

**RECURSOS DE  
RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-REC-1714/2018  
Y SUP-REC-1737/2018,  
ACUMULADOS

**RECURRENTE:** ABELARDO ARIAS  
CARREÑO

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

**TERCERA INTERESADA:**  
EVANGELINA PALLARES SANTANA

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE  
M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIA:** KARINA QUETZALLI  
TREJO TREJO

**COLABORÓ:** ROXANA MARTÍNEZ  
AQUINO

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicta sentencia en el sentido, entre otras cuestiones, de **confirmar** la resolución emitida por la Sala Regional del propio Tribunal, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México<sup>1</sup>, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SCM-JDC-1162/2018**.

---

<sup>1</sup> En adelante Sala responsable, Sala Regional, o Sala Ciudad de México.

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

**ANTECEDENTES**

**I. Jornada Electoral.** El primero de julio<sup>2</sup>, se llevó a cabo la jornada electoral en el estado de Morelos, para elegir la gubernatura, diputaciones al Congreso local y ayuntamientos.

**II. Acuerdo IMPEPAC/CEE/270/2018.** El día nueve de julio, el Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana<sup>3</sup>, declaró la validez de la elección del Ayuntamiento de Miacatlán, Morelos; asignó regidurías de representación proporcional y ordenó la entrega de las constancias de asignación respectivas, quedando como a continuación se precisa:

MUNICIPIO	ACTOR POLÍTICO	CARGO	PROPIETARIO	SUPLENTE
MIACATLÁN		REGIDOR	ANGEL GUSTAVO ORIHUELA GARCÍA	JUAN CARLOS CALDERÓN
		REGIDORA	EVANGELINA PALLARES SANTANA	ANA KAREN VARELA NABOR
		REGIDORA	CLAUDIA MARÍA ENRÍQUEZ FRANCO	JATZIRI BERSAHI MARTINEZ GARCÍA

**III. Juicio ciudadano local.** El doce de julio, Abelardo Arias Carreño<sup>4</sup> interpuso ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos<sup>5</sup> un juicio de la ciudadanía local en contra del acuerdo referido.

<sup>2</sup> Todas las fechas de la presente sentencia se refieren al año dos mil dieciocho, salvo mención en contrario.

<sup>3</sup> En adelante Instituto local.

<sup>4</sup> En adelante el recurrente.

<sup>5</sup> En adelante Tribunal local.

**IV. Resolución del Tribunal local.** El diez de octubre, el Tribunal local resolvió modificar el citado acuerdo, dejar sin efectos la constancia de asignación otorgada a Evangelina Pallares Santana y Ana Karen Varela Nabor y, ordenó que se entregara al recurrente y Antonio Lagunas Hernández, candidatos postulados por el Partido de la Revolución Democrática.

**V. Juicio ciudadano federal.** En contra de dicha determinación Evangelina Pallares Santana promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual fue radicado en la Sala Regional con el número de expediente SCM-JDC-1162/2018.

**VI. Sentencia controvertida.** El veinticinco de octubre, la Sala Ciudad de México dictó sentencia en el sentido de revocar la determinación del Tribunal local y, en consecuencia, confirmar el acuerdo **IMPEPAC/CEE/270/2018**, que otorgaba la constancia de asignación a las candidatas Evangelina Pallares Santana y Ana Karen Varela Nabor, postuladas por el Partido del Trabajo.

**VII. Recursos de reconsideración.** El veintisiete y veintiocho de octubre, respectivamente, el recurrente presentó sendas demandas de recurso de reconsideración, a fin de controvertir la sentencia citada.

**VIII. Turno a Ponencia.** Recibidas las demandas y sus anexos en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de este Tribunal Electoral, determinó la integración de los expedientes **SUP-REC-1714/2018** y **SUP-REC-1737/2018**, respectivamente, y ordenó turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M Otálora Malassis, para los efectos previstos en los

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>.

**IX. Tercero interesada.** El veintinueve de octubre, Evangelina Pallares Santana, presentó escrito ante la Sala Regional, por el cual pretende comparecer como tercero interesada en el recurso de reconsideración SUP-REC-1714/2018.

**X. Ampliación de demanda.** El catorce de noviembre, el recurrente presentó ante esta Sala Superior un escrito a través del cual pretende ampliar la demanda presentada en el recurso SUP-REC-1714/2018.

**XI. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió a trámite los medios de impugnación al rubro citados y, al encontrarse debidamente integrados los expedientes, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes autos en estado de dictar sentencia.

### **CONSIDERACIONES**

**1. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de recursos de reconsideración interpuestos para controvertir una sentencia dictada por la Sala responsable<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> En adelante Ley de Medios.

<sup>7</sup> Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 185; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley de Medios,

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

**2. Acumulación.** Del análisis de los escritos de demanda, se advierte que el recurrente controvierte la resolución dictada por la Sala Ciudad de México en el juicio ciudadano SCM-JDC-1162/2018. Esto es, en ambas demandas impugna el mismo acto y señala a la misma autoridad responsable.

En este contexto, existe identidad en el acto controvertido y en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, expedita y completa, los expedientes identificados al rubro, es conforme a Derecho acumular el recurso de reconsideración **SUP-REC-1737/2018** al diverso recurso **SUP-REC-1714/2018**, por ser éste el primero que fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior y, en consecuencia, registrado en primer lugar en el Libro de Gobierno.

Por lo anterior, la Secretaría General deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente del recurso de reconsideración acumulado.

**3. Improcedencia del recurso SUP-REC-1737/2018.** Previo a cualquier consideración, es necesario precisar que el recurrente interpuso dos recursos de reconsideración, en contra de la sentencia dictada por la Sala Ciudad de México, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con clave SCM-JDC-1162/2018, los cuales fueron radicados en esta Sala Superior con los números de expediente SUP-REC-1714/2018 y SUP-REC-1737/2018, respectivamente.

Al respecto, a juicio de este órgano jurisdiccional, el recurso de reconsideración con clave de expediente **SUP-REC-1737/2018** es **improcedente** y, por tanto, debe **sobreseerse**, al haber precluido el

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

derecho de acción del recurrente con la presentación de la demanda que integró el diverso SUP-REC-1714/2018.

Lo anterior, toda vez que el recurrente se encuentra impedido jurídicamente para hacer valer una vez más ese derecho, mediante la presentación de un nuevo escrito de demanda, en el que aduce agravios relacionados con las mismas temáticas que abordó en su primer escrito de demanda, ya que esta ejecución implica el ejercicio de una facultad ya consumada, así como el indebido retorno a etapas procesales concluidas definitivamente.

Al respecto, es importante destacar que el derecho de acción en un medio de impugnación se agota cuando el enjuiciante acude al Tribunal competente, para exigir la satisfacción de una pretensión.

Así, los efectos jurídicos de la presentación de la demanda de un medio de impugnación constituyen razón suficiente para que, una vez promovido un juicio o recurso electoral, para controvertir determinado acto u omisión, jurídicamente no sea procedente presentar una segunda o ulterior demanda, a fin de impugnar idéntico acto reclamado y autoridad u órgano responsable.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la preclusión tiene su fundamento en que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, de modo que se clausuran definitivamente y no es viable regresar a un momento procesal que se ha extinguido.<sup>8</sup> Además, ha establecido que la preclusión tiene lugar cuando: a) no se haya observado el orden u oportunidad establecido en la ley para la realización del acto

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia de rubro: "PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO." Número de registro 187149.

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

respectivo; b) se haya realizado una actividad procesal incompatible con el ejercicio de otra; y c) la facultad relativa **se haya ejercido válidamente en una ocasión.**<sup>9</sup>

En materia electoral, este órgano jurisdiccional ha establecido el criterio de que, salvo en circunstancias y particularidades excepcionales, no procede la ampliación de la demanda o la presentación de un segundo escrito de demanda. Esto es, si el derecho de impugnación ya ha sido ejercido con la presentación de una demanda, no se puede ejercer, válida y eficazmente, por segunda o ulterior ocasión, mediante la presentación de otra u otras demandas.<sup>10</sup>

En las relatadas circunstancias, toda vez que en el recurso de reconsideración SUP-REC-1737/2018 el recurrente formula agravios, en esencia, relacionados con la aplicación por parte de la Sala Regional de los límites de sobre y subrepresentación en el ayuntamiento de Miacatlán, Morelos, es evidente que su derecho a impugnar ha precluido, en virtud de que no puede a través de un escrito posterior perfeccionar los agravios que ya formuló respecto a dicha temática en la demanda que integró el expediente SUP-REC-1714/2018.

No es óbice a lo anterior, que el escrito de demanda que integró el expediente SUP-REC-1737/2018 fue presentado dentro del plazo para controvertir la determinación de la Sala Ciudad de México,

---

<sup>9</sup> Tesis de rubro: "PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA." Número de registro 168293.

<sup>10</sup> Al efecto, resulta aplicable el criterio de jurisprudencia 33/2015, de esta Sala Superior, de rubro: "DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES.LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO.

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

pues, como se dijo, en dicho escrito nunca se exponen hechos nuevos o supervenientes.

Esto, porque sólo se limita a señalar en sus motivos de disenso, en primer término, que su escrito de tercero interesado no fue analizado por la Sala responsable y, en segundo, solicita la inaplicación del artículo 16 del Código local y, en consecuencia, se aplique lo dispuesto en el diverso 24 de la Constitución local que establece, entre otras cuestiones, que todo partido que alcance el 3% del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos regidores por el principio de representación proporcional y, que el límite de representación de una fuerza política en la integración de órganos es del 60%, criterio que debe ser trasladado a los órganos de gobierno municipales.

Así, como se advierte, en modo alguno señala un hecho novedoso ni superveniente; antes bien, pretende perfeccionar los argumentos primigenios de la demanda inicial, lo cual es inadmisibles porque desde la misma debió expresar todos los argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad o ilegalidad de la sentencia impugnada.

En consecuencia, lo procedente es sobreseer en el recurso SUP-REC-1737/2018, en términos de lo previsto en el artículo 11, apartado 1, inciso c), de la Ley de Medios.

Similar criterio se sostuvo en los juicios SUP-JDC-407/2018 y SUP-JDC-206/2018.



**4. Procedencia del recurso de reconsideración SUP-REC-1714/2018.** El escrito de demanda cumple con los requisitos generales y de procedencia<sup>11</sup>, tal y como se precisa a continuación.

**4.1 Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se señala el nombre del recurrente y se advierte la firma autógrafa de éste, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la Sala responsable, la mención de los hechos y de los agravios que el recurrente aduce le causa la resolución reclamada.

**4.2 Oportunidad.** El escrito de demanda fue presentado dentro del plazo legal previsto para la promoción de los recursos de reconsideración, toda vez que la resolución impugnada fue notificada de manera personal al recurrente el veintiséis de octubre, en tanto que el escrito de demanda se promovió el veintisiete siguiente, esto es, dentro de los tres días establecidos en el artículo 66, párrafo 1, de la Ley de Medios.

**4.3 Legitimación e interés jurídico.** El recurso de reconsideración es promovido por parte legítima, quien también cuenta con interés jurídico, toda vez que, con la sentencia impugnada, la Sala Regional determinó revocar la regiduría por el principio de representación proporcional que le había asignado el Tribunal local, en consecuencia, al resultar afectado en sus derechos electorales por dicha determinación, se estima colmado el presente requisito.

**4.4 Definitividad.** Se satisface el requisito, porque para controvertir la sentencia de la Sala Ciudad de México, procede de manera

---

<sup>11</sup> 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 de Medios.

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

directa el recurso de reconsideración, sin necesidad de agotar algún otro medio de impugnación.

**4.5 Requisito especial de procedibilidad.** En el caso se satisface el requisito especial de procedibilidad del recurso de reconsideración, en atención a lo siguiente.

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, la Sala Regional realizó una interpretación directa de los artículos 115 y 116, ambos de la Constitución Federal, al determinar el alcance de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos en el Estado de Morelos.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional estima procedente el recurso de reconsideración porque se aduce una interpretación directa al texto constitucional.

Por lo expuesto, se desestima la causal de improcedencia precisada por Evangelina Pallares Santana, en su escrito de tercera interesada.

**5. Ampliación de demanda.** El catorce de noviembre, el recurrente presentó escrito a través del cual pretende ampliar la demanda en el recurso de reconsideración SUP-REC-1714/2018, sustancialmente, porque señala deben ser considerados los argumentos vertidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolvió la contradicción de tesis 382/2017, en la cual determinó que las

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

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 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 respecto de la ampliación de la demanda, de conformidad con las jurisprudencias 18/2008 y

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

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 de Justicia de la Nación 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

**6. Tercera interesada.** Durante la tramitación del recurso de reconsideración SUP-REC-1714/2018, la ciudadana Evangelina Pallares Santana, en su carácter de regidora electa, postulada por el Partido del Trabajo, compareció como tercera interesada, carácter que se le reconoce debido a lo siguiente:

**6.1 Forma.** El escrito se presentó ante la Sala Regional responsable y en el mismo, se hace constar el nombre de la tercera interesada, el domicilio para recibir notificaciones y la firma autógrafa de dicha ciudadana.

**6.2 Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que Evangelina Pallares Santana, compareció dentro del plazo de cuarenta y ocho horas siguientes, a la publicitación de la presentación de la demanda del recurso de reconsideración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 67, párrafo 1, de la Ley de Medios.

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

Lo anterior, toda vez que, de lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación, se advierte que las cuarenta y ocho horas de publicitación del medio de impugnación, transcurrieron de las dieciocho horas con cincuenta y tres minutos del veintisiete de octubre a las dieciocho horas con cincuenta y tres minutos del siguiente veintinueve; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado a las diecisiete horas con cuarenta y cinco minutos de esta última fecha, resulta evidente su oportunidad.

**6.3 Legitimación.** Evangelina Pallares Santana, está legitimada para comparecer al presente recurso, en términos del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, en virtud de que tiene un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el recurrente, quien como última intención solicita se revoque la sentencia impugnada, mientras que, la mencionada ciudadana pretende que se declaren inoperantes los agravios expresados en la demanda que dio origen al recurso SUP-REC-1714/2018.

**7. Causal de improcedencia.** Del escrito presentado por la tercera interesada, se advierte que hace valer como causal de improcedencia del recurso de reconsideración, que con relación a la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación en la integración total de los órganos municipales existe jurisprudencia emitida tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de esta Sala Superior.

Al respecto, a juicio de este órgano jurisdiccional dicha causal debe **desestimarse**, pues su análisis guarda relación directa con el estudio de fondo que se realice del presente asunto, por lo que para

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

no incurrir en el vicio lógico de petición de principio no se hace un pronunciamiento previo.

### **8. Estudio de fondo.**

**8.1 Sentencia impugnada.** La Sala Ciudad de México determinó revocar la resolución emitida por el Tribunal local y, en consecuencia, confirmar el acuerdo dictado por el Instituto local relacionado con la asignación de regidurías en el ayuntamiento de Miacatlán, Morelos, al estimar que dicho órgano jurisdiccional local indebidamente analizó los límites de sobre y subrepresentación en la integración del ayuntamiento, excluyendo los cargos asignados por el principio de mayoría relativa.

En efecto, la Sala responsable en su determinación indicó que con relación a los límites de sobre y subrepresentación de partidos políticos en la integración de los ayuntamientos, la normatividad local remite a las reglas establecidas para la integración del órgano legislativo del estado de Morelos, y dichas directrices se realizan en torno al órgano en su totalidad, sin excluir a aquellas asignaciones que derivan del principio de mayoría relativa.

De ahí que le asistiera la razón a Evangelina Pallares Santana ante dicha instancia, toda vez que para efectos de los cálculos de sobre y subrepresentación, debía tomarse en consideración la integración del órgano de gobierno en su totalidad. Por tanto, el Tribunal local debió considerar a la totalidad de los y las integrantes de los ayuntamientos correspondientes y no únicamente al número de regidurías por asignarse.

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

Al respecto, señaló que el artículo 18 del Código local refiere que para establecer los límites máximos permitidos de sobre y subrepresentación debe tomarse en consideración la misma fórmula establecida para la asignación de diputaciones por el principio de representación.

En este sentido, la presencia de los partidos políticos y el cumplimiento de los límites de sobre y subrepresentación cobra sentido al ser analizado en su integridad, y no por el tipo de principio mediante el cual se realiza la asignación.

Es decir, al tener como uno de los fines la apertura hacia un pluralismo político, en el que también opciones políticas minoritarias se encuentren representadas en un órgano, es necesario que se analicen los límites señalados en función de la integración total del mismo, y no así respecto de una fracción.

Por ello, a juicio de la Sala Regional, si las disposiciones del Código local determinan que, para fijar los referidos límites debe considerarse a las personas que hubieran sido electas por ambos principios, al trasladar esas hipótesis a los ayuntamientos, también debía considerarse a la totalidad de sus integrantes; esto es, a las personas que fueran electas mediante el principio de mayoría relativa, para ocupar la presidencia municipal y la sindicatura, así como a quienes ocuparán las regidurías que habrán de asignarse mediante el principio de representación proporcional.

**8.2 Síntesis de agravios.** El recurrente señala como motivos de agravio los siguientes:

**a) Afectación a los derechos político-electorales del recurrente.**

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

El recurrente, en su escrito de demanda refiere, en esencia, que de revocarse la resolución del Tribunal local que lo nombra como regidor por el principio de representación proporcional, en el ayuntamiento de Miacatlán, Morelos, se le violentarían sus derechos a votar y ser votado; así como a ocupar un cargo de elección popular, conculcándose sus garantías de legalidad y seguridad jurídicas, toda vez que la determinación que lo nombra en dicho cargo, resulta de la voluntad ciudadana, en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal y secreto que garantiza la libre expresión de la voluntad de los electores.

### **b) Indebido análisis de los límites de sobre y subrepresentación en la integración del ayuntamiento de Miacatlán, Morelos.**

En este apartado, el recurrente sostiene, en primero término, que le causa agravio la interpretación funcional que realiza la Sala Regional del artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos<sup>12</sup> y del 17 del Código local, al estudiarlos de forma limitada, sin tomar en cuenta la parte final del precepto constitucional local, que refiere que para la asignación de regidores se estará al principio de consiente natural y resto mayor.

Asimismo, indica que dicha norma local es constitucional, en razón de no ser contraria a lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Además, señala que la Sala Ciudad de México dejó de estudiar correctamente la Constitución Federal pues de acuerdo con su artículo 116, el sistema de representación proporcional es aplicable

---

<sup>12</sup> En adelante Constitución local



únicamente a órganos colegiados de cuando menos siete integrantes, ya que el constituyente previo la existencia de ese número en los órganos legislativos estatales.

Al respecto, el recurrente manifiesta que la Sala responsable no tomó en cuenta las características del ayuntamiento de Miacatlán, Morelos, es decir, su número de población, situación por la cual solicita que, en el caso, se inaplique el principio de sobre y su representación y, en tanto, aplique el artículo 112 de la Constitución local que establece, como se dijo, que para la asignación de regidores se estará al principio de cociente natural y resto mayor.

### **8.3 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>13</sup>.

En ese sentido, la Constitución local 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>14</sup> Así también, señala que la presidencia y la sindicatura serán electas conforme al

---

<sup>13</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>13</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>14</sup> Artículo 112 de la Constitución de Morelos.

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

**principio de mayoría relativa;** y las regidurías por el principio de **representación proporcional.**

En concordancia, el Código local 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 sobre y subrepresentación debe ser de la totalidad de la legislatura, es decir, de los cargos que, por completo, conforman el órgano.

**8.4 Caso concreto.** De los agravios expuestos por el recurrente se puede advertir que su pretensión es que se revoque la resolución emitida por la Sala Regional y, en consecuencia, se confirme la determinación del Tribunal local que le asignó una regiduría por el principio de representación proporcional.

Lo anterior, pues a juicio del recurrente, la Sala Ciudad de México dejó de estudiar correctamente la Constitución Federal pues de acuerdo con su artículo 116, el sistema de representación

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

proporcional es aplicable únicamente a órganos colegiados de cuando menos siete integrantes, ya que el constituyente previó la existencia de ese número en los órganos legislativos estatales.

Por lo expuesto, ante esta instancia solicita la inaplicación del principio de sobre y subrepresentación y, por tanto, aplique el artículo 112 de la Constitución local que establece, que para la asignación de regidores se estará al principio de consiente natural y resto mayor.

A juicio de esta Sala Superior los motivos de disenso expuestos por el recurrente, en su conjunto, son **infundados**.

Como se señaló en el marco normativo, la Constitución otorga **libertad de configuración** a los congresos estatales para fijar el número de regidurías y sindicaturas 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>15</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

---

<sup>15</sup> Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

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>16</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.

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>17</sup>, tiene como objetivos primordiales:

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

---

<sup>16</sup> Como se advierte de la versión estenográfica respectiva, consultable en <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquigraficas.aspx>.

<sup>17</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-1714/2018 Y SU ACUMULADO

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 sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

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>18</sup>

Es decir, la aplicación de los límites constitucionales de sobre y subrepresentación, establecidos en la base VIII del artículo 115 constitucional, 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**

---

<sup>18</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.

**posiciones de mayoría relativa, en este caso, la presidencia municipal y la sindicatura, y las de representación proporcional, como lo son las regidurías.**

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

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

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

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.

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

A mayor abundamiento, 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>19</sup>

Así, la fórmula para la 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>20</sup>

Se debe destacar que la disposición citada claramente prevé que la verificación del porcentaje de sobre y subrepresentación 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, 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.

---

<sup>19</sup> Artículo 18 último párrafo del Código Estatal.

<sup>20</sup> Artículo 16, fracción I, párrafo segundo del Código Estatal.



## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

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

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

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

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

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

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

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 Miacatlán, 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 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 sobre y subrepresentación, se distorsionaría la finalidad de esos límites, pues no podría

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

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.

- **Agravios que no serán analizados por ser temas de legalidad.**

Ahora bien, por lo que hace a los agravios donde el recurrente refiere, en esencia, la presunta violación de sus derechos a votar y ser votado, esta Sala Superior estima que los mismos **no serán analizados, al ser temas de mera legalidad.**

Por lo expuesto y toda vez que se coincide con lo señalado por la Sala Regional, se confirma la resolución controvertida.

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

**PRIMERO.** Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-1737/2018 al diverso SUP-REC-1714/2018, en consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos del recurso acumulado.

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

**SEGUNDO.** Se **sobresee** en el recurso de reconsideración SUP-REC-1737/2018, por lo motivos expuestos en la presente ejecutoria.

**TERCERO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

**Notifíquese** como corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el voto particular que formula el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, así como la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y 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 RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO (CONFORMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MIACATLÁN, MORELOS)<sup>21</sup>**

Emito el presente voto particular<sup>22</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-1162/2018**, que a su vez revocó la sentencia

---

<sup>21</sup> Participaron en la elaboración de este documento: Alexandra Danielle Avena Koenigsberger, Paulo Abraham Ordaz Quintero, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Augusto Arturo Colín Aguado, Christopher Augusto Marroquín Mitre, Regina Santinelli Villalobos y Olivia Y. Valdez Zamudio.

<sup>22</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-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

**TEEM/JDC/311/2018-2** del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y confirmó la asignación de regidurías de representación proporcional que hizo el IMPEPAC<sup>23</sup> mediante el acuerdo **CEE/270/2018**, en el ayuntamiento de Miacatlán, Morelos.

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.

Así, si bien del análisis se desprende que los límites no son operables y, por lo tanto, no deben ser aplicados, estoy de acuerdo con la asignación que llevó a cabo el tribunal local pero por razones distintas, por lo que no puedo compartir el criterio de la mayoría de confirmar la asignación realizada por la autoridad administrativa.

### **1. Motivos del 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 en la manera como fueron previstos en la legislación.

En primer lugar, preciso que estoy de acuerdo 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, destaco que la definición respecto a si –en última

<sup>23</sup> Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

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.

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 Miacatlán, Morelos.

Como se advierte de la demanda, además de inconformarse con la inclusión del presidente municipal y el síndico en la evaluación de la representatividad en el ayuntamiento, el recurrente alegó que la Sala Ciudad de México dejó de estudiar que la sobre y sub representación es aplicable únicamente a órganos colegiados que funcione más de siete integrantes, como lo es, el poder legislativo estatal. De modo que, no se debió aplicar esa regla para la

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

integración del ayuntamiento de Miacatlán, Morelos, porque se integra únicamente por 5 miembros.

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.

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



## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

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

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

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

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

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

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

requiera –de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos<sup>24</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

---

<sup>24</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-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

específica de rango constitucional, que requiera –de manera forzosa– el cumplimiento de límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los ayuntamientos.

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

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

En ese sentido, a mi juicio, la operatividad o funcionalidad del modelo en relación con la imposición de ciertos límites de sobre y

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

subrepresentación se refiere a que los mismos puedan ser aplicados de manera efectiva. Esto es, definir si en el caso existe una imposibilidad material de que en la integración del ayuntamiento todas las fuerzas políticas se ubiquen dentro de esos márgenes.

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

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

Antes de exponer los resultados de los ejercicios correspondientes, estimo conveniente desarrollar algunas ideas generales desde la perspectiva politológica para ahondar en los valores y finalidades de los principios de mayoría y representación proporcional, y del

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

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.

### **3. 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 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

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

obligación de diseñar políticas públicas focalizadas para el territorio que gobiernan.

En el orden jurídico mexicano, los ayuntamientos tienen constitucionalmente conferidas importantes competencias reglamentarias para regular cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.<sup>25</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>26</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>27</sup>

---

<sup>25</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>26</sup> Arend Lijphart. 2000. Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

<sup>27</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, 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-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

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

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

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

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

desproporcional; y un sistema mixto, es decir, uno que combina las reglas de la mayoría y de la representación proporcional será tan proporcional o mayoritario, dependiendo de cómo se combinen numéricamente el número de escaños a distribuir por una u otra fórmula. Por ejemplo, un sistema combinado en el que la mayoría de los escaños se distribuyen por mayoría relativa, será más desproporcionado que uno en el que la mayoría se distribuyan por representación proporcional.

Una vez dicho lo anterior debe señalarse que en un sistema mixto, tanto la mayoría relativa como la representación proporcional son elementos a considerar para evaluar al sistema electoral. Así, en un sistema mixto, la desproporción producida por la parte mayoritaria del sistema no es una anomalía, es un efecto buscado para generar mayorías que consigan gobernabilidad en un órgano colegiado, es decir, este tipo de sistema busca obtener una mayor facilidad para tomar decisiones. A su vez, la proporcionalidad que se consiga es un efecto que busca la mayor representación posible de las fuerzas políticas que compiten por los cargos públicos.

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

## **SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO**

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 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.

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

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

Ahora bien, para proceder al análisis relativo a la viabilidad de implementar los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 18 del Código Electoral de Morelos<sup>28</sup>, es importante analizar el efecto que tiene su aplicación en la actual elección del ayuntamiento de Miacatlán, Morelos, para determinar si es posible

---

<sup>28</sup> Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

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; *ii)* la votación a partir de la cual se evalúa el cumplimiento de los límites de sobre y subrepresentación y, en su caso, se hacen los ajuste correspondientes.

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

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

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>29</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 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

---

<sup>29</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-1714/2018 Y SU ACUMULADO

mayoría relativa, ello, para evitar alteraciones a la relación entre votos y curules al momento de la asignación<sup>30</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 con base en el porcentaje obtenido de la votación total, el IMPEPAC determinó que el PRD 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 PRD no podía participar en la asignación por fórmula, debió deducir los votos recibidos por dicho partido a la votación para efectos de obtener el factor simple de distribuir.

---

<sup>30</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.



Así, tomando 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 derivadas de los vicios en los que incurrió la autoridad administrativa.

## **5. Asignación**

### **5.1 Marco normativo**

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

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

## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

Al ayuntamiento de Miacatlán le corresponderán tres regidurías, 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



## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

permite la participación en la distribución de cargos de representación proporcional;

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

### 5.2. Asignación de regidurías en el ayuntamiento

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

Partido o candidatura independiente		Votación
	PAN	43
	PRI	2,232
	PRD	5,870
	PVEM	37
	PT	733
	MC	92
	PANAL	69
	PSD	247
	MORENA	3,090
	PES	660

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

Partido o candidatura independiente		Votación
	PHM	107
CANDIDATOS NO REGISTRADOS		4
VOTOS NULOS		471
<b>VOTACIÓN MUNICIPAL EMITIDA (VME)</b>		<b>13,655</b>
<b>VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA (VVE):</b> VVE = VME - votos nulos y votos de los candidatos no registrados		13,180






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	43	0.3263%	NO
	PRI	2,232	16.9347%	SI
	PRD	5,870	44.5372%	SI
	PVEM	37	0.2807%	NO
	PT	733	5.5615%	SI
	MC	92	0.6980%	NO
	PANAL	69	0.5235%	NO
	PSD	247	1.8741%	NO
	MORENA	3,090	23.4446%	SI
	PES	660	5.0076%	SI
	PHM	107	0.8118%	NO
<b>TOTAL</b>		13,180	<b>100%</b>	

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

Así, alcanzan el umbral mínimo para participar en la asignación los partidos PRI, PRD, PT, 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  $\pm 8$  %):

Partido o candidatura independiente		Votación $\pm 8$ %	% respecto a votación $\pm 8$ %	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	% del ayuntamiento	Sobre o sub-representación	Participa en asignación
	PRI	2,232	17.7354%	0	0 %	- 19.1889%	SI
	PRD	5,870	46.6428%	2	40.00 %	-6.64%	SI
	PT	733	5.8244%	0	0%	- 5.8244%	SI
	MORENA	3,090	24.5530%	0	0 %	- 24.5530%	SI
	PES	660	5.2443%	0	0 %	-5.2443%	SI
<b>TOTAL</b>		<b>35,234</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.

**5.2.1 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






## SUP-REC-1714/2018 Y SU ACUMULADO

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 PRI, PRD, PT, MORENA y PES 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>FACTOR SIMPLE DE DISTRIBUCIÓN</b> (Factor = VP/ curules por asignar)	
<b>VP</b>	<b>12,585</b>	<b>FACTOR</b>	<b>4,195.00</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
 PRI	2,232	0.5321	0	0	2,232	2	1
 PRD	5,870	1.3993	1	4,195.00	1,675	3	0
 PT	733	0.1747	0	0	733	4	0
 MORENA	3,090	0.7366	0	0	3,090	1	1
 PES	660	0.2573	0	0	660	5	0
<b>TOTAL</b>	<b>12,585</b>	<b>100%</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2</b>

Con la aplicación del factor se asignan un total de 1 (una) regiduría al PRD y, conforme a los restos mayores, 1 (una) a MORENA y al PRI, respectivamente.

El total de curules queda de la siguiente manera:

Partido o candidatura independiente	Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**












Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura (MR)	Curules por factor de distribución	Curules por resto mayor	TOTAL
	PAN	0	0	0	0
	PRI	0	0	1	1
	PRD	2	1	0	3
	PVEM	0	0	0	0
	PT	0	0	0	0
	MC	0	0	0	0
	PANAL	0	0	0	0
	PSD	0	0	0	0
	MORENA	0	0	1	1
	PES	0	0	0	0
	PHM	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</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 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.

**5.2.2 Verificación de operatividad de límites**

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

**SUP-REC-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

Partido o candidatura independiente		Votación VVE	% Votación ±8% <sup>31</sup>	Curules MR +RP	% del ayuntamiento	Diferencia de porcentajes
	PAN	43	N/A	0	0.000%	N/A
	PRI	2,232	17.7354 %	1	20.000%	2.265%
	PRD	5,870	46.6428 %	3	60.000%	13.357%
	PVE M	37	N/A	0	0.000%	N/A
	PT	733	5.8244%	0	0.000%	-5.824%
	MC	92	N/A	0	0.000%	N/A
	PANA L	69	N/A	0	0.000%	N/A
	PSD	247	N/A	0	0.000%	N/A
	MOR ENA	3,090	24.5530 %	1	20.000%	-4.553%
	PES	660	5.2443%	0	0.000%	-5.244%
	PHM	107	N/A	0	0.000%	N/A
<b>TOTAL</b>		<b>39,762</b>	<b>100%</b>	<b>9</b>	<b>100.000%</b>	

Como se observa, en el caso del ayuntamiento de Miacatlán, a pesar de que el PRD resulta sobre representado, no es posible hacer el ajuste con ningún otro partido, sin que quede fuera de los límites constitucionales, en consecuencia, el sistema no resulta operativo.

Por lo tanto, la asignación final es la siguiente:

Partido o candidatura independiente		Presidencia municipal y sindicatura	Regidurías de RP	TOTAL
	PRI	0	1	1
	PRD	2	1	3
	MORENA	0	1	1

<sup>31</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-1714/2018 Y  
SU ACUMULADO**

<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
--------------	----------	----------	----------

En ese sentido, ante la inaplicación de los límites y el corrimiento de la fórmula de manera correcta, se comparte la asignación final que realizó el tribunal local, de modo que, en mi opinión, se debió revocar la sentencia impugnada y confirmar la sentencia del tribunal local pero por razones distintas, en específico, porque la regla de sobre y sub representación no es operativo en el ayuntamiento de Miacatlán, Morelos.

Por las razones expuestas, emito el presente voto particular.

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**