.769 %	3.765%
 PES	7,765	4.3658%	0	0.000%	-4.366%	+1	1	7.692%	3.327%
CI 1 JOSÉ LUIS URIÓSTEGUI	27,431	15.4227%	2	15.385%	-0.038%		2	15.385%	-0.038%
CI 2 LUIS FLORES	10,484	5.8945%	1	7.692%	1.798%		1	7.692%	1.798%
TOTAL	177,861	100%	13	100.000 %			13	100%	

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

La asignación final es la siguiente:

Partido o candidatura independiente	Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
 PAN	0	3	3
 PRD	0	1	1
 PSD	0	1	1
 MORENA	2	2	4
 PES	0	1	1
CI 1 JOSÉ LUIS URIÓSTEGUI	0	2	2
CI 2 LUIS FLORES	0	1	1
TOTAL	2	11	13

Sin embargo, a pesar de que es posible aplicar los límites en este caso, con el ejercicio efectuado de manera correcta, la asignación tiene un resultado diferente del ejercicio realizado por el Instituto Local y que a su vez se confirma con la sentencia aprobada por la mayoría.

Es por los motivos expuestos, que me aparto de la decisión mayoritaria y presento voto particular.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-REC-1780/2018 Y ACUMULADOS.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11, del Reglamento Interno, de este Tribunal Electoral, la suscrita formulo voto particular, toda vez que no comparto la argumentación que sustenta la decisión, ni el sentido en el que la mayoría determina revocar el fallo dictado por la Sala Regional Ciudad de México en los juicios SCM-JDC-1180/2018 y acumulados.

La posición mayoritaria consideró, en esencia, que la Sala Regional no aplicó debidamente el mandato de paridad de género al establecer una medida afirmativa adicional a las previstas en la ley, ya que no se justificó debidamente su implementación, pues ésta no se estableció de manera oportuna ni se motivó de manera suficiente su necesidad.

Coinciden en que la resolución impugnada violentó los principios de certeza y seguridad jurídica, pues no fundó ni motivó adecuadamente la decisión, a la par de que la regla de ajuste se dispuso de manera posterior a la celebración de la jornada electoral. Además, señalan que no se establecieron parámetros para la aplicación de la paridad de género, sin darle mayores elementos a la autoridad administrativa electoral respecto de los mecanismos para hacerlo, lo cual se tradujo en la vulneración de los indicados principios y en afectación a los derechos de los partidos políticos y candidaturas independientes que participaron en la elección.

Por tanto, consideran que no debió haberse modificado la asignación realizada por el organismo público local, por lo que decidieron revocar la sentencia impugnada.

Difiero de la decisión mayoritaria, pues estoy convencida de que los principios involucrados en la observancia de la paridad de género cuentan con una jerarquía tal que permiten a las autoridades electorales realizar los ajustes necesarios para garantizar que el género femenino no se encuentre subrepresentado, con independencia del establecimiento previo de disposiciones expresas en la normatividad local.

Lo anterior toda vez que el mandato constitucional de no discriminación por razones de género contenido en el artículo 1º de la Constitución Federal, así como lo dispuesto por el artículo 41 del mismo ordenamiento jurídico, permiten concluir que la maximización de los derechos políticos de la mujer es una de las obligaciones fundamentales tanto de los partidos políticos, como de las autoridades.

Esto cobra relevancia al considerar las obligaciones del Estado mexicano en el ámbito internacional, especialmente con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizadas por la comisión Económica para América Latina y el Caribe, en las que se suscribió el Consenso de Quito, entre otras, las cuales lo vinculan a la implementación de medidas significativas para lograr la igualdad real y sustantiva mediante la integración efectiva de los órganos gubernamentales y colegiados, en vez de reducir la participación política de la mujer a la mera postulación política.

Por tanto, me separo de la postura mayoritaria porque considero que, en el caso concreto, no se puede soslayar la integración del ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos con una notoria subrepresentación del género femenino, máxime al existir criterios de

SUP-REC-1780/2018 Y ACUMULADOS

este Tribunal, así como tratados internacionales, que facultan la reasignación de regidurías en consideración con el género al que pertenecen, con la intención de alcanzar la igualdad sustantiva.

En ese orden de ideas, como anticipamos, el artículo 1° de la Constitución Federal prohíbe toda discriminación motivada, en concreto, por el género, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Por su parte, el artículo 41, Base I, de la Carta Magna prevé la obligación de los partidos políticos de postular candidaturas que garanticen la paridad entre los géneros. El mismo dispositivo establece como obligación de tales institutos contribuir a la participación política de la mujer, garantizando la paridad entre los géneros en las candidaturas.⁵⁹

Asimismo, este Tribunal Electoral ha mantenido su compromiso con la generación de criterios que maximicen la participación de la mujer en la vida política nacional mediante el refuerzo constante de la progresividad de los derechos políticos.⁶⁰ Ello como parte de su compromiso, y el del Estado mexicano, para incentivar la igualdad sustantiva de la mujer, así como el ejercicio del poder de forma paritaria.

Lo anterior lleva a concluir, necesariamente, que las decisiones de esta Sala Superior, el resto de las autoridades electorales, y los instrumentos

⁵⁹ Si bien es cierto que el artículo 41, base I, segundo párrafo de la Constitución Federal hace mención exclusivamente a la postulación de candidaturas para las legislaturas federales y locales, los criterios de esta Sala Superior han ampliado dicha obligación para pugnar por la igualdad sustantiva en la integración de los órganos colegiados.

⁶⁰ Dichos criterios se encuentran recogidos en las jurisprudencias y tesis cuya clave y rubro se enlistan enseguida, mismas que pueden consultarse en el sitio oficial de la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este Tribunal Electoral, en la dirección electrónica <http://sief.te.gob.mx/IUSE/>:

○ 11/2018: PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.
○ 36/2015: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA.

○ 6/2015: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

○ LXXVIII/2016: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

○ XXVI/2015: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN

normativos involucrados, deben promover la detentación efectiva de los cargos públicos en favor de las mujeres, y no limitar su participación a la simple postulación electoral. Es decir, deben tomarse las medidas necesarias para velar por el estricto cumplimiento y materialización de las medidas encaminadas a estimular la participación política femenina y no, como es el caso de la postura mayoritaria, limitar su ejercicio a la simple postulación, sin concretizar el espíritu de tales medidas en la conformación de los órganos públicos.

Entonces, el caso de Cuernavaca, Morelos plantea una problemática especial, pues a pesar de que no existiera disposición normativa expresa ni anterior que determinara el ajuste de las regidurías en atención a la paridad de género, ello no es óbice para implementar mecanismos encaminados a materializar la igualdad sustantiva y a cumplir cabalmente con las obligaciones adoptadas por el Estado mexicano en la materia.

En ese orden de ideas, comparto la postura de la sentencia mayoritaria en cuanto a que se ordene al Instituto electoral de esa entidad federativa que emita, antes del inicio del próximo proceso electoral, todos aquellos actos jurídicos que garanticen el mandato previsto en el artículo 41 constitucional, de paridad sustantiva, que permitan una auténtica integración paritaria, pues estamos convencidos de que ello reforzará las medidas para lograr la igualdad sustantiva.

No obstante, no comparto el resto de las consideraciones planteadas en la sentencia en relación con este tema, ya que estoy segura de que, en el caso concreto, los ajustes correspondientes pueden llevarse a cabo en este momento, con independencia de que no se hayan aprobado criterios normativos previos en el sentido de ajustar la conformación del ayuntamiento, por razón de género.

En efecto, los mecanismos compensatorios constituyen directrices orientados a alcanzar la igualdad material, de modo que mujeres y hombres puedan alcanzar una representación o un nivel de

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

participación equilibrada. Para lograrlo, es necesario establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un piso igualitario, y desplegar sus atributos y capacidades.

De ahí que, es obligación de toda autoridad velar por la vigencia y efectividad de los derechos humanos, entre ellos el de igualdad, a fin de no incurrir en prácticas discriminatorias estructurales o, en su caso, institucionales. Ello, en términos de lo establecido por el artículo 1° de la Constitución Federal y de los tratados signados por México.

Es por ello que, para la integración del ayuntamiento que nos ocupa, las autoridades electorales debemos velar por el cumplimiento del principio de igualdad desde una perspectiva de género que sea efectiva para lograr la igualdad sustantiva, y que no se limite a la postulación paritaria.

En específico, el motivo de mi disenso se basa en que, como lo determinó la Sala Regional, la autoridad local debió haber implementado un mecanismo que reparara la notoria subrepresentación del género femenino para alcanzar la igualdad sustantiva en la integración del ayuntamiento, a pesar de no estar previsto en la normatividad local. Ello, pues estoy convencida de que existen condiciones jurídicas y materiales suficientes para cumplir con ese mandato constitucional, así como con las obligaciones que en la materia confieren diversos instrumentos internacionales.

Para contextualizar lo anterior, haré referencia a diversos instrumentos internacionales que reflejan el grado de compromiso con el que deben actualizar las autoridades en la consecución de la igualdad sustantiva.

Por un lado, la declaración de Atenas de 1992 reconoce que la igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones; el acceso de las mujeres los mismos derechos formales que los hombres, entre ellos, el de presentarse a elecciones en puestos elevados de la administración pública, reconociendo que un sistema

democrático debe asegurar una participación igual de la ciudadanía en la vida pública y política.

En ese orden de ideas, los artículos 4° y 6° de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer⁶¹ en relación al 1°, 2°, y 7°, incisos a) y b), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶² establecen la prohibición de discriminarles por el sólo hecho de serlo, a través del menoscabo, anulación o restricción del goce de sus derechos humanos y fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, cultural o cualquiera otra.

Para ello, los Estados parte se comprometen a establecer políticas encaminadas a eliminar la discriminación en la vida política y pública en contra de la mujer, garantizando su participación en la formulación de políticas públicas gubernamentales, en su ejecución y en la ocupación y ejercicio de cargos públicos en todos los planos gubernamentales.

En ese sentido, como el proyecto de la mayoría lo reconoce, incluso en el Consenso de Quito ha centrado el objetivo de la paridad en alcanzar la igualdad en el ejercicio de poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación representación social y política, como meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. Para lograrlo, el Estado mexicano se comprometió al establecimiento de medidas de acción de carácter permanente que son necesarias para garantizar la plena participación de las mujeres en el desempeño de los cargos públicos, lo que también es recogido en el proyecto de la mayoría.

Por lo que hace al Consenso de Brasilia, se reafirmó que la paridad es una condición determinante de la democracia, y una meta para

⁶¹ Conocida como Convención de Belem do Pará.

⁶² Referida como CEDAW, por sus siglas en inglés.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad. Su objeto es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y de representación social y política, e incluso en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales.

Por otra parte, el Consenso de Santo Domingo, precisa en los numerales 21 y 101 que la igualdad de género debe convertirse en un eje central y transversal de toda la acción del Estado, ya que es un factor clave para consolidar la democracia y avanzar hacia un modelo de desarrollo participativo e inclusivo.

Este Consenso establece que para garantizar la igualdad de género debería, entre otras cuestiones, asegurar el acceso de las mujeres, en condiciones de igualdad, a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de iniciativas y medidas legislativas y de carácter electoral que garanticen la representación paritaria de las mujeres en todos los ámbitos del poder político y el compromiso con las agendas estratégicas para alcanzar la paridad en la participación política y la paridad de género como política de Estado.

De lo anterior se advierte la obligación a las autoridades de adoptar medidas que garanticen el desempeño efectivo de los cargos públicos de las mujeres mediante la participación activa en la conformación de los órganos y en la toma de decisiones políticas.

En ese sentido, estimo que tales instrumentos jurídicos de jerarquía constitucional obligan a la implementación de medidas idóneas para el acceso al cargo de las mujeres, y en este caso justifican el ajuste de las regidurías en Cuernavaca. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal.

De ahí que no comparto la consideración de la mayoría del Pleno de esta Sala Superior al asegurar que es inválido realizar los ajustes pertinentes por no haberse formulado algún instrumento normativo que

previera, con antelación, los ajustes requeridos en la asignación de las regidurías por razón de género, y que, a pesar de coincidir en que se le ordene la emisión de la normatividad pertinente con antelación al inicio del próximo proceso electoral, estimo que debió confirmarse la sentencia impugnada.

En ese sentido, estoy convencida de que deben aplicarse medidas compensatorias que tiendan a la igualdad sustantiva en la integración de regidurías, concretamente en el de Cuernavaca, a pesar de que la normatividad del estado de Morelos no establezca algún precepto que así lo disponga, o que no se hayan emitido acuerdos o lineamientos en la materia. Ello, pues, como ha quedado plasmado, se trata de una obligación constitucional y convencional establecida para todas las autoridades, y los partidos políticos.

En el mismo orden de ideas, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Federal Electoral que la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad, siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual, deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autoorganización de los partidos y el principio democrático, en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico. Esto se sostuvo en la Jurisprudencia 36/2015, de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA”.

Por otro lado, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en la jurisprudencia 11/2018, de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN” con relación a que, cuando en la formulación de disposiciones normativas no se incorporen criterios interpretativos

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

específicos, al ser medidas preferenciales para las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando siempre su mayor beneficio.

En el mismo tenor, el precedente sentado en el juicio SUP-JDC-567/2017, la actual integración del Pleno sostuvo que, tratándose de la asignación de cargos de representación proporcional, debe atenderse primeramente al orden de prelación; sin embargo, también se concluyó que el mismo puede ser modificado cuando el género femenino se encuentre subrepresentado. Para ello, deben establecerse medidas tendentes a la paridad que no afecten de forma desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral.

Ahora bien, si bien es cierto que el precedente referido se basó en un asunto relacionado con integración de ayuntamientos del estado de Veracruz, estimo que los razonamientos resultan aplicables al presente asunto, debido a que se trata de garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos, por lo que, si con las medidas previstas en la legislación, consistentes en postulación paritaria en las listas respectivas no fue suficiente, entonces resulta válido que se acuda a una medida adicional que permita transitar a la paridad total y dote de eficacia al principio de igualdad previsto en nuestra Constitución.

Por otro lado, en el recurso de reconsideración SUP-REC-936/2014, del estado de Coahuila, se afirmó que el derecho de los partidos políticos cede frente a los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y paridad de género, a efecto de alcanzar la participación equilibrada de las mujeres en la política y los cargos de elección popular.

Entonces, en el caso concreto, contrario a lo aprobado en el criterio mayoritario, no se presenta violación alguna a los principios rectores del proceso electoral. Ello, pues la medida de ajuste ordenada por la Sala Regional se encuentra fundamentada en parámetros constitucionales y

convencionales que además son acordes con los criterios de esta Sala Superior. En ese sentido, no se trastocan los principios de certeza y seguridad jurídica.

Ahora bien, es menester aludir a los criterios implementados por esta Sala Superior, que sirvieron de parteaguas para la participación política de la mujer en cuanto a la conformación paritaria de los órganos colegiados, aun con posterioridad a las elecciones y con independencia de las especificaciones de la normatividad secundaria.

Por un lado, esta Sala Superior resolvió el recurso de reconsideración SUP-REC-930/2018 y acumulados, relacionado con la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional del Congreso del Estado de Yucatán.

Al respecto se determinó, entre otros temas, revocar en la parte correspondiente la sentencia impugnada y llevar a cabo las modificaciones atinentes en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en ese órgano legislativo, con la finalidad de garantizar la paridad efectiva en el acceso a los cargos de elección popular. En ese orden de ideas, el procedimiento implementado para tal efecto por la autoridad administrativa electoral local ocurrió con posterioridad a la celebración de la jornada comicial. Es decir, este Tribunal ha concluido que el mandato constitucional en estudio deba ser garantizado en todo momento, aun habiéndose celebrado la elección con anterioridad, con la finalidad de realizar las modificaciones atinentes implementando medidas adicionales para que prevalezca la paridad sustantiva en la integración de los órganos del poder público.

Por otro parte, al resolver el juicio SUP-JDC-467/2009, la Sala Superior determinó que le asistía la razón a la entonces actora, en el sentido de

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

que se le considera en el lugar tres de la lista de diputaciones federales por el principio de representación proporcional respectiva, de manera que la referida lista quedaría de manera alternada en razón de género, es decir, si la primera candidatura correspondía a un hombre, la siguiente debía ser prevista para una mujer.

Asimismo, al resolver el juicio SUP-JDC-12624/2011, este Tribunal determinó que las fórmulas que se registraran a efecto de observar la entonces denominada cuota de género, debían integrarse con candidaturas propietaria y suplente, del mismo género, pues, de resultar ganadora y presentarse la ausencia de la candidatura propietaria, sería sustituida o sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral de ser votado.

Además, se concluyó que las fórmulas de candidaturas a diputaciones y senadurías postuladas por los partidos políticos o coaliciones debían integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidaturas del mismo género, sin que pudieran evitar el cumplimiento de la norma, so pretexto de llevar a cabo la asignación de candidaturas mediante un “proceso democrático” en el que se haya decidido lo contrario.

Ahora bien, tratándose de la postulación de candidaturas municipales, este Tribunal determinó que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género desde una doble dimensión.

En efecto, este órgano jurisdiccional estableció en el expediente SUP-REC-46/2015 que es necesario que aseguren la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidaturas de un mismo ayuntamiento para presidencia, regidurías y sindicaturas municipales en igual proporción de géneros.

Asimismo, desde un enfoque horizontal, es menester que garanticen la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 7/2015 de rubro: PARIDAD DE

GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

Es por lo anterior que comparto el criterio sustentado por la Sala Ciudad de México, pues la implementación de un mecanismo que reparara el desequilibrio de la asignación de regidurías, en detrimento de la participación política de las mujeres, era indispensable.

Además, ha sido criterio de esta Sala Superior que las asignaciones de representación proporcional son susceptibles de modificación, contrario a lo que ocurre con las obtenidas por el principio de mayoría relativa. Así, la implementación de un mecanismo razonable que garantice la conformación paritaria de los órganos colegidos, basado en una interpretación armónica de las disposiciones legales, constitucionales y convencionales, así como mediante la observancia del principio pro persona, se encuentra plenamente apegado a Derecho.

Aunado a lo anterior, como se ha adelantado en párrafos anteriores, no hay vulneración al principio de seguridad jurídica, pues no se alteró en forma alguna el número de regidurías asignadas a los partidos políticos o candidaturas independientes de manera que la representatividad de éstos en el Ayuntamiento quedó intocada.

En ese sentido, dada la configuración normativa de la entidad, una conformación paritaria del ayuntamiento era asequible. Para ello, debió verificarse e implementarse un mecanismo compensatorio en las regidurías de representación proporcional que atendiera a la igualdad sustantiva y garantizase dicha conformación paritaria.

Lo anterior cobra relevancia al considerar que, en la asignación realizada por la autoridad administrativa local, de las once regidurías de representación proporcional, ocho fueran otorgadas al género masculino y sólo tres al femenino, lo cual justifica la invocada medida establecida por la Sala responsable.

**SUP-REC-1780/2018
Y ACUMULADOS**

Por todo lo anterior, no comparto la conclusión de la mayoría, máxime que demerita los esfuerzos de la Sala Regional para disminuir la disparidad en la integración del cabildo en análisis y, con ello, aproximarse a la igualdad sustantiva.

Esto es, el principio de paridad de género no se satisface con la mera postulación de candidaturas y, con garantizar el registro de similar número de fórmulas por cada género. Por el contrario, es indispensable verificar su actualización en la conformación final del órgano legislativo, al tratarse de un principio constitucional y convencional. Esto fue realizado por la Sala Regional al percatarse de que el género femenino estuvo subrepresentado.

Por tanto, tal proceder resulta ajustado a Derecho, con independencia de la no reglamentación específica en la normatividad secundaria.

Por lo expuesto, considero que debe confirmarse la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México.

Es por lo expuesto que formulo el presente voto.

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO