

## **RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-REC-1796/2018 Y SUP-REC-1814/2018 ACUMULADOS.

**RECURRENTES:** ÁNGEL GARCÍA ROMERO Y NUEVA ALIANZA

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

**TERCERAS INTERESADAS:** ILSE GARCÍA MARES Y CARITINA ROJAS HERNÁNDEZ

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE:** INDALFER INFANTE GONZALES.

**SECRETARIOS:** CLAUDIA MYRIAM MIRANDA SÁNCHEZ Y JOSÉ ALBERTO RODRÍGUEZ HUERTA

**COLABORÓ:** NICOLÁS OLVERA SAGARRA.

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

**VISTOS**, para resolver los autos de los recursos de reconsideración interpuestos por Ángel García Romero por su propio derecho y en su calidad de candidato a regidor por el principio de representación proporcional postulado por el partido político Nueva Alianza para integrar el ayuntamiento de Tlalnepantla, así como por el citado partido político; a fin de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México, en el juicio de revisión constitucional electoral SCM-JDC-1188/2018 y acumulado, en la que determinó,

entre otras cuestiones, revocar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el juicio ciudadano TEEM/JDC/356/2018-2 y su acumulado, que a su vez modificó el acuerdo IMPEPAC/CEE/279/2018, emitido por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, mediante los cuales realizó la asignación de regidurías de representación proporcional.

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

**I. Antecedentes.** De lo narrado por los recurrentes en sus respectivos escritos de demanda, y de las constancias que obran en el expediente, se advierte:

**1. Jornada electoral.** El primero de julio del dos mil dieciocho, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir, entre otros, a los integrantes del Ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos.

**2. Cómputo municipal.** El cuatro de julio del año en curso, el Consejo Municipal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana en Tlalnepantla, llevó a cabo el cómputo municipal de la elección referida.

**3. Declaración de validez de la elección, entrega de constancias de mayoría y primera asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.** El nueve de julio siguiente, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana emitió el Acuerdo IMPEPAC/CEE/279/2018, en el que se declaró la validez de la elección en el Municipio de Tlalnepantla, realizó la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional y entregó las constancias de asignación correspondientes.

**4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y recurso de inconformidad local.** El trece de julio

de dos mil dieciocho, Ángel García Romero y Nueva Alianza presentaron juicio ciudadano y recurso de inconformidad a fin de combatir el acuerdo IMPEPAC/CEE/279/2018.

**5. Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM/JDC/356/2018-1 y acumulado).** El doce de octubre del año en curso, el tribunal local emitió sentencia en el expediente TEEM/JDC/356/2018-1 y su acumulado, en la que modificó el acuerdo IMPEPAC/CEE/279/2018, dejó sin efectos las constancias de asignación otorgadas a las candidatas a regidoras propietarias y suplentes postuladas por el Partido de la Revolución Democrática y MORENA y ordenó al Instituto Electoral local entregar las constancias de asignación de regidurías por el citado principio a los candidatos a regidor propietario y suplente, respectivamente, en el primer y tercero lugar de la lista presentada por Nueva Alianza.

**6. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, las candidatas a regidoras propietaria y suplente postuladas por el Partido de la Revolución Democrática y MORENA, promovieron sendos medios de impugnación para controvertir la resolución dictada en los juicios locales TEEM/JDC/356/2018-1 y acumulados, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

**7. Sentencia impugnada (SCM-JDC-1188/2018 y acumulado).** El dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, la Sala Regional Ciudad de México, resolvió los citados juicios acumulados, en el sentido de **revocar la sentencia reclamada**, sustancialmente, por considerar que la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional que llevó a cabo el Tribunal local, no contempló, para efectos de la representación política, a la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento de Tlalnepantla y determinó confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo IMPEPAC/CEE/279/2018.

## **II. Recurso de reconsideración.**

**1. Demanda.** El cinco de noviembre de dos mil dieciocho, Ángel García Romero interpuso recurso de reconsideración.

El inmediato día seis, Nueva Alianza por conducto de su representante propietario ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, interpuso recurso de reconsideración a fin de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México en los juicios ciudadanos **SCM-JDC-1188/2018 y acumulado.**

**2. Turnos a Ponencia.** Mediante acuerdos de la Magistrada Presidenta de la Sala Superior, se acordó integrar los expedientes **SUP-REC-1796/2018 y SUP-REC-1814/2018**, ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

**3. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Ponente radicó las demandas que motivaron la integración de los expedientes al rubro identificados.

**4. Engrose.** En sesión pública de trece de diciembre de dos mil dieciocho, la mayoría de los Magistrados integrantes del Pleno de la Sala Superior rechazó el proyecto de sentencia formulado por el Magistrado instructor, motivo por el cual se elaboró el engrose respectivo a cargo del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

Federación y 62, párrafo primero, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de sendos recursos de reconsideración interpuestos para impugnar una sentencia dictada por una Sala Regional del propio Tribunal, supuesto que le está expresamente reservado.

**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 Ciudad de México emitida en los juicios ciudadanos **SCM-JDC-1188/2018 y acumulado**; es decir, existe identidad en la resolución impugnada y autoridad responsable.

Por tanto, 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 del expediente **SUP-REC-1814/2018**, al recurso de reconsideración **SUP-REC-1796/2018**, por ser el que se recibió primero en este órgano jurisdiccional.

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

**TERCERO. Requisitos de procedibilidad.** Los presentes medios de impugnación satisfacen los requisitos procesales como se demuestra a continuación:

**a. Forma.** Los recursos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en los que se hacen constar los nombres de los recurrentes, domicilios para oír y recibir notificaciones, identifican el acto impugnado y la autoridad responsable, mencionan los hechos y

agravios en los que se basa la impugnación y hacen constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve.

**b. Oportunidad.** Se satisface el requisito porque los recurrentes interpusieron sus medios de impugnación en el plazo de tres días previsto en el artículo 66, párrafo 1 inciso a), de la Ley de Medios.

Dado que los recurrentes no formaron parte del juicio que dio origen a la resolución impugnada, el cómputo del plazo para interponer los medios de impugnación es el correspondiente a la notificación por estrados, la cual surte efectos al día siguiente de que se practica.

Así, si la resolución impugnada se publicó en los estrados el dos de noviembre y surtió efectos el día tres siguiente, el plazo para impugnar corrió del cuatro al seis de noviembre, por lo tanto, si las demandas se presentaron los días cinco y seis de noviembre se concluye que ambas resultan oportunas.

Lo anterior, de conformidad con el criterio asumido por la Sala Superior, en la jurisprudencia 22/2015 de rubro: ***“PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO EL INTERESADO ES AJENO A LA RELACIÓN PROCESAL, SE RIGE POR LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS”***.<sup>1</sup>

**c. Legitimación y personería.** El ciudadano recurrente, en su carácter de candidato a una regiduría en el ayuntamiento, y el partido político, a través de su representante ante el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC, tienen legitimación y personería para recurrir la sentencia de la Sala Ciudad de México, en términos del artículo 65 de la Ley de Medios.

Por cuanto hace al candidato, esta Sala Superior ha estimado que, de una interpretación de los artículos 61, 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 65, apartado 2, de la Ley de Medios, en relación con los derechos al acceso a

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 38 y 39.

la justicia y al derecho a ser votado, reconocidos en los artículos 17 y 35, fracción II, de la Constitución general, también se le debe reconocer legitimación a los candidatos para recurrir las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral cuando se alegue la afectación de un derecho político-electoral<sup>2</sup>. Lo anterior, siempre y cuando se actualice un presupuesto específico de procedencia del recurso de reconsideración.

**d. Interés jurídico.** Los recurrentes tienen interés jurídico ya que controvierten la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México, en el juicio ciudadano SCM-JDC-1188/2018 y acumulado, por el que dejó sin efectos la constancia de asignación de regiduría al candidato Ángel García Romero a regidor por el principio de representación proporcional postulado por el partido político Nueva Alianza que el tribunal local le había ordenado otorgar para integrar el Ayuntamiento de Tlalnepantla Morelos.

Respecto al partido recurrente también tiene legitimación para acudir al presente medio de impugnación, dado que fue a su candidato a quien se le revocó la constancia de asignación.

**e. Definitividad.** Se cumple el requisito porque se controvierte la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México, respecto del cual no procede otro medio de defensa que deba ser agotado con antelación.

**f. Requisito especial de procedibilidad.** 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 Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>2</sup> Ello con fundamento en la jurisprudencia **3/2014** de rubro **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**. Disponible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 22 y 23.

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, sí 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.

A partir de lo anterior, la Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración para conocer aquellos casos en los cuales se interpreten directamente preceptos o principios constitucionales<sup>3</sup>.

En el caso, los recurrentes plantean, por un lado, que se declare la inaplicación del artículo 18, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos, que establece parámetros de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos al considerar que vulnera lo previsto en el artículo 115, de la Constitución General de la República y 112, de la constitución local.

Por otro lado, los recurrentes aducen que la Sala Regional Ciudad de México realizó una interpretación directa del artículo 116, de la Constitución General de la República, al determinar el alcance de los límites de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos.

Al respecto, considera incorrecta la interpretación de la Sala Ciudad de México, porque la verificación de los límites referidos se debe realizar únicamente con las regidurías a asignar (sin incluir la

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia 26/2012, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**”.

Presidencia y Sindicatura) y no con la totalidad de los cargos que integran el ayuntamiento.

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

En ese sentido, la Sala Superior estima procedente el recurso de reconsideración, porque se pide la inaplicación de un precepto local por considerarlo contrario a la Constitución y se aduce una interpretación directa del texto constitucional.

Además, el hecho de determinar si deben aplicarse los límites de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos y, en su caso, si deben considerarse todos los cargos de ese órgano colegiado para verificar esos límites, revisten también una relevancia constitucional. Lo anterior, máxime si se toma en cuenta que la legislación estatal sí prevé la implementación de estos límites.

En consecuencia, en ambos casos, el requisito especial de procedibilidad se considera cumplido.

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. Terceras interesadas**

Comparecen al presente medio de impugnación, Ilse García Mares, en su calidad de propietaria a una regiduría del ayuntamiento de Tlalnepantla, postulada por MORENA, en el recurso de reconsideración SUP-REC-1796/2018.

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

Por su parte, Caritina Rojas Hernández, como candidata a una regiduría postulada por el Partido de la Revolución Democrática comparece en ambos recursos de reconsideración (SUP-REC-1796/2018 y SUP-REC-1814/2018 acumulados), en idénticos términos.

**Forma.** Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable, y en ellos consta *i)* el nombre y el carácter de quienes comparecen como terceras interesadas; *ii)* el domicilio para oír y recibir notificaciones y *iii)* la firma autógrafa.

**Oportunidad.** Los escritos fueron presentados de manera oportuna, dentro del plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes a la publicación de la presentación de las demandas de los medios de impugnación, según lo previsto por el artículo 67 de La ley de Medios.

El plazo para el SUP-REC-1796/2018 transcurrió desde las veintidós horas con treinta y cinco minutos del día cinco de noviembre, hasta las veintidós horas con treinta y cinco minutos del día siete de noviembre, por lo tanto, si los escritos de las comparecientes fueron presentados a las once horas con veintiséis minutos y a las quince horas con cuarenta y seis minutos del día siete de noviembre, es evidente que resultan oportunos.

Por su parte, el plazo del SUP-REC-1814/2018 transcurrió de las dieciocho horas con cuarenta minutos del día seis de noviembre a la misma hora del día ocho de noviembre y el escrito de Caritina Rojas Hernández fue presentado a las quince horas con cuarenta y cinco minutos del día siete noviembre, por lo que también resulta oportuno.

**Legitimación.** Las ciudadanas al ser candidatas y comparecer por su propio derecho, están legitimadas para alegar en su calidad de

terceras interesadas, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, porque su derecho es incompatible con lo controvertido por los recurrentes. Esto, porque su pretensión es que subsista la sentencia de la Sala responsable y, como consecuencia, se dejen intocadas sus respectivas constancias de asignación.

**a) Causales de improcedencia**

Las terceras interesadas alegan que los recursos de reconsideración deben declararse improcedentes porque no se actualiza el requisito especial de procedencia de dicho medio de impugnación ya que la Sala responsable se constriñó a realizar un estudio de la legalidad de la sentencia emitida por el Tribunal local acatando el criterio dispuesto en la jurisprudencia 47/2016 de rubro **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS**, sin que ello implicara decidir sobre la aplicación o inaplicación de alguna norma constitucional.

Asimismo, refieren que los planteamientos de constitucionalidad formulados por los recurrentes resultan novedosos al no haber sido expresados desde el inicio de la cadena impugnativa.

Al respecto, la Sala Superior estima que no se actualiza la causal de improcedencia relativa a que no se colma el requisito especial del recurso de reconsideración.

Lo anterior, porque la Sala Ciudad de México se pronunció respecto a la constitucionalidad del artículo 18 del Código Electoral local e interpretó los principios de mayoría relativa y representación proporcional en términos de los previsto en los artículos 116 de la Constitución general y 112 de la Constitución local, por tanto,

subsiste un planteamiento de constitucionalidad que debe analizarse en el estudio de fondo.

En cuanto a las afirmaciones de las terceras interesadas en el sentido de que los planteamientos de constitucionalidad de los recurrentes son novedosos, deben desestimarse porque tal supuesto no constituye una causal de improcedencia de los medios de impugnación como el que nos ocupa.

En ese sentido, al haberse desestimado las alegaciones de las terceras interesadas, se procede al siguiente:

## **QUINTO. 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:

- 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. Entonces, no se pueden excluir 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, por dos razones:

**a)** Debió inaplicar el artículo 18, último párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos que **establece los parámetros de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos**, por ser contrario a lo previsto en el artículo 115, fracciones I y VIII, de la Constitución General de la República y 112, de la constitución local, porque distorsiona la distribución del órgano y restringe el derecho a ser votado; además, para garantizar la proporcionalidad y pluralismo democrático se previó la asignación de regidurías por alcanzar el umbral del 3%, y en todo caso, se afecta el principio de jerarquía normativa, ya que los límites se incluyen en el código y no en la Constitución.

**b)** A partir de una indebida interpretación de los artículos 18 y 16, del código electoral local, porque para la **verificación de los límites** de sub y sobre representación sólo debía contemplar a las **regidurías**, sin la presidencia y sindicatura municipal, ya que estos cargos son electos por mayoría relativa, es decir, un principio diverso, lo que significa que llevó a cabo una interpretación directa del artículo 116, de la Constitución Federal.

### **3. Litis**

En este caso, los recurrentes cuestionan: **a)** Si para la integración del Ayuntamiento de Tlalnepantla deben aplicarse los límites de sobre y sub representación, y en su caso, **b)** Si para verificar la sub y sobre representación de los partidos debe tomarse en cuenta la totalidad de cargos que integran el Ayuntamiento, incluyendo los de mayoría relativa y representación proporcional, o sólo los de representación proporcional.

Por tanto, la materia a resolver en el presente asunto consiste en determinar: **A.** Si la implementación de los límites de sobre y sub representación es apegada a la Constitución Federal, o **B.** Si la verificación de los límites de sobre y sub representación debe realizarse: **i)** Con la totalidad de los cargos del ayuntamiento, esto es, incluyendo a los de mayoría relativa y representación proporcional, o **ii)** Sólo con las regidurías que son asignadas por el principio de representación proporcional.

## **II. Decisión**

La Sala Superior considera que debe **confirmarse** la sentencia impugnada, porque 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.

### III. Estudio

Los recurrentes aducen que la Sala Regional Ciudad de México indebidamente validó la determinación del tribunal electoral local, porque debió inaplicar el artículo 18, último párrafo, del Código electoral local que establece los parámetros de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos, por ser contrario a lo previsto en el artículo 115, fracciones I y VIII, de la Constitución General de la República y 112, de la constitución local, porque distorsiona la distribución del órgano y restringe el derecho a ser votado; además, para garantizar la proporcionalidad y pluralismo democrático se previó la asignación de regidurías y en todo caso, se afecta el principio de jerarquía normativa, ya que los límites se incluyen en el código y no en la Constitución.

### IV. Consideraciones de esta Sala Superior.

#### 1. Marco normativo

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

En ese sentido, la Constitución de Morelos señala que los municipios serán gobernados por un **ayuntamiento** de elección popular directa, integrado por una **presidencia municipal, una sindicatura y el número de regidurías** determinados por la ley.<sup>5</sup>

---

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

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

Así también, señala que la presidencia y la sindicatura serán electas conforme al **principio de mayoría relativa**; y las regidurías por el principio de **representación proporcional**.

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

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

1. Se sumarán los votos de los partidos que hayan obtenido cuando menos el tres por ciento del total de los sufragios emitidos en el municipio; el resultado se divide entre el número de regidurías por asignar, para obtener un **factor porcentual simple de distribución**. Se otorga a cada partido, en riguroso orden decreciente, tantas regidurías como número de factores alcance hasta completar las regidurías previstas.
2. Si aplicado el factor de distribución quedan regidurías por atribuir, éstas se asignarán en orden decreciente, de acuerdo tanto con los **mayores porcentajes de votación** obtenidos por los partidos políticos restantes, como con los porcentajes excedentes de aquéllos que obtuvieron regidurías con la aplicación de dicho factor.
3. Al momento de realizar la asignación de regidurías, el Consejo Estatal **observará las disposiciones constitucionales relativas a la sobre y subrepresentación; para ello se deberá 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.

## **2. Análisis del caso**

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

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**

---

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

**un porcentaje del total de la Legislatura, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida<sup>7</sup>.**

Se debe destacar que la disposición citada claramente prevé que la verificación del porcentaje de sub y sobre representación debe ser del total de la legislatura, es decir, **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 **tres regidurías** a asignar por el principio de representación proporcional.

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

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

---

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

representación proporcional, esa misma regla debe ser aplicable para los ayuntamientos.

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

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

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

Suponer que los límites de sobre y subrepresentación se deben analizar sin considerar la presidencia municipal y la sindicatura, electas por mayoría relativa, para hacerlo sólo con las regidurías, electas por representación proporcional, implicaría hacer un análisis parcial y sesgado sobre cómo realmente está integrado el ayuntamiento.

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

Todas conforman al órgano de gobierno municipal, al grado que cada una tiene atribuciones y facultades propias; en conjunto, son

los representantes populares del municipio y quienes ejercen las atribuciones constitucionales y legales para el adecuado funcionamiento del ayuntamiento.

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

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

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

### **3. Solicitud de inaplicación del artículo 18 del Código Electoral local**

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

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

En este contexto, como ha quedado expuesto, la Constitución otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidores y síndicos en los municipios, así como para introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

Esta libertad de configuración legislativa es aún más relevante cuando se trata del sistema de representación proporcional, ya que, si bien el legislador local constitucionalmente debe velar por ese principio, ello no implica que la Constitución establezca fórmulas específicas, o métodos determinados de asignación.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>8</sup> ha establecido que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para la legislatura federal, porque pueden establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, lo cual también resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos.

Lo anterior, fue reiterado al resolver la contradicción de tesis 382/2017, en las sesiones ordinarias de seis y ocho de noviembre

---

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

del año en curso<sup>9</sup>, en el sentido de que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de RP en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.

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

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.

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>10</sup>, tiene como objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano respectivo, siempre que tengan cierta representatividad.
2. Que cada partido alcance en el seno del órgano colegiado correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.

---

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

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

3. Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.

De esta manera, el principio de representación proporcional en el ámbito municipal busca que los partidos políticos contendientes en una elección de esta índole cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en los municipios que integren a la entidad federativa correspondiente.

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha considerado, de manera coincidente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los límites de sobre y subrepresentación tienen como finalidad garantizar la representatividad y pluralidad en la integración del órgano legislativo, ya que, mediante las limitantes señaladas, se permite que formen parte de la integración del órgano legislativo los candidatos postulados por partidos minoritarios y se impide, a su vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación<sup>11</sup>.

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**

---

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

**municipal y la sindicatura, y las de representación proporcional, como lo son las regidurías.**

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

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

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

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

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

viabilidad de la fórmula de asignación de representación proporcional.

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

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

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

En este sentido, resulta **infundada** la pretensión de inaplicación 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.

**QUINTO. Decisión.**

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

Similar criterio se sostuvo por esta Sala Superior, al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-1614/2018 y SUP-REC-1741/2018, resueltos en sesión del siete de noviembre, así como el diverso REC-1808/2018 y su acumulado del veintiuno de noviembre, todos de dos mil dieciocho.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior:

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

**PRIMERO.** Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-1814/2018 al recurso de reconsideración SUP-REC-1796/2018. En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente acumulado.

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

**NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.**

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1796/2018 Y SUS ACUMULADOS (ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA, MORELOS)<sup>12</sup>**

Emito el presente voto particular<sup>13</sup>, porque difiero de la postura aprobada por la mayoría de la Sala Superior en el sentido de confirmar la sentencia de la Sala Ciudad de México en el expediente **SCM-JDC-1188/2018 y acumulado**, que a su vez confirmó la asignación de regidurías de representación proporcional que hizo el IMPEPAC<sup>14</sup> mediante el acuerdo **CEE/279/2018**, en el ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos.

---

<sup>12</sup> Colaboraron en la elaboración de este documento José Alberto Montes de Oca Sánchez y Regina Santinelli Villalobos.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana

Lo anterior, porque, desde mi punto de vista, debió analizarse la operatividad y funcionalidad de la fórmula de asignación prevista por el legislador de Morelos para definir si, en el caso específico de la elección de este ayuntamiento, es posible aplicar los límites constitucionales de sobre y subrepresentación. Análisis del cual se desprende que los límites no son operables para el caso de Tlalnepantla, pues no es posible ubicar a todas las fuerzas políticas dentro de los márgenes de sobre y subrepresentación del 8 %, por lo que los límites deben ser inaplicados al caso concreto y debe subsistir la asignación que se deriva de la correcta aplicación de la fórmula electoral.

### **1. Motivos de disenso**

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

En primer lugar, aclaro que coincido con el tratamiento de la sentencia en cuanto a que, para valorar la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación en los casos en que sea procedente, se deben considerar la totalidad de cargos de los ayuntamientos. Sin embargo, considero que la definición respecto a si –en última instancia– se deben aplicar los mencionados 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.

La problemática que se plantea en este caso, así como las pretensiones formuladas por los recurrentes, 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 la representatividad de las fuerzas

políticas a esos límites o si, ante ciertos escenarios, aplicarlos generaría 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 Tlalnepantla, Morelos.

Como se advierte de sus demandas, además de inconformarse con la inclusión del presidente municipal y el síndico en la evaluación de la representatividad en el ayuntamiento, los recurrentes alegan que deben inaplicarse los límites constitucionales de sobre y subrepresentación del ocho por ciento, porque éstos se diseñaron para órganos legislativos y aplicarlos en el ayuntamiento genera distorsiones y vulnera el sistema electoral de Morelos y el equilibrio de representación previsto por el legislador. En ese sentido, manifiestan que los límites no pueden trasladarse de manera automática, sino que deben valorarse factores como el tamaño y naturaleza del órgano, así como el número de votantes.

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, los cuales abordaré más adelante.

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 porque 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, sin embargo, considero que la libertad configurativa de los estados 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. En ese sentido, estimo que es insuficiente como justificación para resolver de manera exhaustiva todos los asuntos en los cuales se cuestiona la integración del ayuntamiento en el estado de Morelos, pues lo adecuado es valorar caso por caso la viabilidad de su implementación y sus implicaciones, a partir del estándar que ha fijado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **1.1 Estándar de análisis sobre la justificación de los límites de sobre y subrepresentación**

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 382/2017 (en la sesión del ocho de noviembre pasado), determinó que, si bien los estados tienen 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.

El asunto resultó por la Corte implicaba establecer si los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 116 constitucional, con respecto a que la integración de los congresos estatales, deben observarse para el caso de los ayuntamientos. Es decir, si hay una exigencia constitucional de que, ante la ausencia de una disposición normativa, se verifique que en la conformación de los órganos municipales 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, en virtud de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación habían asumidos posturas diferenciadas al respecto. Por una parte, 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.

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

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.**

Al resolver el asunto, 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.

Así, de la versión taquigráfica de la sesión pública de la Corte, de acceso público, así como de la intervención del ministro ponente, se advierte textualmente que:

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

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

cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos<sup>15</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.

De lo anterior se desprende que esta Sala Superior, en ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, debe resolver los litigios constitucionales relativos a la integración de los ayuntamientos del estado de Morelos, a

---

<sup>15</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-1796/2018  
Y ACUMULADO**

partir de un control concreto que permita determinar, en cada caso, la aplicabilidad o no de los límites de sobre y subrepresentación establecidos por la legislatura democrática y, en su caso, la medida en que deben aplicarse, pues 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 lo anterior, sostengo que, para considerar justificados los límites de sobre y subrepresentación previstos en la legislación de Morelos para la integración de los ayuntamientos, resulta insuficiente argumentar que el legislador local los estableció con base en su libertad de configuración normativa, sino que su validez debe valorarse a partir de su funcionalidad y operatividad, 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, que al momento de correr la fórmula de asignación de regidurías todas las fuerzas políticas se ubiquen dentro de los márgenes definidos por el legislador.

De ahí que, aun cuando el legislador local hizo uso de su libertad configurativa para trasladar a los ayuntamientos una fórmula que, en inicio, está diseñada para la conformación del congreso local, la aplicación de dicha fórmula está supeditada al cumplimiento de los principios constitucionales, pues la verificación de los límites constitucionales de representación puede no siempre ser aplicable a los casos en concreto, pudiendo resultar disfuncionales o inoperativos en su aplicación.

Es decir, en los supuestos de hecho, nos estaríamos colocando en la situación prevista por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que existe libertad configurativa para diseñar la conformación de los ayuntamientos bajo el principio de representación proporcional, pero es necesario verificar que **este diseño sea funcional y operativo**.

Ahora bien, para determinar lo anterior, se deben tomar en consideración distintas variables relevantes, como lo son la proporción de cargos 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. Lo anterior, valorando que este Tribunal Electoral ejerce un control de constitucionalidad 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 es válida o no la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación, es necesario definir 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, para lo cual es necesario realizar una proyección de la fórmula prevista por el legislador local para integrar el ayuntamiento, aplicando los límites de sobre y subrepresentación del 8 % (ocho por ciento), y analizar los efectos y los resultados que dicha fórmula arroja.

Ahora, antes de exponer los resultados del ejercicio correspondiente al ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos, estimo conveniente desarrollar algunas ideas generales desde la perspectiva politológica para ahondar en los valores y finalidades de los principios de mayoría y representación proporcional y del sistema mixto definido constitucionalmente. Ello, para explicar –de manera integral– el impacto que podrían tener los límites de sobre y subrepresentación al aplicarse en los ayuntamientos, evidenciando la pertinencia de establecer parámetros específicos que atiendan a sus particularidades, en lugar de hacer extensivos, de manera automática, los límites dispuestos constitucionalmente para la integración de los órganos legislativos de las entidades federativas.

## 1.2 Posibles implicaciones de la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación a los ayuntamientos de Morelos

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

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

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

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

De esta manera, en el presente caso, nos enfrentamos al dilema de hacer cumplir los límites de sobre y subrepresentación, o bien, a decidir si esta aplicación de la norma resulta contraproducente por la propia naturaleza

del sistema en los ayuntamientos. Esto es, que su cumplimiento afecta la operatividad y funcionalidad de los principios de mayoría y representación en un sistema mixto.

#### **a) Gobernabilidad**

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

En el orden jurídico mexicano, la Constitución confiere a los ayuntamientos 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 la emisión de 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>16</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>17</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 llegar a un consenso y tener estabilidad<sup>18</sup>.

---

<sup>16</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>17</sup> Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

<sup>18</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.

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

**b) Magnitud de la demarcación electoral**

Como es sabido, la magnitud del ayuntamiento ejerce un marcado efecto en el grado de distorsión de la proporcionalidad y en el número de partidos, lo cual también permite valorar la operatividad y funcionalidad del modelo. En el caso de 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 los 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.

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 el tipo de sistema electoral, la desproporción puede ser mayor o menor. En teoría, se puede prever que un sistema de representación proporcional será más proporcional que uno mayoritario; un sistema mayoritario será naturalmente desproporcional; y un sistema mixto, es decir, uno que combina las reglas de la mayoría y de la representación proporcional, será tan proporcional o mayoritario, dependiendo de cómo se combinen numéricamente los 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.

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.

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

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

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

Ante esta situación, lo adecuado será analizar caso por caso para aplicar la norma electoral local solamente si ésta resulta funcional y operativa, es decir, cuando, existiendo una fuerza política sobre o subrepresentada en más del 8 %, sea posible corregir su representatividad y ubicarla dentro del límite previsto legalmente, justificando modificar la asignación resultante de la aplicación de la fórmula del cociente natural y resto mayor.

En suma, ¿por qué tomar una decisión basada en la operatividad del caso concreto? El sistema que predomina en los municipios es complejo, pues atiende a dos principios que se pueden contraponer en sí mismos y respecto de los cuales es preciso velar porque guarden un equilibrio razonable y estable. Por un lado, con la representación proporcional se puede proporcionar una representación más fiel y particular de las

minorías, así como la representación y participación más amplia al momento de decidir. Por otra parte, los sistemas mayoritarios, son más decisivos y efectivos en la elaboración de políticas públicas. Dado que estamos ante un sistema mixto, en el cual el legislador buscó en su momento darles importancia a ambos principios, nos queda la alternativa de actuar y decidir conforme a la propia naturaleza del sistema.

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

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

**A. La (in)justificación de los límites de sobre y subrepresentación para el caso concreto**

Ahora bien, para determinar si en el caso concreto deben o no aplicarse los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 18 del Código Electoral de Morelos<sup>19</sup>, es importante analizar el efecto que generan en la actual elección del ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos, en el sentido de si es posible lograr una integración del ayuntamiento en la que todos los partidos se encuentren dentro los límites de representación del 8 %, 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.

---

<sup>19</sup> Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

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 conforme a los criterios definidos por esta Sala Superior y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en concreto, en lo relativo a: **i)** la votación tomada como base para definir qué partidos políticos o candidaturas independientes alcanzan el porcentaje mínimo del 3 % (tres por ciento) para participar en la asignación; **ii)** la votación a partir de la cual se evalúa el cumplimiento de los límites de sobre y subrepresentación y, en su caso, se hacen los ajustes correspondientes, y **iii)** la votación utilizada para calcular el factor de asignación en la fórmula.

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, de acuerdo a la fórmula.

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>20</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.

---

<sup>20</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.

Por otra parte, se ha definido que los límites de sub y sobrerrepresentación deben calcularse atendiendo al universo de votos que efectivamente permita verificar el grado de correspondencia entre los votos que fueron eficaces para la integración del órgano y las curules asignadas a cada fuerza política, tomando como parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello, para evitar alteraciones a la relación entre votos y curules al momento de la asignación<sup>21</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.

Finalmente, se advierte que, derivado del primer análisis de sobrerrepresentación, el IMPEPAC determinó que el PANAL no podía participar en la asignación por fórmula pues se encontraba sobrerrepresentado en virtud de haber obtenido la presidencia municipal y la sindicatura. Sin embargo, al aplicar la fórmula sí tomó en consideración la votación de dicho partido al calcular el factor de distribución.

Dicha determinación se estima inadecuada, pues el factor de distribución debe obtenerse considerando exclusivamente los votos de aquellos partidos que participan en la asignación, de lo contrario, el factor estaría inflado por votación que no será utilizada en la asignación, alterando la distribución de curules.

Por lo tanto, si el IMPEPAC consideró que el PANAL no podía participar en la asignación por fórmula, debió deducir los votos recibidos por dicho

---

<sup>21</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.

partido de la votación, para efectos de obtener el factor simple de distribución.

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

**- Marco normativo de la integración de ayuntamientos en Morelos**

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 Tlalnepantla le corresponderán tres 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:

- 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 tomando en consideración a la totalidad del órgano, 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

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

regidurías se debe realizar un ajuste de la votación, de modo que, de la base, se descuenta la votación obtenida por el partido que ya no está en aptitud de participar.

**Asignación de regidurías en el ayuntamiento**

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

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	19
	PRI	41
	PRD	187
	PVEM	24
	PT	41
	MC	7
	PANAL	1,815
	PSD	27
	MORENA	348
	PES	51
	PHM	1,195
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		0
VOTOS NULOS		171
<b>VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)</b>		<b>3,926</b>
<b>VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE):</b> VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados		<b>3,755</b>

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

Ahora bien, para proceder a la asignación, resulta necesario determinar qué partidos y candidaturas independientes tienen un porcentaje de votación que resulte equivalente o mayor al 3 % (tres por ciento) de la votación válida emitida, entendiendo como ésta la resultante de deducir a la votación total los votos nulos y los emitidos en favor de candidatos no registrados.

Partido o candidatura independiente		Votación VVE	% VVE	Alcanza umbral del 3 %
	PAN	19	0.5060%	NO
	PRI	41	1.0919%	NO
	PRD	187	4.9800%	SI
	PVEM	24	0.6391%	NO
	PT	41	1.0919%	NO
	MC	7	0.1864%	NO
	PANAL	1,815	48.3356%	SI
	PSD	27	0.7190%	NO
	MORENA	348	9.2676%	SI
	PES	51	1.3582%	NO
	PHM	1,195	31.8242%	SI
<b>TOTAL</b>		<b>3,755</b>	<b>100 %</b>	<b>-</b>

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PRD, PANAL, MORENA y PHM.

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 de participantes):

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

Partido o candidatura independiente		Votación de participantes	% respecto a votación de participantes	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayuntamiento	Sobre representación	Participa en asignación
	PRD	187	5.2750%	0	0 %	-	SI
	PANAL	1,815	51.1989%	2	22.22 %	-11.20 %	SI
	MORENA	348	9.8166%	0	0 %	-	SI
	PHM	1,195	33.7094%	0	0 %	-	SI
<b>TOTAL</b>		<b>3,545</b>	<b>100 %</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</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 PRD, PANAL, MORENA y PHM y se divide entre las 3 (tres) curules por asignar.

<b>VOTACIÓN DE PARTICIPANTES</b> (VP = Votación de los partidos que participan en la asignación)	
<b>VP</b>	<b>3,545</b>

<b>FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN</b> (Factor = VP/ curules por asignar)	
<b>FACTOR</b>	<b>1,181.67</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	VP	Aplicación del factor	Costo de escaños	Votación restante	Resto Mayor
-----------------------	----	-----------------------	------------------	-------------------	-------------

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

independiente			Decimal	Enteros			Orden	Asignación
	PRD	187	0.1583	0	0	187	3	
	PANAL	1,815	1.5360	1	1,181.67	633.33	1	1
	MORENA	348	0.2945	0	0	348	2	
	PHM	1,195	1.0113	1	1,181.67	13.33	4	
<b>TOTAL</b>		<b>3,545</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>

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

Finalmente, la regiduría restante se asigna conforme a los restos mayores al PANAL.

El total de curules queda de la siguiente manera:

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PAN	0	0	0	0
	PRI	0	0	0	0
	PRD	0	0	0	0
	PVEM	0	0	0	0
	PT	0	0	0	0
	MC	0	0	0	0
	PANAL	2	1	1	4
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	0	0	0	0
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	1	0	1
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

Como último paso, debe verificarse la representatividad de las fuerzas políticas en el ayuntamiento. Es en este punto, en el que se advierten los efectos particulares del sistema diseñado por el legislador y, en donde se

**SUP-REC-1796/2018  
Y ACUMULADO**

puede definir la posibilidad de observar los límites constitucionales del 8 % de sobre y subrepresentación.

**- Verificación de operatividad de límites**

Como se mencionó, 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 de participantes y MR <sup>22</sup>	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes	Ajuste	Total	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
 PAN	19	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PRI	41	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PRD	187	5.2750%	0	0.000%	-5.275%			0.000%	-5.275%
 PVEM	24	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PT	41	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 MC	7	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PANAL	1,815	51.1989%	4	80.00%	28.801%	-2	2	40.000%	-11.199%
 PSD	27	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 MORENA	348	9.8166%	0	0.000%	-9.817%	1	1	20.000%	10.183%
 PES	51	N/A	0	0.000%	N/A			0.000%	N/A
 PHM	1,195	33.7094%	1	20.00%	-13.709%	1	2	40.000%	6.291%
<b>TOTAL</b>	<b>3,755</b>	<b>100%</b>	<b>5</b>	<b>100 %</b>			<b>5</b>	<b>100 %</b>	

De acuerdo con lo anterior, en el caso del ayuntamiento de Tlalnepantla, no es posible hacer ajustes que permitan que todas las fuerzas políticas se encuentren dentro de los márgenes de representatividad de  $\pm 8$  % (ocho por ciento), pues si bien el MORENA y el PHM se encuentran subrepresentados en más del 8 %, en el caso de MORENA no es posible

<sup>22</sup> Este porcentaje se saca con base al total de votación de quienes sí se encuentran representados en el Congreso y/o participaron en la asignación 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-1796/2018  
Y ACUMULADO**

asignarle curules adicionales sin que caer en sobrerrepresentación, además, no es posible retirarle los curules necesarios al PANAL, sin que quede subrepresentado.

En virtud de lo anterior, es factible concluir que, en el caso concreto, **los límites constitucionales previstos por la legislación local no son funcionales ni operativos**, porque no hay forma de aplicarlos sin que una fuerza política se encuentre fuera de sus límites. Por ello, debe dejarse sin efectos la aplicación de los límites y, consecuentemente, debe aplicarse la fórmula sin éstos. Es decir, la asignación quedaría tal cual resultó de la aplicación del factor de distribución y el resto mayor, sin hacer ajuste adicional alguno.

En consecuencia, la asignación final es la siguiente:

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
 Alianza	PANAL	2	2	4
 PHM	PHM	0	1	1
TOTAL		2	3	5

Por los motivos aquí expuestos, formulo el presente voto particular en lo que respecta a la confirmación de la sentencia impugnada.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**