

**RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-REC-1793/2018 Y ACUMULADO

**RECURRENTES:** MORENA, CÉSAR DAVID RIVERA SÁNCHEZ Y OTROS

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

**TERCEROS INTERESADOS:** PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL Y OTROS

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIA:** ANABEL GORDILLO ARGÜELLO

**COLABORÓ:** RAFAEL GERARDO RAMOS CÓRDOVA

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

**VISTOS**, para resolver los autos de los recursos de reconsideración interpuestos por César David Rivera Sánchez, Ramón Álvarez Flores, Juanita Elizabeth Olamendi Lagunes y Citlalli Casales Cardona y MORENA, para controvertir la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México en el expediente SCM-JRC-261/2018 y acumulados, que revocó, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Morelos que indebidamente excluyó al Presidente y Síndico municipales de la verificación de los límites de sub y sobre representación en la integración del Ayuntamiento de Tepoztlán, Morelos, y confirmó el acuerdo del Consejo Estatal Electoral sobre la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

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

**I. Antecedentes.** De lo narrado por los recurrentes en sus demandas, y de las constancias que obran en los expedientes, se advierte:

**1. Jornada electoral.** El primero de julio del dos mil dieciocho, se llevó a cabo la jornada electoral respectiva en el Estado de Morelos.

**2. Cómputo de votación.** El cuatro de julio siguiente, el Consejo Municipal de Tepoztlán, Morelos realizó el cómputo final y declaró la validez de la elección de miembros del Ayuntamiento por el principio de mayoría relativa, por ende, se entregaron las constancias de mayoría a las fórmulas de Presidente y Síndico municipal postulados por la coalición “Juntos Haremos Historia” integrada por los partidos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social.

**3. Asignación de regidurías.** El nueve de julio, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana emitió el acuerdo IMPEPAC/CEE/276/2018, en el cual llevó a cabo la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional del Ayuntamiento, fundamentalmente, bajo la premisa que la verificación del límite de sobre y sub representación regulado en el artículo 18 del código local, se realizará en términos del artículo 17 de ese ordenamiento, esto es, tomando en cuenta la votación de la presidencia y sindicatura municipal electas por el principio de mayoría relativa, de acuerdo a lo establecido en la Ley y los criterios de los Altos Tribunales.

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

Por tanto, se entregaron las constancias siguientes:

PROPIETARIO	SUPLENTE	CARGO	PARTIDO POLÍTICO
MIGUEL ÁNGEL VILLAMIL ORTIZ	JOSÉ VILLAMIL ORTIZ	1° REGIDOR	
SILVIA BELLO RENDEN	ELSA GUERRERO BELLO	2ª REGIDORA	
ARMANDO ROMÁN TRAHYN	MARIO TORRES MOLINA	3° REGIDOR	
SERGIO VARGAS BELLO	RAÚL FRANCO CANALIZO	4° REGIDOR	
EDUARDO HERNÁNDEZ JACOBO	HORACIO SOLÍS BARRAGÁN	5° REGIDOR	

## II. Juicios locales.

**1. Demanda.** Inconformes, el doce y trece de julio, MORENA, Nueva Alianza y diversos candidatos a regidores<sup>1</sup> promovieron diversos juicios ciudadanos locales y recursos de inconformidad<sup>2</sup> que fueron acumulados el trece de julio.

**2. Sentencia local.** El diez de octubre, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos **modificó** el acuerdo de asignación de regidurías, sustancialmente, por dos razones:

a) el **artículo 18, del código electoral local** que establece los **límites de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos** forma parte de la libertad configurativa de los Estados, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>3</sup> y la Sala Superior<sup>4</sup>. Además, **es apegado a la**

<sup>1</sup> MORENA, César David Rivera Sánchez y Ramón Álvarez Flores, Juanita Elizabeth Olamendi y Citalli Casales Cardona, Morena, Nueva Alianza y Uriel Barragán Sánchez y Fredí Camaño Alvarado presentaron diversos juicios ante la instancia local.

<sup>2</sup> Expedientes radicados con los números TEEM/JDC/338/2018-3, TEEM/JDC/339/2018-3, TEEM/JDC/400/2018-3, TEEM/JDC/402/2018-3, TEEM/RIN/394/2018-3 y TEEM/JDC/412/2018-3.

<sup>3</sup> Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 Y ACUMULADOS.

**Constitución**, porque el principio de representación proporcional reconocido en su artículo 115, fracciones I y VIII, debe entenderse como un sistema para garantizar de una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría mediante una representación más adecuada a todas las ideologías políticas relevantes, para evitar efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, lo que se logra de mejor manera con tales límites.

**b)** la interpretación que debe darse al artículo 18, del código electoral local es únicamente considerar los límites de sobre y sub representación en la asignación de las regidurías, esto es, sin tomar en cuenta la presidencia y sindicatura municipal al ser cargos de mayoría relativa.

Por tanto, dejó sin efectos la asignación de regidurías otorgadas a los partidos Revolucionario Institucional y Encuentro Social<sup>5</sup>, para otorgárselas a MORENA<sup>6</sup>.

### **III. Juicios federales**

**1. Demandas.** Inconformes, el catorce de octubre, el Partido Revolucionario Institucional y sus candidatos Miguel Ángel Villamil Ortiz

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 47/2016, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES A LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS".

<sup>5</sup> Constancias otorgadas originalmente a los ciudadanos Miguel Ángel Villamil Ortiz y Jorge Villamil Ortiz postulados por el Partido Revolucionario Institucional como propietario y suplente, así como de Eduardo Hernández Jacobo y Horacio Solís Barragán, postulados por Encuentro Social como propietario y suplente.

<sup>6</sup> Se ordenó la entrega de las constancias a favor de César David Rivera Sánchez y Ramón Álvarez Flores, propietario y suplente, así como a Juanita Elizabeth Olamendi Lagunes y Citlalli Casales Cardona, propietaria y suplente, todos postulados por MORENA.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

y Jorge Villamil Ortiz, así como Encuentro Social presentaron demandas de juicios de revisión y juicio ciudadano.

Morena y sus candidatos César David Rivera Sánchez, Ramón Álvarez Flores, Juanita Elizabeth Olamendi Lagunes y Citlalli Casales Cardona comparecieron como terceros interesados.

**2. Sentencia impugnada.** El dos de noviembre, la Sala Regional Ciudad de México **revocó**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia del tribunal electoral local, sustancialmente, porque consideró que para verificar el límite de sub y sobre representación en el ayuntamiento sí debía incluirse a la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento, esto es, la votación de la presidencia y sindicatura municipal electos por mayoría, y por ende, **confirmó** la asignación de regidurías de representación proporcional realizada por el instituto electoral local.

### **IV. Recursos de reconsideración.**

**1. Demandas.** El cinco de noviembre, César David Rivera Sánchez, Ramón Álvarez Flores, Juanita Elizabeth Olamendi Lagunes y Citlalli Casales Cardona, y MORENA, a través de su representante ante el Consejo Municipal, interpusieron recursos de reconsideración.

**2. Turno a Ponencia.** Mediante acuerdos pronunciados por la Magistrada Presidenta de la Sala Superior, se acordó integrar los expedientes **SUP-REC-1793/2018** y **SUP-REC-1795/2018**; asimismo, se ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

**3. Comparecencia de tercero.** El 7 de noviembre, los partidos Encuentro Social, Revolucionario Institucional, así como Miguel Ángel Villamil Ortiz presentaron sendos escritos para comparecer como terceros interesados en los expedientes SUP-REC-1793/2018 y SUP-REC-1795/2018.

**4. Radicación y admisión.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor, radicó el expediente y admitió la demanda.

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

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo previsto en 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; y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de recursos de reconsideración interpuestos contra una sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México, supuesto reservado expresamente para conocimiento y resolución de la Sala Superior.

**SEGUNDO. Acumulación.** Este órgano jurisdiccional advierte conexidad en la causa de los medios de impugnación que se resuelven, toda vez que los recurrentes impugnan la sentencia de la Sala Regional Monterrey emitida en el expediente SCM-JRC-261/2018

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

y acumulados; es decir, existe identidad en la resolución impugnada y autoridad responsable.

Por tanto, al haber conexidad en causa y a fin de resolver los medios de impugnación en forma conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a lo previsto en los artículos 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes SUP-REC-1795/2018, al recurso de reconsideración SUP-REC-1793/2018, por ser el que se recibió primero en este órgano jurisdiccional.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente acumulado.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** En el caso, se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica a continuación.

**1. Forma.** Las demandas cumplen el requisito formal previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se presentaron por escrito; se hace constar el nombre de los recurrentes; su firma autógrafa y la del representante del partido político; señalan domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; el acto impugnado; la autoridad responsable; los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

**2. Oportunidad.** Los recursos de reconsideración se interpusieron dentro del término de tres días, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la sentencia impugnada se emitió el pasado dos de noviembre y las demandas se presentaron el cinco siguiente.

**3. Legitimación.** Se colma el requisito, conforme a lo previsto en el artículo 65, apartados 1 y 2, de la ley adjetiva en cita, ya que se interponen por partidos políticos, candidatos y candidatas que tuvieron la calidad de actores ante el Tribunal local responsable.

**4. Personería.** En el recurso de reconsideración SUP-REC-1795/2018, se tiene por acreditada la personería de Miguel Antonio Rojas Demesa Alvarado como representante del MORENA ante el Consejo Municipal de Tepoztlán, Morelos.

**5. Interés jurídico.** Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer los presentes medios de impugnación, porque se trata de candidatas y candidatos, así como del partido político que solicitan a la Sala Superior que revoque la sentencia controvertida, relativa a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, para el efecto de que le sea asignada la regiduría que les corresponde, que estiman indebidamente se le resta por sobre representación.

**6. Definitividad.** La Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta instancia, con lo cual se tiene por satisfecho el requisito.

**7. Requisito especial de procedencia.** El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la referida ley adjetiva, establece que el recurso de reconsideración será procedente cuando la sentencia de fondo de la Sala Regional determine la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Así, por regla general, las resoluciones pronunciadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, si se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o cuando se pronuncien sobre temas de constitucionalidad, en los demás medios de impugnación.

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 Sala Ciudad de México, porque la **verificación de los límites** referidos se debe realizar únicamente con las regidurías de representación proporcional a

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

asignar y no con la totalidad de los cargos del ayuntamiento (sin incluir la Presidencia y Sindicatura).

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

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

En consecuencia, el requisito especial de procedencia se cumple en los presentes recursos de reconsideración.

Similar criterio se sostuvo la Sala Superior sostuvo la Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-1614/2018 y SUP-REC-1741/2018.

### **CUARTO. Terceros interesados.**

**1. Comparecencia.** Se tiene compareciendo como terceros interesados a los partidos Encuentro Social y Revolucionario Institucional, así como Miguel Ángel Villamil Ortiz, por lo siguiente:

**a. Forma.** En los escritos consta el nombre de quien se ostenta como tercero interesado, su firma y además menciona el interés incompatible con el recurrente.

**b. Oportunidad.** Se satisface el requisito, porque los escritos de comparecencia fueron presentados dentro del plazo legal de cuarenta y

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

ocho horas<sup>7</sup> en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Ciudad de México, como se evidencia a continuación:

Publicitación	Compareciente como tercero	Fecha de presentación	Conclusión del plazo
5 de noviembre a las 22:30 y 22:35 horas.	Partido Encuentro Social	7 de noviembre a las 11:24 horas.	7 de noviembre a las 22:30 y 22:35 horas.
	Partido Revolucionario Institucional	7 de noviembre a las 21:58 horas	
	Miguel Ángel Villamil Ortiz	7 de noviembre a las 21:57 horas	

**c. Legitimación y personería.** Se cumple el requisito, porque los partidos Encuentro Social y Revolucionario Institucional, así como Miguel Ángel Villamil Ortiz tienen un derecho incompatible con el recurrente, en tanto se pretende se revoque la sentencia reclamada;<sup>8</sup> asimismo, los partidos comparecen a través de sus representantes propietarios ante el consejo estatal y el candidato Miguel Ángel Villamil Ortiz por propio derecho.

**2. Causal de improcedencia.** El Partido Encuentro Social en su escrito de comparecencia como tercero interesado hace valer como causal de improcedencia que el presente recurso no cumple con el requisito especial de procedencia.

La causal de improcedencia se desestima, con base en las razones expuestas en el considerando respectivo.

Por todo lo expuesto, procede analizar los planteamientos hechos valer por el recurrente.

<sup>7</sup> Conforme al artículo 67, de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

**QUINTO. Ampliación de demanda**

El catorce de noviembre, MORENA presentó escrito a través del cual pretende ampliar la demanda en el recurso de reconsideración SUP-REC-1795/2018, sustancialmente, porque en el caso no aplica la figura de sobre y sub representación, ya que el pasado 8 de noviembre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, siempre que los principios no pierdan su operatividad o se lleve a extremos irrazonables que resten funcionalidad en el sistema representativo municipal.

La Sala Superior considera que es improcedente la ampliación de demanda.

Este Tribunal ha sustentado las jurisprudencias 18/2008 y 13/2009 de rubro: “AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR” y “AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR”.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha establecido que existen supuestos de excepción en los que se permite a los promoventes de un medio de impugnación en materia electoral la ampliación de la demanda, como es el caso de hechos nuevos íntimamente relacionados con la pretensión deducida o desconocidos por el accionante al presentar el escrito inicial, para con ello privilegiar el acceso a la jurisdicción, pero dicha presentación debe ocurrir sujeta a las reglas relativas al medio de impugnación atinente. Por ende, no

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya controvertidos, ni se obstaculice o impida resolver dentro de los plazos legalmente establecidos.

Esto es, con la presentación de un escrito de demanda se agota el derecho de acción de los promoventes; y que con relación a la ampliación de la demanda, de conformidad con las jurisprudencias 18/2008 y 13/2009, debe ser admitida cuando: **a.** Se trate de hechos supervenientes; **b.** La ampliación se refiera a hechos que se desconocían, al presentar la demanda; **c.** Se promueva dentro del plazo señalado por la ley.

En el caso, **no se admite la ampliación de demanda, porque** las manifestaciones del recurrente como hechos supervenientes no guardan relación con algún elemento a acreditar, sino que hacen referencia a un punto de Derecho, en el sentido de que la Suprema Corte resolvió la contradicción de tesis 382/2017, lo cual no se ubica en un supuesto que permita ampliar la demanda, debido a que tal resolución resulta un hecho público y notorio para este Tribunal Electoral.

### **SEXTO. Estudio de Fondo**

#### **I. Materia de estudio**

##### **1. Sentencia impugnada**

La Sala Regional Ciudad de México revocó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y confirmó el acuerdo de asignación de regidurías realizado por el Consejo Estatal Electoral, por lo siguiente:

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

- Consideró que para efectos de los cálculos de sobre y sub representación se debía tomar en consideración la integración del órgano de gobierno en su totalidad, no únicamente al número de regidurías por asignarse, esto es, debía incluir al Presidente y Síndico municipal electos por el principio de mayoría relativa.

-Ello, porque el artículo 18, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, prevé que para establecer los límites máximos permitidos de sobre y sub representación se debe tomar en consideración la misma fórmula dispuesta para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

- Entonces, si para determinar la sobre y sub representación de diputaciones, se debe considerar a las personas electas por ambos principios; es decir, mayoría relativa y representación proporcional, eso se debe trasladar 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 sub representación en la integración del órgano de gobierno en su conjunto; de ahí que no se puedan excluir a parte de sus integrantes para verificar si los límites se cumplen.

## **2. Planteamientos**

Para controvertir la sentencia, los recurrentes señalan, sustancialmente, que la Sala Regional Ciudad de México realizó un indebido análisis del sistema de representación proporcional en los ayuntamientos, porque para la verificación de la sobre y subrepresentación de los partidos en la asignación de regidurías en

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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.

### **3. Litis**

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.

### **II. Decisión**

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

### III. Estudio

**Verificación de los límites de sobre y sub representación previstos en la legislación local debe realizarse con la totalidad de cargos que integran el ayuntamiento.**

#### **Planteamiento**

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.

#### **Decisión**

La Sala Superior considera que para la verificación de los límites de sobre y sub representación previstos en la legislación local debe realizarse con **la totalidad de cargos** que integran el ayuntamiento, esto es, presidencia, sindicatura y regidurías.

#### **Marco normativo**

La Constitución Federal otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos en los

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

municipios, así como para introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos<sup>9</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 sindicatura y el número de regidurías** determinados por la ley.<sup>10</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.

---

<sup>9</sup> De los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, y tercero, ambos de la Constitución Federal."

<sup>10</sup> Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

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

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>11</sup>.

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>12</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, **en 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.

---

<sup>11</sup> Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

<sup>12</sup> Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código Estatal.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

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

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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 Tepoztlán, 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 subrepresentación 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.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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.

**Tampoco** se advierte que exista un deber de respetar un esquema en la integración de los Ayuntamientos en una proporción de sesenta por ciento de mayoría relativa y un cuarenta por ciento de representación proporcional como ocurre en los congresos, porque la Constitución General no establece un porcentaje determinado para la integración municipal, sino que en su artículo 115, fracción VIII, sólo se prevé que dicho principio debe incluirse en la integración de los ayuntamientos, por lo que corresponde a las legislaturas de los Estados determinar, conforme a sus necesidades y buscando la consecución del pluralismo político, el número de miembros que deben asignarse mediante el mismo, siempre y cuando éste no haga nugatorio el acceso a partidos que reflejen una verdadera representatividad en su porcentaje de votación.<sup>13</sup>

Finalmente, son **inoperantes** los demás agravios relacionados con falta de congruencia, fundamentación y motivación y acceso a la justicia, porque versan sobre cuestiones de estricta legalidad, cuya materia no es objeto del recurso de reconsideración, conforme al cual, su litis se ciñe a cuestiones vinculadas al control de constitucionalidad y/o convencionalidad.

---

<sup>13</sup> Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 97/2016.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

Similar criterio se sostuvo por esta Sala Superior, al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-1614/2018 y SUP-REC-1741/2018, el pasado siete de noviembre de dos mil dieciocho.

### **Solicitud de inaplicación del artículo 18, del código electoral local, que prevé los límites de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos.**

#### **Decisión**

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 de representación proporcional**, como el 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.

#### **Marco de decisión**

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.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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>14</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>15</sup>, en el sentido de que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

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

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

---

<sup>14</sup> Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

<sup>15</sup> Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquigraficas.aspx>.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

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.

Esta garantía constitucional de pluralismo político, como lo ha sostenido el máximo Tribunal<sup>16</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

---

<sup>16</sup> Si bien esta Sala Superior se ha referido al pluralismo político respecto de la integración de órganos legislativos, dicho principio parte de las mismas bases.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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>17</sup>.

Es 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

---

<sup>17</sup> Jurisprudencia 69/1998 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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.

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

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

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

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

Por tanto, en el caso, esta Sala Superior debe atender a la libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal.

### **Caso concreto**

Este Tribunal considera **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.

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

Por lo que, contrario a lo sustentado por los actores, la aplicación de las restricciones tendentes a evitar la sobre o sub representación de los

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

partidos políticos en la integración del órgano de gobierno municipal, es una base fundamental para el desarrollo y aplicación del principio de representación proporcional, en la medida que, además de una integración plural en proporción a las votaciones obtenidas por los partidos políticos, se busca que quienes resulten electos tengan un peso específico en la toma de decisiones.

Ello, porque, como se explicó, el principio de representación proporcional, previsto constitucionalmente para la integración de los ayuntamientos e introducido por el legislador local en el sistema municipal morelense en el artículo 18, del código electoral local, debe entenderse como un sistema para garantizar de una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría mediante una representación más adecuada a todas las ideologías políticas relevantes, con la finalidad de evitar efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, lo que se logra con tales límites.

**Tampoco le asiste la razón** a los recurrentes cuando sostienen que se vulnera el principio de jerarquía normativa, porque, como se explicó, el legislador morelense, en ejercicio de su facultad de configuración legislativa y a partir de lo mandatado en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, reguló el sistema de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en la constitución local y en el ordenamiento sustantivo estableció el procedimiento para su asignación y aplicación de la fórmula, lo que no vulnera el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica, precisamente, porque la Ley Fundamental la dotó de esa atribución para diseñar el sistema legal ateniende a la representación proporcional en ayuntamientos.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior:

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los recursos de reconsideración SUP-REC-1795/2018 al SUP-REC-1793/2018. En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente del medio de impugnación acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia controvertida.

**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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 particular del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y con la ausencia de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis, actuando como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

**MAGISTRADO PRESIDENTE  
POR MINISTERIO DE LEY**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1793/2018 Y ACUMULADO (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TEPOZTLÁN)**

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 de lo aprobado por la mayoría en la sentencia relativa al SUP-REC-1793/2018 y acumulado.

Me referiré, específicamente, a la problemática que se nos presenta en relación a la integración del ayuntamiento de Tepoztlán, 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-1793/2018 Y ACUM.**

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 Tepoztlán.

Esto, porque tal y como se desprende del escrito de demanda de los recurrentes, se alega que sin estar previsto en la Constitución local, el segundo párrafo del artículo 18, vinculado con el artículo 16, ambos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, restringe su derecho a ser votados, por lo que, atendiendo a la jerarquía normativa de dichos preceptos, no debían ser aplicados (página 37 de la demanda promovida por César David Rivera Sánchez y otros).

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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 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

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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.**

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos<sup>18</sup>.

De lo anterior, y considerando la propia acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada, es posible desprender los siguientes razonamientos en relación con la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación para el caso de los ayuntamientos:

- i)* Las entidades federativas tienen una amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.
- ii)* La condicionante constitucional consiste en que las normas que regulen la integración de los ayuntamientos, por medio de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no estén configuradas de tal manera que dichos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal.
- iii)* Lo anterior implica que las reglas de configuración impuestas legislativamente y los actos de las mismas, en la integración de los entes municipales, serán objeto de análisis para apreciar si la respectiva legislación estatal salvaguarda o no, de manera adecuada, los principios de mayoría relativa y de representación 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

---

<sup>18</sup> Se destaca que la propuesta fue aprobada por unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con reservas de los ministros Franco González Salas y Aguilar Morales –quien reservó su derecho a formular voto concurrente–; y los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández precisaron que votan obligados por el criterio mayoritario, en cuanto a la existencia y procedencia de la contradicción.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

Por todo lo anterior, a mi juicio, resulta insuficiente considerar justificados los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación de Morelos, para la integración de los ayuntamientos exclusivamente bajo el argumento de que se establecieron con base en la libertad de configuración normativa sobre la materia. Además, para considerarlos válidos y justificados, es indispensable valorar si estos límites son funcionales y operativos, en relación con los valores que se pretenden proteger mediante los sistemas electorales.

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

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

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

Así, mi postura consiste en que **para determinar si está justificada o no la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación es necesario definir, primero, si su efecto en cada caso concreto garantiza la operatividad y finalidad de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración del órgano municipal.** Por ende, considero que en cada caso tendríamos que realizar una proyección de los escenarios para determinar si resultan operativos o funcionales los límites de sobre y subrepresentación, fijados en ocho puntos porcentuales en relación con la votación obtenida por cada partido político.

Antes de exponer los resultados de los ejercicios correspondientes, estimo conveniente desarrollar algunas ideas generales desde la perspectiva politológica para ahondar en los valores y finalidades de los principios de mayoría y representación proporcional, y del sistema mixto definido constitucionalmente. Con esto, en mi concepto, se explica de manera integral el impacto que podrían tener los límites de sobre y

subrepresentación a partir de su aplicación para los ayuntamientos, lo cual evidencia la pertinencia de que se establezcan parámetros específicos que atiendan a sus particularidades y no que se hagan extensivos, de manera automática, los límites que están dispuestos constitucionalmente para la integración de los órganos legislativos de las entidades federativas.

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

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

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

Las características que presentan los ayuntamientos en Morelos nos dan la pauta para considerar que estamos frente a un modelo consensual de democracia, pues la mayor parte de los escaños se eligen por el método de representación proporcional, que en determinadas circunstancias puede ocasionar una fragmentación en el sistema partidista y, en determinados casos, puede favorecer el pluralismo. En este sentido, en un sistema

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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.

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

En el orden jurídico mexicano, los ayuntamientos tienen constitucionalmente conferidas importantes competencias reglamentarias para regular cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.<sup>19</sup>

En este sentido, para comprender y valorar la funcionalidad y operatividad del modelo de representación en los ayuntamientos, resulta útil reflexionar sobre los efectos en la gobernabilidad. Así, para Arend Lijphart<sup>20</sup> 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 consenso y tener estabilidad.<sup>21</sup>

Ambos modelos resultan constitucionales, no obstante, cada uno genera modalidades de gobernabilidad distintas que deben

---

<sup>19</sup> Sirve de respaldo argumentativo la tesis jurisprudencial P./J. 45/2011 (9a.) Plenaria de la SCJN, de rubro: REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

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

<sup>21</sup> En realidad, Lijphart analiza a los sistemas parlamentarios y al gabinete que se forma por ese mismo parlamento, no obstante, su análisis nos sirve pues análogamente el municipio es un ejecutivo colegiado.

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

considerarse al momento de diseñar un modelo de representación.

### **b) Magnitud de la demarcación electoral**

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

La magnitud del distrito ejerce una gran influencia tanto en sistemas proporcionales como en los mayoritarios, pero en sentidos diversos. Al aumentar la magnitud del distrito en los sistemas de mayoría relativa crece la desproporcionalidad y crecen las ventajas para los partidos grandes, mientras que en el sistema de representación proporcional deviene en una mayor proporcionalidad y en unas condiciones más favorables para los partidos pequeños. En relación con esto, Lijphart señala que en un sistema de representación proporcional (como lo es en los ayuntamientos en Morelos) es difícil que los distritos (en este caso ayuntamientos) de pocos miembros sean compatibles con el principio de proporcionalidad.

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

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

### **c) Significado de los límites de sobre y subrepresentación**

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

La desproporción es consecuencia natural de la distribución de votos en escaños en cualquier sistema electoral. Sin embargo, dependiendo del tipo de sistema electoral, la desproporción puede ser mayor o menor. En teoría, se puede prever que un sistema de

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

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

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

En suma, ¿por qué tomar una decisión basada en la operatividad del caso concreto? El sistema que predomina en los municipios es complejo, pues atiende a dos principios que se pueden

## **SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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.

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

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

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

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

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

subrepresentación y, en su caso, se hacen los ajustes correspondientes.

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

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

En ese sentido, para acceder a curules por el principio de representación proporcional, debe atenderse a una votación **semi-depurada que no incluya a los votos nulos ni a los de los candidatos no registrados**<sup>22</sup>, pues éstos son votos que no gozan de efectividad para efectos de mayoría relativa y, por lo tanto, tampoco deben contar para la asignación por el principio de representación proporcional.

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

Por otra parte, se ha definido que los límites de sub y sobrerrepresentación deben calcularse atendiendo al universo de

---

<sup>22</sup> Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las de las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y 83/2018 y sus acumuladas.

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

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 asignación<sup>23</sup>.

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

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

---

<sup>23</sup> Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y acumuladas y en la Tesis XXIII/2016 de rubro **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**. Disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 130 y 131.

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

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

## SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.

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

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

- i)* Para calcular el porcentaje de representatividad de cada partido político en relación con los límites de sobre y subrepresentación se debe tomar como base una votación efectiva o depurada, la cual comprende únicamente los votos de los partidos políticos que 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 descuente 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 Tepoztlán, Morelos, arrojó los siguientes resultados:

Partido o candidatura independiente	Votación
 PAN	915
 PRI	1,102
 PRD	3,754
 PVEM	381
 PT	1,529
 MOVIMIENTO CIUDADANO	2,642
 alianza	PANAL 1,066
 PSD	452
 morena	MORENA 5,871
 encuentro PES	1,293
 Humanidad PHM	43
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	12
VOTOS NULOS	520
<hr/>	
<b>VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)</b>	<b>19,580</b>
<hr/>	
<b>VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE):</b> VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados	<b>19,048</b>

Ahora bien, para proceder a la asignación, resulta necesario determinar qué partidos y candidaturas independientes tienen un porcentaje de votación que resulte equivalente o mayor al 3 % (tres por ciento) de la votación válida emitida, entendiendo como

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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	915	4.8037%	SI
 PRI	1,102	5.7854%	SI
 PRD	3,754	19.7081%	SI
 PVEM	381	2.0002%	NO
 PT	1,529	8.0271%	SI
 MC	2,642	13.8702%	SI
 PANAL	1,066	5.5964%	SI
 PSD	452	2.3730%	NO
 MORENA	5,871	30.8221%	SI
 PES	1,293	6.7881%	SI
 PHM	43	0.2257%	NO
<b>TOTAL</b>	<b>19,048</b>	<b>100%</b>	

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PAN, PRI, PRD, PT, MC, PANAL, MORENA y PES.

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

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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	915	5.0352%	0	0%	0%	SI
 PRI	1,102	6.0643%	0	0%	0%	SI
 PRD	3,754	20.6582%	0	0%	0%	SI
 PT	1,529	8.4140%	0	0%	0%	SI
 MC	2,642	14.5389%	0	0%	0%	SI
 PANAL	1,066	5.8662%	0	0%	0%	SI
 MORENA	5,871	32.3079%	2	28.57%	-3.74%	SI
 PES	1,293	7.1153%	0	0 %	0%	SI
<b>TOTAL</b>	<b>18,172</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>			

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

**Asignación por factor simple de distribución y resto mayor**

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

Así, se toma la suma de votos de los partidos PAN, PRI, PRD, PT, MC, PANAL, MORENA y PES y se divide entre las 5 (cinco) curules por asignar.

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

<b>VOTACIÓN DE PARTICIPANTES</b> (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)	
<b>VP</b>	<b>18,172</b>

<b>FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN</b> (Factor = VP/ curules por asignar)	
<b>FACTOR</b>	<b>3,634.40</b>

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

Partido o candidatura independiente	VP	Aplicación del factor			Costo de escaños	Votación restante	Resto Mayor	
		Decimal	Enteros	Orden			Asignación	
 PAN	915	0.2518	0	0	915.00	7	0	
 PRI	1,102	0.3032	0	0	1,102.00	5	0	
 PRD	3,754	1.0329	1	3,634.40	119.60	8	0	
 PT	1,529	0.4207	0	0	1,529.00	3	1	
 MC	2,642	0.7269	0	0	2,642.00	1	1	
 PANAL	1,066	0.2933	0	0	1,066.00	6	0	
 MORENA	5,871	1.6154	1	3,634.40	2,236.60	1	1	
 PES	1,293	0.3558	0	0	1,293.00	4	0	
<b>TOTAL</b>	<b>18,172</b>	<b>100%</b>	<b>2</b>	-	-	-	<b>5</b>	

Con la aplicación del factor se asignan un total de 2 (dos) regidurías, 1 (una) al PRD y 1 (una) a MORENA.

Finalmente, las tres regidurías restantes se asignan conforme a los restos mayores al PT, MC y MORENA, 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
-------------------------------------	--	------------------------------------	-------------------------	-------

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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	0	0
	PRD	0	1	0	1
	PVEM	0	0	0	0
	PT	0	0	1	1
	MC	0	0	1	1
	PANAL	0	0	0	0
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	2	1	1	4
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>7</b>

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 sin haber participado en ella, obtuvieron triunfos de mayoría relativa.

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación $\pm 8\%$ <sup>24</sup>	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
-------------------------------------	--------------	------------------------------------	----------------	--------------------	---------------------------	--------	-------	--------------------	---------------------------

<sup>24</sup> Este porcentaje se saca con base al total de votación de quienes sí se encuentran representados en el Congreso, en virtud de la Tesis XXIII/2016 de esta Sala Superior de rubro **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)”**.

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

Partido o candidatura independiente	Votación VVE	% Votación $\pm 8\%$ <sup>24</sup>	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
 PAN	915	5.0352%	0	0.000%	-5.035			0.000%	-5.035
 PRI	1,102	6.0643%	0	0.000%	-6.064%			0.000%	-6.064%
 PRD	3,754	20.6582%	1	14.286%	-6.372%	1	2	28.571%	7.913%
 PVE	381	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PT	1,529	8.4140%	1	14.286%	5.872%		1	14.286%	5.872%
 MC	2,642	14.5389%	1	14.286%	-0.253%		1	14.286%	-0.253%
 PAN AL	1,066	5.8662%	0	0.000%	-5.866%			0.000%	-5.866%
 PSD	452	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 MORENA	5,871	32.3079%	4	57.143%	24.835%	-2	2	28.571%	-3.737%
 PES	1,293	7.1153%	0	0.000%	-7.115%	1	1	14.286%	7.170%
 PHM	43	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
<b>TOTAL</b>	<b>19,048</b>	<b>100%</b>	<b>7</b>	<b>100.000%</b>			<b>7</b>	<b>100%</b>	

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

La asignación final es la siguiente:

Partido o candidatura independiente	Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
 PRD		2	2
 PT		1	1
 MC		1	1
 MORENA	2	0	2
 PES		1	1
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

**SUP-REC-1793/2018 Y ACUM.**

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

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

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**