

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1781/2018

RECURRENTES: ALEJANDRO
LUNA FITZ Y BERNARDO
ARELLANO FIGUEROA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,
CON SEDE EN LA CIUDAD DE
MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: NADIA JANET
CHOREÑO RODRIGUEZ Y JOSUÉ
AMBRIZ NOLASCO

COLABORARON: XIMENA ACEVES
GODINEZ, ARANTZA ROBLES
GÓMEZ, EDITH MARMOLEJO
ZALAZAR Y JORGE ARMANDO
HERNANDEZ GONZÁLEZ

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

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

RESULTANDO

1. Interposición del recurso. El cinco de noviembre de dos mil dieciocho, Alejandro Luna Fitz y Bernardo Arellano Figueroa interpusieron recurso de reconsideración a fin de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México¹ en el juicio ciudadano SCM-JDC-1271/2018.

2. Turno. Mediante acuerdo de cinco de noviembre siguiente, la Magistrada Presidenta turnó a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera el expediente SUP-REC-1781/2018 para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral².

3. Prueba superveniente. El quince de noviembre del año en curso, los recurrentes presentaron escrito ante este órgano jurisdiccional, aportando prueba superveniente.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se acordó radicar el expediente y se procedió a formular el proyecto de sentencia correspondiente.

Mediante auto de cinco de noviembre del presente año, el magistrado instructor admitió a trámite el medio de impugnación, y seguido el trámite del mismo, en ese mismo

¹ En lo sucesivo, la Sala Regional.

² En lo sucesivo, Ley de Medios.

proveído se tuvo por cerrada la instrucción del presente asunto para el dictado de la sentencia.

CONSIDERANDO

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

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

2. Hechos relevantes

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

2.1. Cómputo municipal. El cuatro de julio de dos mil dieciocho, el Consejo Municipal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana³ en Amacuzac, Morelos concluyó el cómputo de la elección del Ayuntamiento de dicho municipio.

³ En lo sucesivo, IMPEPAC.

SUP-REC-1781/2018

Derivado de lo anterior, dicho Consejo Municipal remitió el mencionado cómputo al Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC, quien mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/256/2018 declaró la validez y calificación de elección, así como la asignación de regidurías por mayoría relativa y representación proporcional.

2.2. Medios de impugnación locales. En contra del acuerdo mencionado se interpusieron diversos medios de impugnación, resueltos el quince de octubre del año en curso, por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos⁴ en el expediente TEM/JDC/309/2018 y acumulado, modificando el acuerdo combatido, por lo que dejó sin efecto diversas constancias de asignación de regidurías y ordenó al IMPEPAC otorgarlas a otras personas.

2.3. Sentencia reclamada (SCM-JDC-1217/2018). El dieciocho de octubre del presente año, se presentó juicio ciudadano, resuelto por la Sala Regional el dos de noviembre siguiente, en el sentido de revocar la resolución del Tribunal Local y, en consecuencia confirmar el acuerdo del IMPEPAC, así como la expedición de las constancias entregadas en dicho acto.

3. Requisitos de procedencia

Se estiman cumplidos los requisitos generales y especiales de procedencia, previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso a); 61, párrafo 1, inciso a); 62, 63, 65, párrafo 1,

⁴ En adelante, el Tribunal Local.

inciso c), y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito y cumple las exigencias formales, ya que se hace constar el nombre de los recurrentes, identifica el acto impugnado, enuncia los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados y contienen nombre y firma autógrafa de quienes interpusieron el recurso.

3.2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días, previsto para tal efecto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, porque la sentencia controvertida se emitió el dos de noviembre de dos mil dieciocho y el medio de impugnación fue presentado ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Ciudad de México el cinco siguiente.

Cabe señalar que la sentencia controvertida se vincula con el proceso electoral federal en curso, de manera que se deben considerar todos los días como hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En este contexto, se considera que la presentación de la demanda fue oportuna, como se muestra a continuación.

NOVIEMBRE DE 2018			
VIERNES	SÁBADO	DOMINGO	LUNES
2 Dictado de la sentencia impugnada y notificación a los recurrentes	3 (1)	4 (2)	5 (3) Presentación de la demanda

3.3. Legitimación. Se tiene por reconocida la legitimación de Alejandro Luna Fitz y Bernardo Arellano Figueroa, quienes impugnan por su propio derecho y en su calidad de candidatos a regidores titular y suplente, respectivamente, por el principio de representación proporcional por el Partido del Trabajo.

3.4. Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierten la sentencia de una Sala Regional adversa a sus intereses, en tanto revocó una sentencia del Tribunal Local que ordenaba se les otorgaran constancias de asignación de regidurías.

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

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

3.6. Requisito especial de procedencia. El recurso de reconsideración presentado actualiza el requisito especial de procedencia señalado en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, en atención a las siguientes consideraciones.

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

En este caso, los recurrentes plantean, entre otros motivos de disenso, que la Sala Regional realizó una interpretación directa de los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y, fracción VIII, primer párrafo, así como del 116, fracción II, párrafos segundo y tercero, ambos de la Constitución Federal, al determinar el alcance de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

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

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

En ese sentido, esta Sala Superior estima procedente el recurso de reconsideración porque se aduce una interpretación

SUP-REC-1781/2018

directa al texto constitucional. Además, el hecho de determinar si deben considerarse todos los cargos del ayuntamiento para verificar los límites de sobre y subrepresentación reviste también una relevancia constitucional. Máxime si se toma en cuenta que la legislación estatal sí prevé la implementación de estos límites.

Similar criterio adoptó esta Sala superior al analizar la procedencia de los recursos de reconsideración SUP-REC-1614/2018 y SUP-REC-1615/2018 acumulado y SUP-REC-1741/2018.

3.7. Improcedencia de prueba superveniente

El quince de noviembre, los recurrentes presentaron ante la oficialía de partes de esta Sala Superior un escrito que denominaron exhibición de prueba superveniente. En tal escrito señalaron 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 de los recurrentes como pruebas supervenientes.

Al respecto, se consideran como pruebas supervenientes⁵: **i)** Los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse y, **ii)** Los surgidos antes de

⁵ De conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafo 4, de la Ley de Medios.

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 reconsideración⁶ 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 de los recurrentes como pruebas supervenientes, toda vez que las mismas no son medios de convicción que guarden relación con algún elemento a acreditar, pues tales manifestaciones, más bien, hacen referencia a un punto de Derecho, en el sentido de que la Suprema Corte resolvió la contradicción de tesis **382/2017**.

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

4. Estudio de fondo

4.1 Planteamiento de la controversia

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

⁶ Conforme al artículo 63, numeral 2, de la Ley de Medios.

Su **causa de pedir** se sostiene en que, para la verificación de la sobre y subrepresentación de los partidos en la asignación de regidurías en Morelos, deben tomarse en cuenta únicamente los cargos de representación proporcional y no la totalidad de aquellos que integran el ayuntamiento, en específico, el Presidente Municipal y síndico, que acceden al cargo por el principio de mayoría relativa.

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

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

Por lo anterior, la **litis** del presente asunto consiste en determinar si fue correcto lo resuelto por la Sala Regional por cuanto a que, para la verificación de los límites de sobre y subrepresentación se debe considerar la totalidad de los cargos del ayuntamiento, esto es, tanto los de mayoría relativa, como los de representación proporcional.

4.2 Agravios expuestos por los recurrentes

- Aducen que les causa agravio la resolución de la Sala Regional responsable, por la cual se determinó de manera ilegal y errónea que para la asignación de regidurías debían de tomarse en consideración todos los integrantes del ayuntamiento (cinco),

cuando lo correcto era tomar en cuenta únicamente el número de regidores (tres).

- Asimismo, precisan que les genera una afectación a sus derechos político-electorales, como lo es el derecho a ser votado en su vertiente de acceso al cargo, al determinar la Sala Regional que debía tomarse en cuenta al Presidente Municipal y al Síndico, en la aplicación de la fórmula para la asignación de las regidurías prevista en el artículo 18 del Código local.

- Por lo anterior, afirman que la responsable dejó al Partido del Trabajo sin un escaño (regiduría) en el Ayuntamiento, a pesar de que obtuvo 3,516 votos de los electores y por el contrario se garantizó la representación del Partido Acción Nacional, a pesar de que sólo obtuvo 493 votos, generando una excesiva sobre representación de dicho instituto político, el cual sólo obtuvo una séptima parte de la votación del Partido del Trabajo y aún así, se le asignó una regiduría.

- De ahí, que consideran que no se llevó a cabo una interpretación funcional de la norma, ya que no existe una disposición legal o constitucional que determine que en la aplicación de la fórmula de asignación de regidurías deba incluirse al Presidente Municipal y al Síndico, por lo que la responsable adiciona una nueva norma para fijar los límites de la sobre y sub representación, sustituyendo al legislador.

- Por otra parte, establecen que, en la primera asignación, el Partido del Trabajo cumple con el factor simple porcentual de distribución (2,449.66), por lo que al obtener 3,516

SUP-REC-1781/2018

votos, le correspondía una de las tres regidurías de manera automática, tal y como lo determinó el Tribunal Local.

- Finalmente, señalan que se inaplicaron implícitamente las bases constitucionales del principio de representación proporcional consagradas en el artículo 115, fracción I, de la Constitución General, pues la Sala responsable violentó el principio de representación, al dejar sin representación a 3,516 electores que votaron por el Partido del Trabajo, violando el principio democrático.

- Concluyen que la Sala Regional de manera dolosa interpretó la Constitución Federal, inaplicando normas electorales y realizando violaciones directas a la Carta Magna y a su derecho de acceso a la justicia, certeza, legalidad y tutela judicial efectiva. De ahí, que alegan que se realizó una indebida interpretación de los artículos 1º, 14, 16, 17 y 41 de la Constitución General.

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

4.3 Tesis de la decisión

Resultan **infundados** los agravios, en virtud de que, esta Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-1614/2018 y acumulado y SUP-REC-1741/2018, sustentó el criterio de que, para la verificación de límites de sobre

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

y subrepresentación para la asignación de regidurías en Morelos, debe considerarse a la totalidad de los integrantes del órgano municipal, y no únicamente las posiciones de representación proporcional, lo que resulta de una interpretación a los artículos 115 y 116 de la Carta Magna, junto con el 112 de la Constitución Local y el 18 del Código Electoral de Morelos.

4.4 Consideraciones de esta Sala Superior

En primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 382/2017, 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.

En concordancia con ello, el legislador de Morelos estableció en el artículo 18 del Código local⁸ que en la asignación de regidurías de representación proporcional son aplicables los límites de sobre y sub representación establecidos para diputados locales (ocho por ciento).

En el caso del estado de Morelos, estamos ante una controversia en la que los límites de sobre y subrepresentación están sustentados en una norma establecida por el propio legislador local.

Razón por la cual, el estudio de la controversia se circunscribe en razón del parámetro del control siguiente:

⁸ 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.”.

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 ayuntamientos⁹.

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.¹⁰ 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:

⁹ De los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución Federal,⁹ 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**"

¹⁰ Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

a. 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.

b. 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.

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

En concordancia con lo anterior, el artículo 16, fracción II, segundo párrafo del código en cita establece que: Ningún partido político podrá contar con un número de diputados **por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.** Esta disposición no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales,

obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento, en todo caso, deberá observarse que ningún partido político sobrepase de doce diputados por ambos principios.

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

4.5 Caso Concreto.

La cadena impugnativa que precede a este recurso de reconsideración, inicia con la decisión del **Instituto Local**, quien realizó el análisis al límite de sobre y subrepresentación, para lo cual consideró la **totalidad de cargos** que integran el ayuntamiento, en donde determinó que los partidos sobre representados no participan en la asignación.

Al impugnarse esa determinación de la autoridad administrativa electoral, el **Tribunal de Morelos**¹¹ concluyó que ningún partido se encontraba sub o sobre representado y ante ello concluyó que, el análisis debía realizarse únicamente con las **regidurías** por asignar y no con la totalidad de los cargos.

No obstante, al recurrirse esa sentencia, la **Sala Ciudad de México** estableció que el análisis de los límites debía

¹¹ El Tribunal de Morelos realizó en plenitud de jurisdicción la asignación, porque advirtió que, en los cuadros utilizados por el Instituto Local para el desarrollo de la fórmula, no se tomaron en consideración los votos del candidato independiente Genaro Medina Sánchez, sin embargo, al momento de realizar la asignación de regidurías, otorgó una a los candidatos de la planilla presentada por el candidato independiente, lo que consideró incongruente.

realizarse con la totalidad de cargos que conforman el órgano municipal, en razón de lo siguiente:

- Consideró esencialmente fundados los argumentos a través de los cuales se sostuvo que el Tribunal local analizó de forma incorrecta los límites de sobre y subrepresentación en la integración del Ayuntamiento de Amacuzac, en el Estado de Morelos y excluyó para la asignación de las regidurías a la presidencia municipal y la sindicatura.

- Lo anterior, tomando en consideración lo establecido en el artículo 112 de la Constitución local, 17 y 18 del Código local, de los que se advierte que, en relación a los límites máximos de sobre y sub-representación de partidos políticos en la integración de ayuntamientos, la normatividad remite a las reglas establecidas **para la integración del órgano legislativo del Estado de Morelos** y tales directrices se realizan en torno al órgano en su totalidad, sin excluir a aquellas asignaciones que derivan del principio de mayoría relativa.

- Por tanto, tomando en consideración lo establecido en los artículos referidos, la Sala Regional llegó a la determinación de que para efectos de los cálculos de sobre y subrepresentación se debía considerar la integración del órgano de gobierno en su totalidad y no únicamente al número de regidurías por asignar.

- Entonces, si para determinar la sobre y subrepresentación de diputaciones, se debían considerarse las personas electas por ambos principios, es decir, mayoría relativa y representación proporcional, eso se debía trasladarse a los

ayuntamientos y, por tanto, considerar a la **totalidad de sus integrantes**.

- Esto, porque la finalidad primordial de la norma es asegurar el respeto a los límites de sobre y subrepresentación en la integración del órgano de gobierno en su conjunto. Entonces, no se pueden excluir parte de sus integrantes para verificar si los límites se cumplen, ya que de no tomarlos en consideración se violaría un principio básico del sistema electoral, consistente en que una mayoría de votación implicaría menos cargos de elección popular.

- Por tanto, concluyó la Sala Regional que fue correcto que el Acuerdo emitido por el **IMPEPAC** donde determinó que el límite de sobrerrepresentación consista en que, ningún partido podría estar representado con un número de asignaciones por ambos principios, en un porcentaje total del órgano que excediera a ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.

Como 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 proporcional¹².

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**¹³.

Debe destacarse que la disposición citada claramente prevé que la verificación del porcentaje de sub y sobre representación debe ser del total de la legislatura, es decir, **en relación al órgano por completo**.

De lo anterior, es posible advertir que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse con la **totalidad de los cargos que integran el órgano, tanto los de mayoría relativa como los de representación proporcional**.

Lo cual, en el caso concreto, se traduce en que, para la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la integración del ayuntamiento de Amacuzac, Morelos **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,

¹² Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

¹³ Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código Estatal.

SUP-REC-1781/2018

de ahí que no pueda analizarse ésta con solo una parte de sus integrantes.

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

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

Esto es así, porque en la integración del Congreso citado, se advierte que la intención del legislador es tener en consideración a todas las diputaciones, en tanto señala expresamente que ningún partido político podrá contar con más de doce **por ambos principios**.

Asimismo, en cuanto al factor del ocho por ciento, tanto para la sobre como sub representación, 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 sub representación se deben analizar sin considerar la presidencia municipal y la sindicatura, electas por mayoría relativa, para hacerlo sólo con las regidurías, electas por representación proporcional, implicaría hacer un análisis parcial y sesgado sobre cómo realmente está integrado el ayuntamiento.

Esto es así, porque la conformación normativa del ayuntamiento es mediante una presidencia municipal, una sindicatura y tres regidurías, es decir, un total de cinco personas.

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

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

Además, si sólo se considerara a una fracción del órgano para realizar la verificación de sub y sobre representación, se distorsionaría la finalidad de esos límites, pues no podría comprobarse la correspondencia que debe existir entre la representatividad de los partidos al interior del órgano con su fuerza electoral, de ahí que sea necesario considerar a la totalidad de los cargos de mayoría relativa y representación proporcional.

Aunado a lo anterior, en segundo término, la propia normativa estatal, para determinar los límites de sobre y sub

representación, 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.

5. Decisión

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

RESUELVE

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

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así por **mayoría** de votos, lo resolvieron, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, firmando

como Magistrado Presidente por Ministerio de Ley Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SUP-REC-1781/2018

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

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-1781/2018 (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE AMACUZAC, MORELOS)

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 estoy en contra del sentido de la sentencia relativa al SUP-REC-1781/201. Sin embargo, quisiera hacer unas precisiones de fondo adicionales que motivan y justifican mi voto.

Me referiré, específicamente, a la problemática que se nos presenta en relación a la integración del ayuntamiento de Amacuzac 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 las distintas propuestas en cuanto a dos cuestiones: *i)* en que es constitucional un modelo como el previsto en Morelos, en el cual únicamente se asignan dos cargos por mayoría relativa (la presidencia municipal y una sindicatura) y la totalidad de regidurías bajo el sistema de representación proporcional, y *ii)* en 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 este último punto, destaco que la definición respecto a si –en última instancia– se deben aplicar los mencionados

SUP-REC-1781/2018

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

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

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

que “no obstante que el legislador local cuenta con libertad de configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo por el principio de representación proporcional, ÉSTE TIENE COMO LIMITANTE EL REQUISITO CONSTITUCIONAL DE QUE LAS NORMAS QUE DEFINAN LOS PORCENTAJES DE LOS EDILES NOMBRADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL NO ESTÉN CONFIGURADAS DE TAL MANERA QUE DICHO PRINCIPIO PIERDA SU OPERATIVIDAD O SU FUNCIONALIDAD EN EL SISTEMA REPRESENTATIVO MUNICIPAL”¹⁴.

Tal planteamiento, a mi juicio, genera la obligación para esta Sala Superior de analizar la operatividad y funcionalidad de la fórmula prevista por el legislador morelense, concretamente a la luz de los criterios que recientemente ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que me referiré más adelante.

Al respecto, el criterio mayoritario sostiene que los límites de un ocho por ciento en cuanto a la sobre y subrepresentación en el órgano municipal deben aplicarse en todos los casos, pues se establecieron explícitamente en la legislación en ejercicio de una amplia libertad de configuración normativa sobre la materia. En principio, comparto esta primera premisa del análisis, en el entendido de que no es una potestad libérrima, sino que está sujeta a condiciones de razonabilidad, particularmente a los principios y valores de mayoría relativa y representación proporcional y, en ese sentido, la estimo insuficiente para resolver de manera exhaustiva todos los asuntos en los cuales se cuestione la integración del ayuntamiento en el estado de Morelos, pues lo adecuado es valorar de manera casuística la

¹⁴ Página 13 de la demanda interpuesta por Alejandro Luna Fitz y Bernardo Arellano Figueroa en el presente expediente.

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

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

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

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

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

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

La condicionante constitucional es, más bien, que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal

manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal; es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, será objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional, que requiera –de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos¹⁵.

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

¹⁵ Se destaca que la propuesta fue aprobada por unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con reservas de los ministros Franco González Salas y Aguilar Morales –quien reservó su derecho a formular voto concurrente–; y los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández precisaron que votan obligados por el criterio mayoritario, en cuanto a la existencia y procedencia de la contradicción.

manera que dichos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal.

iii) Lo anterior implica que las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, serán objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional, que requiera –de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos.

A partir de lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 382/2017, considero que esta Sala Superior, en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, está llamada a resolver, en el plano de un control concreto, los litigios constitucionales en relación con la integración de los ayuntamientos del estado de Morelos. Esto, porque a la luz de los parámetros del Tribunal Pleno es necesario determinar, en los casos concretos, la aplicabilidad o no, y en su caso en qué medida, de los límites de supra y subrepresentación establecidos por la legislatura democrática de dicha entidad. Así, de conducir su aplicación a resultados disfuncionales o no operativos, incluso incoherentes o absurdos, tendría que decretarse la inaplicación de la disposición impugnada en el caso concreto.

Por todo lo anterior, a mi juicio, resulta insuficiente considerar justificados los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación de Morelos, para la integración de los ayuntamientos

SUP-REC-1781/2018

exclusivamente bajo el argumento de que se establecieron con base en la libertad de configuración normativa sobre la materia. Además, para considerarlos válidos y justificados, es indispensable valorar si estos límites son funcionales y operativos, en relación con los valores que se pretenden proteger mediante los sistemas electorales.

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

Para determinar lo anterior se deben tomar en consideración distintas variables relevantes, como lo son la proporción de cargos que se distribuyen entre el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, el tamaño del órgano municipal y la votación obtenida en los comicios de que se trate, mismos que pueden traducirse en términos de representatividad. Con ello se ejerce un control de constitucionalidad integral que facilita la valoración de los hechos y su impacto en los valores constitucionales a partir de la operación del marco normativo respectivo.

Así, mi postura consiste en que **para determinar si está justificada o no la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación es necesario definir, primero, si su efecto en cada caso concreto garantiza la operatividad y finalidad de los principios de mayoría relativa y de representación**

proporcional en la integración del órgano municipal. Por ende, considero que en cada caso tendríamos que realizar una proyección de los escenarios para determinar si resultan operativos o funcionales los límites de sobre y subrepresentación, fijados en ocho puntos porcentuales en relación con la votación obtenida por cada partido político.

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

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

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

SUP-REC-1781/2018

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

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

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

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

a) Gobernabilidad

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

En el orden jurídico mexicano, los ayuntamientos tienen constitucionalmente conferidas importantes competencias reglamentarias para regular cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.¹⁶

En este sentido, para comprender y valorar la funcionalidad y operatividad del modelo de representación en los ayuntamientos,

¹⁶ 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.

resulta útil reflexionar sobre los efectos en la gobernabilidad. Así, para Arend Lijphart¹⁷ 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.¹⁸

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

b) Magnitud de la demarcación electoral

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

La magnitud del distrito ejerce una gran influencia tanto en sistemas proporcionales como en los mayoritarios, pero en sentidos diversos. Al aumentar la magnitud del distrito en los sistemas de mayoría relativa crece la desproporcionalidad y crecen las ventajas para los partidos grandes, mientras que en el sistema de representación proporcional deviene en una mayor

¹⁷ Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

¹⁸ 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.

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

SUP-REC-1781/2018

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

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

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

facilidad para tomar decisiones. A su vez, la proporcionalidad que se consiga es un efecto que busca la mayor representación posible de las fuerzas políticas que compiten por los cargos públicos.

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

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

SUP-REC-1781/2018

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, para proceder al análisis relativo a la viabilidad de implementar los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 18 del Código Electoral de Morelos¹⁹, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Amacuzac, Morelos, para determinar si es posible lograr una integración del ayuntamiento en la que todos los partidos se encuentren dentro los límites de representación del 8 % (ocho por ciento), o si, por el contrario, debe exceptuarse la aplicación de los límites porque su operatividad resulta inalcanzable en este caso.

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

¹⁹ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

SUP-REC-1781/2018

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

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

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

En ese sentido, para acceder a curules por el principio de representación proporcional, debe atenderse a una votación **semi-depurada** que **no incluya a los votos nulos ni a los de los candidatos no registrados**²⁰, pues éstos son votos que no gozan de efectividad para efectos de mayoría relativa y, por lo tanto,

²⁰ 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.

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 asignación²¹.

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

Así, teniendo en cuenta que fue indebida la manera en la que el IMPEPAC aplicó la fórmula de asignación, considero que esta Sala Superior debió, en principio, corregir el ejercicio de

²¹ 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.

asignación y, sobre éste, evaluar la operatividad y funcionalidad del sistema diseñado por el legislador a efecto de determinar si la aplicación de los límites de sub y sobrerrepresentación hace operativos y funcionales los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de lo contrario, se estaría soslayando una asignación inadecuada y la evaluación respecto a la operatividad del sistema podría llevar a conclusiones erróneas derivadas de los vicios en los que incurrió la autoridad administrativa.

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

Marco normativo

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

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

Al ayuntamiento de Amacuzac le corresponderán tres regidores, en términos de la fracción quinta del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

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

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

SUP-REC-1781/2018

efectiva o depurada, la cual comprende únicamente los votos de los partidos políticos que rebasaron el umbral mínimo que permite la participación en la distribución de cargos de representación proporcional;

- ii)* La verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse en cada una de las etapas de la asignación de regidurías de representación proporcional, de modo que se restrinja la participación de quien obtuvo los cargos de mayoría relativa si de recibir un cargo adicional sobrepasaría el límite de sobrerrepresentación, y
- iii)* En caso de que se actualice el supuesto antes señalado, para calcular el valor del factor que sirve para la distribución de las regidurías se debe realizar un ajuste de la votación, de modo que de la base se descuenta la votación obtenida por el partido que ya no está en aptitud de participar.

Asignación de regidurías en el ayuntamiento

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

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	493
	PRI	1,110
	PRD	123
	PVEM	1,340
	PT	3,516
	MC	114
	PANAL	41
	PSD	41
	MORENA	890

Partido o candidatura independiente		Votación
	PES	159
	PHM	68
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		2
VOTOS NULOS		428
VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)		8,325
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE): VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados		7,895

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	493	6.2445%	SI
	PRI	1,110	14.0595%	SI
	PRD	123	1.5579%	NO
	PVEM	1,340	16.9728%	SI
	PT	3,516	44.5345%	SI
	MC	114	1.4440%	NO
	PANAL	41	0.5193%	NO
	PSD	41	0.5193%	NO
	MORENA	890	11.2730%	SI
	PES	159	2.0139%	NO
	PHM	68	0.8613%	NO
TOTAL		7,895	100%	

SUP-REC-1781/2018

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PAN, PRI, PVEM, PT y MORENA.

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

Partido o candidatura independiente	Votación ± 8 %	% respecto a votación ± 8 %	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayuntamiento	Sobre o sub-representación	Participa en asignación
 PAN	493	6.7084%	0	0 %	0%	SI
 PRI	1,110	15.1041%	0	0	0%	SI
 PVEM	1,340	18.2338%	0	0 %	0%	SI
 PT	3,516	47.8432%	2	40%	-7.84%	SI
 MORENA	890	12.1105%	0	0%	0%	SI
TOTAL	7,349	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, PVEM, PT y MORENA, se divide entre las 3 (tres) curules por asignar.

VOTACIÓN DE PARTICIPANTES (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)		FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN (Factor = VP/ curules por asignar)	
VP	7,349	FACTOR	2449.67

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

Partido o candidatura independiente	VP	Aplicación del factor		Costo de escaños	Votación restante	Resto Mayor	
		Decimal	Enteros			Orden	Asignación
 PAN	493	0.2013	0	0	493	5	
 PRI	1,110	0.4531	0	0	1,110	2	1
 PVEM	1,340	0.5470	0	0	1,340	1	1
 PT	3,516	1.4353	1	2,449.67	1,066.33	3	
 MORENA	890	0.3633	0	0	890	4	
TOTAL	7,349	-	1	-	-	-	2

Con la aplicación del factor se asigna un total de 1 (una) regiduría a favor del PT.

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

El total de curules queda de la siguiente manera:

Partido o candidatura independiente	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
 PAN	0	0	0	0
 PRI	0	0	1	1
 PRD	0	0	0	0

SUP-REC-1781/2018

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PVEM	0	0	1	1
	PT	2	1	0	3
	MC	0	0	0	0
	PANAL	0	0	0	0
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	0	0	0	0
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
TOTAL		2	1	2	5

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

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 $\pm 8\%$ ²²	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
	PAN	493	0	0.000%	-6.708%		0	0.000	-6.708%

²² 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-1781/2018

									%	
	PRI	1,110	1,110	1	20.000%	4.896%		1	20.000%	4.896%
	PVEM	1,340	1,340	1	20.000%	1.766%		1	20.000%	1.766%
	PT	3,516	3,516	3	60.000%	12.157%	-1	2	40.000%	-7.843%
	MOR ENA	890	890	0	0.000%	- 12.110%	1	1	20.000%	7.890%
TOTAL		7,349	100%	5	100.000 %			5	100%	

Como se observa, en el caso concreto en principio ninguna fuerza política resulta sobre o subrepresentada gracias a los ajustes que se realizaron al restarle una curul al PT y asignársela a MORENA. Sin embargo, en el caso de la elección de este ayuntamiento, MORENA no registró una lista de regidores²³, por lo cual es necesario reasignar la curul que le fue restada al PT al siguiente partido en orden de prelación, que en este caso resulta ser el PAN.

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación ±8% ²⁴	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
 PAN	493	493	0	0.000%	-6.708%	1	1	20.000%	13.292%
 PRI	1,110	1,110	1	20.000%	4.896%		1	20.000%	4.896%
 PVEM	1,340	1,340	1	20.000%	1.766%		1	20.000%	1.766%
 PT	3,516	3,516	3	60.000%	12.157%	-1	2	40.000%	-7.843%
 MOR ENA	890	890	0	0.000%	- 12.110%		0	00.000%	- 12.110%
TOTAL		7,349	100%	5	100.000 %		5	100%	

²³ Página 22 del acuerdo IMPEPAC/CEE/256/2018 de fecha ocho de julio de dos mil dieciocho.

²⁴ 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-1781/2018

Una vez hecha la nueva asignación se identifica que no es posible realizar ajustes que permitan que todas las fuerzas políticas se encuentren dentro de los márgenes de representatividad de $\pm 8\%$ (ocho por ciento), pues si bien el PAN se encuentra sobrerrepresentado no es posible retirarle la curul que le fue reasignada, sin caer en la sobrerrepresentación del PRI o del PVEM, que serían los únicos dos partidos restantes a los cuales se les pudiese asignar la curul en cuestión.

En virtud de lo anterior, debe dejarse sin efectos la aplicación de los límites y aplicarse la fórmula sin éstos, es decir, la asignación quedará tal cual resultó de la aplicación del factor de distribución y el resto mayor, sin hacer ajuste adicional alguno.

En consecuencia, la asignación final es la siguiente:

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
	PRI		1	1
	PVEM		1	1
	PT	2	1	3
TOTAL		2	3	5

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

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

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN