

Los límites de sobre- y subrepresentación proporcional en el ámbito municipal

Miguel Antonio Núñez Valadez*

1) Hechos

El 1 de noviembre de 2017, varias personas que habían formado parte en diversos juicios de naturaleza electoral denunciaron la contradicción de criterios entre dos órganos jurisdiccionales de última instancia. Por una parte, señalaron que lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados se confrontaba con lo fallado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en las acciones de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, y 97/2016 y su acumulada 98/2016. Asimismo, manifestaron que lo decidido en esa misma sentencia de la Sala Superior contradecía el criterio consolidado de la SCJN reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007.¹

* Secretario de estudio y cuenta adscrito a la Ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestro en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y la Washington College of Law de la American University.

¹ Tesis P./J. 87/2007. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI (diciembre): 563. Este criterio derivó de lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 139/2007. Promovente: Procuraduría General de la República.

Para los denunciantes, existía un conflicto interpretativo relacionado con dos temáticas diferenciadas: cuál era el alcance del principio de representación proporcional en la conformación de los ayuntamientos y cuándo surgían las modificaciones legales fundamentales en materia electoral que hicieran inviable la producción de contenidos normativos durante un proceso electoral.

2) Planteamiento

Tras examinar las diferentes sentencias objeto de la denuncia, una mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno sostuvo que únicamente existía un punto de conflicto interpretativo.

En principio, se destacó que, en la sentencia del SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados, la materia analizada consistió en la regularidad constitucional de los acuerdos tomados por el Instituto Electoral Veracruzano, en los que se establecieron los criterios y procedimientos para la asignación de regidurías en los ayuntamientos, derivados del proceso electoral 2016-2017. En específico, se examinó si tales normas trasgredían el principio de representación proporcional y si fueron o no emitidas fuera de tiempo, al haber sido dictadas durante el proceso electoral.

En ese contexto, se señaló que no se daba una contradicción respecto a la segunda temática denunciada, debido a que tanto la Sala Superior como la SCJN compartían el mismo criterio respecto al significado de las modificaciones legales fundamentales. Para ambos tribunales, en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que dice que durante un proceso electoral no pueden llevarse a cabo modificaciones legales fundamentales a las leyes electorales que rigen dicho proceso), tales modificaciones son las que surgen formalmente durante el proceso electoral y generan una alteración al marco jurídico aplicable, en el cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores electorales.

Se resalta que el hecho que la Sala Superior haya sostenido que los acuerdos del instituto local no trasgredían la citada norma consti-

tucional no generaba un conflicto interpretativo. Ello, toda vez que la jurisprudencia de la SCJN solamente aludía al supuesto de modificaciones fundamentales a normas de rango legal, sin que tratara el escenario relativo a si esa prohibición opera o no sobre otras normas de contenido general, impersonal y abstracto, como pueden ser los acuerdos suscritos por las autoridades electorales de carácter administrativo.

No obstante lo anterior, en segundo lugar, se afirmó que, por lo que hace a la primera temática denunciada, sí existía un punto de contacto entre la referida sentencia SUP-JDC-567/201 y sus acumulados con lo fallado por la SCJN únicamente en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.² En tanto que para la Sala Superior, ante la ausencia de una regulación local, podían aplicarse en la integración de los ayuntamientos los límites de sobre- y subrepresentación previstos constitucionalmente para la conformación de los congresos locales, para la SCJN existía libertad configurativa en este aspecto y su examen debía hacerse más bien caso por caso, a fin de verificar que los porcentajes de ediles nombrados por mayoría relativa y representación proporcional no estuvieran configurados de tal manera que esos principios perdieran su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal.

Dicho conflicto interpretativo se tradujo en la sentencia de la siguiente manera:

Para salvaguardar el principio de representación proporcional en el ámbito municipal, de conformidad con el artículo 115, fracción I, primer párrafo, y VIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¿debe acudirse a los límites de sobre y sub representación que se prevén para la integración de los congresos locales en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, constitucional, cuando en la legislación local no se establezcan límites de representación para la integración de los ayuntamientos?

² En esta resolución, la SCJN declaró la validez de los artículos 23, primer párrafo, en sus cuatro fracciones, y 202 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. Lo anterior, porque el régimen ahí impuesto de integración entre síndicos y regidores elegidos mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional permitía la operatividad y funcionalidad del sistema electoral mixto, sin que en el caso se demostrara lo contrario.

Es importante subrayar que, sobre este punto y durante la discusión del asunto, se dieron opiniones diferenciadas por parte de los integrantes de la SCJN.³ Para varios de sus miembros, ni siquiera era procedente la contradicción, ya que resultaba evidente que el Tribunal Pleno contaba con un criterio jurisprudencial respecto a los alcances del principio de representación proporcional y lo que había sucedido es que la Sala Superior no lo había aplicado correctamente. Sin embargo, la mayoría de los integrantes de la SCJN no apoyó esa posición, dado que, derivado del texto de la sentencia de la citada acción de inconstitucionalidad, no resultaba claro el alcance del criterio vinculante y, por ende, por seguridad jurídica, debía darse pie a la existencia de la contradicción.

3) Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Superado el aspecto de procedencia y existencia, la SCJN inició su estudio de fondo con la exposición de las pautas que rigen al sistema electoral de carácter mixto; en particular, lo relacionado con el surgimiento y desarrollo constitucional del principio de representación proporcional.

En concreto, se detalló que el contenido vigente del artículo 115, fracciones I, primer párrafo, y VII, primer párrafo, de la Constitución señala que las leyes de los estados deben introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; dicha exigencia responde a una historia legislativa en la que a lo largo de varias reformas constitucionales se ha implementado el principio de representación proporcional tanto en el ámbito federal como en el estatal y en el municipal.

³ Por mayoría de seis votos de la ministra y los ministros: Gutiérrez Ortiz Mena y Luna Ramos separándose de algunas consideraciones; Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, y Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, se aprobó la procedencia y existencia de la contradicción. La ministra y los ministros: Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

A partir de dichas premisas, como se adelantó, contrario a la posición de la Sala Superior y siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, el Tribunal Pleno (por unanimidad de votos) concluyó que para la integración de los ayuntamientos no es viable acudir a los límites de sobre- y subrepresentación fijados constitucionalmente para los congresos locales en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución cuando en la legislación estatal no se establecen límites de representación para el régimen municipal. Este criterio se justificó con las siguientes líneas argumentativas:

- 1) De una interpretación textual y sistemática del texto constitucional, no se desprende una obligación para aplicar en la integración de los ayuntamientos los límites preestablecidos en la integración del Congreso de la Unión o de los congresos locales. Por el contrario, es criterio vigente de la SCJN que no es posible homologar o asimilar las reglas establecidas para el orden federal y estatal al orden municipal.
- 2) Si el poder constituyente hubiera pretendido incorporar límites de sobre- y subrepresentación para la integración de los ayuntamientos, así lo hubiera hecho, ya que esas reglas sí han sido incorporadas por reformas constitucionales al régimen electoral del Congreso de la Unión o de los congresos locales.
- 3) No hay una razón o principio constitucional que haga necesario aplicar los mismos límites de representación en la integración de un ayuntamiento que en la conformación de un congreso local. Especialmente, porque los ayuntamientos y las legislaturas locales difieren tanto en su naturaleza como en sus mecanismos de designación; por ejemplo, hay una diferencia sustancial en sus integrantes (presidente municipal, síndicos y regidores) y en la variedad de sus modelos de conformación. Es por ello que guarda lógica que el poder constituyente no haya implementado reglas fijas de sobre- o subrepresentación, pues la valoración de la representatividad depende del modelo de conformación que elija cada entidad federativa.
- 4) La pluralidad política y la finalidad de alcanzar una representación que se acerque a la verdadera representatividad en el electorado tampoco hace necesario acudir forzosamente a los límites de repre-

sentación preestablecidos constitucionalmente para los congresos locales. Esos objetivos pueden alcanzarse a partir de otro tipo de medidas de revisión o análisis.

Así, para el Pleno, existe libertad configurativa en la forma de introducir el principio de representación proporcional en el régimen municipal, sin que esta pueda valorarse como absoluta. Por lo tanto, cuando no exista una legislación local que regule los límites de representación en la integración de los ayuntamientos, la condicionante constitucional que debe ser atendida derivará más bien del propio contenido de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Es decir, lo que se debe verificar, caso por caso, es 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 manera que esos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Ello implica que será de acuerdo con las reglas de configuración impuestas legislativamente y sus efectos en la integración de los entes municipales lo que será objeto de análisis para apreciar si la legislación estatal respectiva salvaguarda o no adecuadamente 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.

Como aspecto final del fallo, se aclara que la determinación tomada no se contrapone con la jurisprudencia P./J. 19/2013.⁴ Primero, porque en ese criterio jamás se alude al régimen de aplicabilidad de los límites de sobre- y subrepresentación y, segundo, porque con ulteriores reformas constitucionales se ha clarificado el ámbito de aplicabilidad que tiene cada uno de los artículos que regulan el régimen electoral. Fundamentalmente, con posterioridad a la reforma político-electoral

⁴ Tesis P./J. 19/2013. 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII (noviembre): 189.

del texto constitucional del 10 de febrero de 2014 (ocurrída con posterioridad a la emisión de la jurisprudencia), se evidenció que el sistema federal y las entidades federativas, así como sus órganos, cuentan con reglas y principios en materia electoral para cada uno de los ordenamientos jurídicos que obedecen a la nueva conformación del sistema electoral nacional.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015. Promoventes: Morena y Partido Acción Nacional. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191506>.

— 97/2016 y su acumulada 98/2016. Promoventes: Partido Acción Nacional y Morena. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=207072>.

Contradicción de tesis 382/2017. Suscitada entre el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=225854>.

Sentencia SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados. Actores: María Antonia Pérez Sosa y otros. Autoridades responsables: Instituto Electoral Veracruzano y Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0567-2017.pdf.

Tesis jurisprudencial P./J. 87/2007. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI (diciembre): 563.

Los límites de sobre- y subrepresentación proporcional en el ámbito municipal

- 19/2013. 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII (noviembre): 189.