

## **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-1792/2018

**RECURRENTE:** ROBERTO MORALES  
PÉREZ

**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<sup>1</sup>

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIO:** JOSÉ FRANCISCO  
CASTELLANOS MADRAZO

**COLABORARON:** ANA JACQUELINE  
LÓPEZ BROCKMAN, ERICKA  
CÁRDENAS FLORES Y VICENTE ALDO  
HERNÁNDEZ CARRILLO

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, cuyos datos de identificación se citan al rubro.

### **RESULTANDO**

**1. Presentación de la demanda.** El cinco de noviembre de dos mil dieciocho, Roberto Morales Pérez, en su

---

<sup>1</sup> En adelante Sala Regional.

carácter de regidor propietario postulado por el Partido Verde Ecologista de México para el ayuntamiento de Ocuituco, Morelos, presentó ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional, demanda de recurso de reconsideración a fin de controvertir la sentencia de dos de noviembre de esta anualidad, pronunciada por dicha Sala, en el expediente SCM-JDC-1198/2018, mediante la cual determinó revocar parcialmente la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el juicio TEEM/JDC/341/2018-2, respecto de la medición la sobre y sub representación en la conformación de los ayuntamientos.

**2. Turno.** Mediante acuerdo de siete de noviembre siguiente, se turnó el expediente a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>2</sup>.

**3. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado acordó la radicación del presente medio de impugnación, quedando los autos en estado de resolución.

## **CONSIDERANDO**

### **1. Competencia**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados

---

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

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 a la sentencia impugnada, consisten medularmente en los siguientes:

**2.1. Cómputo Municipal.** El nueve de julio, la Comisión Municipal, realizó el cómputo final de la elección del citado ayuntamiento.

**2.2. Declaración de validez de la elección.** El nueve de julio, la Comisión Municipal Electoral declaró la validez de la elección y entregó las constancias de asignación respectivas, quedando como se muestra:

MUNICIPIO	ACTOR POLÍTICO	CARGO	PROPIETARIO	SUPLENTE
OCUITUCO		REGIDOR	NESTOR DANIEL JIMÉNEZ GUTIÉRREZ	EBERTO ESCOBAR GARCÍA
OCUITUCO		REGIDOR	JUAN PABLO GARCÉS GARCÍA	MIGUEL YAÑEZ CAMPOS

OCUITUCO		REGIDOR	GASTÓN MORALES TORRES	FRANCISCO DÍAS MEJÍA
----------	---	---------	-----------------------------	-------------------------

### 2.3. Medios de impugnación ante el Tribunal local.

En contra de los resultados consignados en el acta de cómputo municipal, se presentaron sendos medios de impugnación contra el acuerdo del Consejo Estatal (IMPEPAC/CEE/271/2018), en sesión de quince de octubre del año en curso, el Tribunal local modificó el citado acuerdo.

**2.4. Sentencia impugnada.** Contra dicha resolución, Juan Pablo Garcés García promovió juicio y Roberto Morales Pérez y otro ofrecieron escritos como terceros interesados; radicado en el expediente SCM-JDC-1198/2018, del índice de la Sala Regional, quien en sesión de dos de noviembre de esta anualidad resolvió el medio de impugnación en el sentido de revocar parcialmente la sentencia impugnada, para los siguientes efectos:

“(…)

1. Se **confirma** la resolución impugnada, en la parte concerniente en **la corrección del error aritmético detectado en el Acuerdo de Asignación de Regidurías.**

2. Se **revoca parcialmente** la **sentencia impugnada**, en el apartado de estudio de fondo (acerca del tema de cómo medir la sobre y sub representación en la conformación de los Ayuntamientos) y desarrollo de la fórmula y, en consecuencia, **todos los actos o resoluciones** que hubieran sido emitidos **en cumplimiento** a ella quedan sin efectos jurídicos.

**3.** Derivado del error aritmético detectado y corregido por el Tribunal local que ha quedado intocado por esta Sala Regional, se **revoca** el Acuerdo de Asignación de Regidurías, para el efecto de que el Instituto Local tomando los parámetros delineados en la presente resolución, dentro del plazo de **(5) cinco días hábiles** emita una nueva determinación en la que realice la asignación de las regidurías que corresponda **con la corrección aritmética atinente**; debiendo hacer entrega de las constancias respectivas. En el entendido de que, si con los nuevos datos numéricos no se modifica la Asignación de Regidurías determinada en el Acuerdo 271; los nombramientos deberán seguir surtiendo sus efectos.

**4.** Ordenar al Instituto Local que **dentro de las (24) veinticuatro horas siguientes** a que realice lo señalado en el punto anterior, lo **informe** a esta Sala Regional.

(...)"

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

**3.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito y cumple las exigencias formales, ya que se hace constar el nombre del recurrente, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos

presuntamente violados, así como nombre y firma autógrafa de quien interpone el recurso.

**3.2. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo legal, pues se interpusieron dentro de los tres días siguientes a partir de que se notificó la sentencia controvertida.

Lo anterior, al tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia emitida por la Sala Regional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley de Medios.

En ese sentido, si la sentencia le fue notificada personalmente el tres de noviembre, y la demanda fue presentada el cinco siguiente ante la autoridad responsable, por lo que es evidente la oportunidad en su presentación.

**3.3. Legitimación.** Se tiene por reconocida la legitimación de Roberto Morales Pérez, quien impugna por su propio derecho quien se ostenta como regidor propietario postulado por el Partido Verde Ecologista de México en la posición uno de la lista de regidores para el ayuntamiento de Ocuilco, Morelos.

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

**3.4. Personería.** Con base en el artículo 65, inciso b), de la Ley de Medios, se reconoce la personería de Roberto Morales Pérez, pues la responsable tuvo el carácter de tercero interesado en los autos del expediente en que se actúa.

**3.5. Interés jurídico.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierte la sentencia de una Sala Regional, en tanto que la misma determinó resolver la controversia en sentido contrario a sus intereses, dejándolo fuera de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en el municipio referido.

De ahí que, con independencia que le 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.** En el caso se satisface el requisito especial de procedibilidad del recurso de reconsideración, 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 directa al texto constitucional.

#### **4. Estudio de fondo.**

##### **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.

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.

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

En este sentido, solicitan la **inaplicación** del artículo 18 del Código electoral local, por considerarlo inconstitucional.

Por tanto, la **litis** en el presente asunto consiste en determinar si la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse con la **totalidad de los cargos del ayuntamiento**, esto es, incluyendo a los de mayoría relativa y representación proporcional, o bien, si se debe llevar a cabo únicamente con las **regidurías que son asignadas por el principio de representación proporcional**.

Consecuentemente, se deberá determinar si el precepto legal tildado de inconstitucional es acorde con los principios de la representación proporcional previstos en la Norma Fundamental.

Al respecto, cabe destacar que, en el caso del estado de Morelos, los límites de sobre y subrepresentación están sustentados en una norma establecida por el propio legislador local<sup>3</sup>, la cual no es cuestionada su constitucionalidad **en cuanto a la aplicación del ocho por ciento** como límite de a la sobre y subrepresentación.

## 5. Análisis de la controversia

### Tesis de la decisión.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los agravios expuestos por los recurrentes, debido a que, para la verificación de límites de sobre y subrepresentación para la asignación de regidurías en Morelos, se debe considerar a la totalidad de los integrantes del órgano municipal y no únicamente las posiciones de representación proporcional.

---

<sup>3</sup> 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.”.

### Consideraciones que sustentan la decisión

#### ➤ Planteamientos de los recurrentes.

Los recurrentes exponen, en esencia, que la Sala Regional realizó un indebido análisis del sistema de representación proporcional en los ayuntamientos, porque para la verificación de los límites sólo se debía contemplar a las regidurías, sin la Presidencia y Sindicatura Municipal.

Al respecto, manifiestan que tal determinación implicó una inadecuada aplicación de los principios constitucionales aplicables a la representación proporcional, por lo que solicitan la inaplicación del artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos.

#### ➤ Consideraciones de esta Sala Superior.

#### Marco normativo

La Constitución Federal otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos en los municipios, así como para introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos<sup>4</sup>.

En ese sentido, la Constitución de Morelos señala que los municipios serán gobernados por un **ayuntamiento** de elección popular directa, integrado por una **presidencia municipal, una**

---

<sup>4</sup> De los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución Federal,<sup>4</sup> en relación con la jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS**"

**sindicatura y el número de regidurías** determinados por la ley.<sup>5</sup> Así también, señala que la presidencia y la sindicatura serán electas conforme al **principio de mayoría relativa**; y las regidurías por el principio de **representación proporcional**.

En concordancia, el Código Estatal dispone en su artículo 17 que los ayuntamientos estarán integrados por **una presidencia municipal y una sindicatura electas por el principio de mayoría relativa, y por regidurías electas según el principio de representación proporcional**.

De conformidad con el artículo 18 del referido ordenamiento, la **asignación de regidurías de representación proporcional** se sujetará a las siguientes reglas:

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

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

3. Al momento de realizar la asignación de regidurías, el Consejo Estatal **observará las disposiciones constitucionales relativas a la sobre y subrepresentación; para ello se deberá**

---

<sup>5</sup> Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

**observar la misma fórmula establecida para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional (implementación de los límites de sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos).**

Al respecto, el artículo 16, fracción II, segundo párrafo del código en cita establece que: Ningún partido político podrá contar con un número de diputados **por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura**, que exceda en **ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.**

Esta disposición no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento, en todo caso, deberá observarse que ningún partido político sobrepase de doce diputados por ambos principios.

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

### **Análisis del caso**

Como se precisó, la regulación local contempla la sobre y subrepresentación para la integración de ayuntamientos, no obstante, para su **instrumentación**, señala que deberá aplicarse la **misma fórmula establecida para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional**<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

Así, la fórmula para asignación de diputaciones de representación proporcional establece que ningún partido político podrá contar con un número de diputados **por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura**, que exceda en **ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida**<sup>7</sup>.

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

Lo que permite advertir que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación debe realizarse con la **totalidad de los cargos que integran el órgano, tanto los de mayoría relativa como los de representación proporcional**.

Lo cual, en el caso concreto, se traduce en que, para la verificación de los límites de sobre y subrepresentación en la integración del ayuntamiento, **deben tomarse en consideración los cargos de la Presidencia y Sindicatura Municipal**, -obtenidos mediante el principio de mayoría relativa- y las **cinco regidurías** a asignar por el principio de representación proporcional.

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

En efecto, si la verificación de los límites de sobre y sub representación en la conformación de los ayuntamientos de Morelos

---

<sup>7</sup> Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código Estatal.

carece de una disposición directamente aplicable, porque remite a lo señalado para las diputaciones locales, entonces se debe atender a lo previsto en este último caso.

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

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

Asimismo, en cuanto al factor del ocho por ciento, tanto para la sobre como subrepresentación, también se calcula con la totalidad de las diputaciones electas por ambos principios, porque para ello se toma en consideración el porcentaje total de diputaciones que un partido político logró en el congreso local.

Por tanto, la misma regla se debe aplicar para la integración de los ayuntamientos, es decir, considerar a la totalidad de sus integrantes, esto es, los de mayoría relativa (presidencia municipal y sindicatura) como los de representación proporcional (regidurías).

Suponer que los límites de sobre y subrepresentación se deben analizar sin considerar la presidencia municipal y la sindicatura, electas por mayoría relativa, para hacerlo sólo con las regidurías, electas por representación proporcional, implicaría hacer

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

Ello, porque, en el caso, la conformación normativa del Ayuntamiento de Puente de Ocuilco, Morelos, es mediante una presidencia municipal, una sindicatura y cinco regidurías, es decir, un total de siete personas.

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

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

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

Aunado a lo anterior, para determinar los límites de sobre y subrepresentación, la propia normativa estatal remite a lo previsto para el caso de las diputaciones, caso en el cual, como se explicó, se toman en consideración a la totalidad de integrantes, es decir, tanto de mayoría relativa y representación proporcional, lo cual debe ser aplicado para el caso de los ayuntamientos.

**Solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código Electoral local**

En términos de lo expuesto, no resulta procedente la inaplicación del artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos, 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 Nación<sup>8</sup> ha establecido que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para la legislatura federal, porque pueden establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, lo cual también resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos.

Lo anterior, fue reiterado al resolver la contradicción de tesis 382/2017, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre del año en curso<sup>9</sup>, en el sentido de que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de RP en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

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.

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

---

<sup>8</sup> Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

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

Esta garantía constitucional de pluralismo político, como lo ha sostenido el máximo Tribunal<sup>10</sup>, 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 sobrerrepresentación<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Si bien esta Sala Superior se ha referido al pluralismo político respecto de la integración de órganos legislativos, dicho principio parte de las mismas bases.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 69/1998 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

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 comicial 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.

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.

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

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.

#### **5.1. Planteamientos de legalidad.**

El recurrente plantea que la Sala responsable al declarar fundados los agravios expuestos por el actor ante esa instancia, aplicó por analogía una serie de precedentes inaplicables a la

situación normativa específica del Estado de Morelos, y no confrontó las cuestiones hechas valer en su escrito de tercero interesado, por lo que quedó en estado de indefensión.

Por otra parte, aduce que la resolución impugnada debió considerar que el Partido Verde Ecologista de México resultó ganador, al aplicar la norma únicamente por analogía, por lo que no fundó su potestad para interpretar normas sustanciales. Además, señala que no se cumplen los estándares para realizar una interpretación funcional.

De igual forma, señala que la responsable al interpretar las normas aplicables no ponderó el principio *pro persona* consagrado en el artículo 1º Constitucional, esto, al existir contradicción entre normas locales y federales.

### **Tesis de la decisión**

Resultan **inoperantes** los planteamientos respecto a la falta de congruencia externa y exhaustividad, así como la indebida fundamentación y motivación al ser argumentos de mera legalidad, lo que no puede ser materia de estudio del presente medio de impugnación.

### **Consideraciones que sustentan la tesis**

Los temas motivo de agravio que quedan fuera de la materia a la que se circunscribe el recurso de reconsideración, pues como ya se precisó, al tratarse de un medio de impugnación que se presenta en contra de la sentencia de una Sala Regional, esta es por regla general inimpugnable, salvo cuando se analizan aspectos de constitucionalidad o convencionalidad de normas.

No resulta óbice a la conclusión anterior, que el inconforme afirme que la sentencia controvertida vulnera los artículos 1º, 14, 16, 17, 35, 41, 115 y 116, de la Constitución General de la República y refiere la violación a los principios de fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad, sin embargo, es de precisarse que la sola referencia de diversos preceptos y principios constitucionales no denota un auténtico estudio de constitucionalidad que justifique la procedencia del recurso de reconsideración, pues no basta la mera afirmación del recurrente, sino de la verificación de que la Sala Regional hubiere efectuado un análisis de constitucionalidad o convencionalidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 66/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA, NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO”**.

Así como la tesis 1a. XXI/2016 (10a.), de la Primera Sala del citado órgano jurisdiccional, de rubro: **“AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA DEBE VERIFICARSE SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZÓ UN VERDADERO CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”**.

En diverso orden de ideas, no escapa a la atención de este Tribunal constitucional, que el recurrente refiere que con la violación de dichos preceptos se le dejó en estado de indefensión al no haber tenido acceso a la justicia de manera integral, vulnerando así sus derechos humanos, al efecto, es menester precisar que si bien es cierto que la función de este órgano jurisdiccional es brindar

la protección más amplia al gobernado en materia de derechos humanos, ello no implica soslayar la verificación de los requisitos de procedencia que al efecto prevé la normativa electoral; advirtiéndose que, no se satisface la procedencia del presente recurso de reconsideración.

Ilustra lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.”**

Por otro lado, tal y como esta Sala Superior resolvió en el expediente SUP-REC-1616/2018, los agravios relacionados con la falta de exhaustividad del escrito de tercero interesado por parte de la responsable, constituye un tema de mera legalidad, respecto del cual, la responsable no hizo pronunciamiento alguno de constitucionalidad.

Es decir, no se advierte que se haya omitido, declarado inoperante o realizado un análisis indebido de constitucionalidad, menos que con motivo de ello, se hubiera inaplicado alguna norma electoral.

Aunado a lo anterior, su escrito de tercera interesada tenía como propósito sustentar la validez de la sentencia del Tribunal de Morelos. Sin embargo, de ninguna manera podría variar la litis constituida entre esa sentencia a las diversas presentadas para controvertirla.

Por tanto, la falta de estudio del escrito como tercero interesado en sí mismo ninguna afectación le produce, porque en

todo caso lo que causa un perjuicio son las consideraciones de la Sala Regional Ciudad de México, por las cuales determinó revocar la sentencia del Tribunal de Morelos.

Por tales consideraciones, al encontrar que los agravios en estudio se encuentran relacionados con temas de legalidad, no es posible el estudio de fondo de los mismos por medio del recurso de reconsideración.

**6. Inaplicación de la jurisprudencia  
47/2016 de rubro REPRESENTACIÓN  
PROPORCIONAL, LOS LÍMITES A LA SOBRE Y  
SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA  
INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.**

El recurrente considera que los sistemas electorales locales de los Estados de Tamaulipas y Sinaloa son diferentes al del Estado de Morelos, pues esos ayuntamientos se integran por ediles electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, en esquemas porcentuales diversos, pues a su parecer, tales límites resultan ser una directriz para la integración de órganos legislativos y no de ayuntamientos.

Esta Sala Superior estima que es **ineficaz** el planteamiento que realiza el recurrente, pues este órgano jurisdiccional en la resolución del expediente SUP-REC-1715/2018 y acumulados, determinó abandonar la jurisprudencia citada en la demanda, en atención a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre del año en curso, 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 adoptar el modelo previsto para los congresos locales en

materia de límites de sobre y sin representación, que constituye el planteamiento toral en el agravio que nos ocupa.

Luego, es evidente que al haber sido abandonada la jurisprudencia mencionada, no sería posible acoger la pretensión del recurrente en el sentido propuesto.

### **7. Decisión**

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

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

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

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

**Notifíquese;** como en derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como Presidente por ministerio de ley el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, con la ausencia de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis, con el voto razonado del Magistrado Reyes

Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**SUP-REC-1792/2018**

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1792/2018**

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, emito este voto razonado para precisar las razones por las cuales voté a favor de la sentencia relativa al SUP-REC-1792/2018.

Para explicar mi posición, primero expongo el método que considero debe seguirse para analizar los casos en que se cuestiona la forma en la que los límites de sobre y subrepresentación fueron aplicados al asignar regidurías de representación proporcional, y después la razón por la que comparto la propuesta porque en este asunto no se dan las condiciones para proceder en la forma que se explica.

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

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

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

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

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

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

La condicionante constitucional es, más bien, que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal manera que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal; es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, será objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional, que requiera –de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos<sup>12</sup>.

De lo anterior, y considerando la propia acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada, es posible desprender los

---

<sup>12</sup> Se destaca que la propuesta fue aprobada por unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con reservas de los ministros Franco González Salas y Aguilar Morales –quien reservó su derecho a formular voto concurrente–; y los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández precisaron que votan obligados por el criterio mayoritario, en cuanto a la existencia y procedencia de la contradicción.

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 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 dejar de aplicarse la disposición impugnada en el caso concreto.

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 distribuyeron 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.

## **2. Razón que justifica el sentido de mi voto**

En el caso, acompaño la propuesta de resolución del caso, ya que en esta instancia no subsiste una asignación de regidurías de representación proporcional que permita ser analizada conforme a la metodología explicada en el punto anterior.

En efecto, a través de la sentencia impugnada, la Sala Regional Ciudad de México determinó, entre otras cuestiones, revocar parcialmente la sentencia del tribunal local; revocar el acuerdo de asignación de regidurías, y ordenar al Instituto Local que realizara nuevamente la asignación de las regidurías de representación proporcional.

En consecuencia, en este caso no subsiste asignación alguna de regidurías de representación proporcional, ya que ésta deberá emitirse al cumplir la sentencia impugnada, por lo tanto, no es posible verificar su operatividad o funcionalidad.

Lo anterior porque, como se explicó, el análisis de la operatividad de los límites de sobre y subrepresentación debe ser analizado a partir del ejercicio de asignación que se revise en cada caso. Proceder de otra forma, implicaría prejuzgar sobre un acto futuro que, en su caso, podrá ser objeto de impugnación por vicios propios.

Por las razones expuestas formulo el presente voto razonado.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**