

Límites de sobre- y subrepresentación en la integración de ayuntamientos. Contradicción de tesis 382/2017

Rafael Cruz Vargas*

1) La contradicción

La contradicción de tesis 382/2017 se suscitó entre criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), respecto de la viabilidad jurídica de aplicar los límites de sobre- y subrepresentación para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional —previstos en la Constitución mexicana para la integración de los poderes legislativos en las entidades federativas— en la conformación de los órganos de gobierno municipales.

La contradicción se centró en el enfrentamiento entre dos posibles soluciones. Por un lado, la respuesta dada por la Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-567/2017, en el sentido de que no solo es viable, sino además necesario, aplicar los límites de sobre- y subrepresentación en la asignación de regidurías por representación proporcional, y, por el otro, la ofrecida por la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, en el sentido de que los congresos locales se re-

* Licenciado en Derecho con especialidad en Amparo por la Universidad Panamericana; cursó el máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Dedicado al derecho constitucional, electoral y derechos humanos. Actualmente es coordinador jurídico en Estrategia Electoral.

servan la facultad para legislar en la materia y, ante la ausencia de una norma expresa, dichos límites no son aplicables. Resalta que durante la discusión surgió una tercera posición, adoptada por una minoría de la Sala Superior, que sugería la completa inviabilidad de adoptar dichos límites por su incompatibilidad con el sistema de elección y la naturaleza de los ayuntamientos.

El caso resulta relevante desde una perspectiva estrictamente jurídica porque se trata de la interpretación directa de disposiciones constitucionales. Por más que se trate de normas con la estructura de una regla, el simple hecho de que cuentan con rango constitucional obliga al intérprete a un estándar elevado de justificación. La concepción contemporánea del derecho —el constitucionalismo— ya no considera a la Constitución únicamente como la “fuente de fuentes” en el ordenamiento, sino que esta misma es fuente de derecho, lo cual presupone también que tiene un contenido regulativo; es decir, contiene derechos y principios correlacionados con deberes abiertos, los cuales deberán desarrollarse o concretarse en el resto del ordenamiento jurídico (Aguiló 2008). En este sentido, cobra relevancia el aspecto justificativo del derecho, pues el constitucionalismo parte del reconocimiento de la convivencia en todo momento entre reglas y principios, particularmente los de rango constitucional. Si las disposiciones constitucionales establecen deberes abiertos en virtud de su carácter regulativo, es debido a que tras ellas existe algún principio del mismo rango en el cual se sostienen; en consecuencia, ninguna regla, mucho menos una de tipo constitucional, habrá de ser interpretada y aplicada de manera aislada, sino que se hará en función de las razones que le subyacen.

Puesto que la contradicción de tesis pasa a determinar un criterio de preferencia entre las tesis en pugna, resulta necesario contar con parámetros objetivos para evaluar su corrección, no solo respecto del resultado, sino del proceso argumentativo e interpretativo adoptado para llegar a este. Dichos parámetros no residen únicamente en el propio ordenamiento jurídico, sino también en la disciplina del campo en el que los tribunales actúan. De esta manera, la metodología del presente análisis partirá de un marco explicativo que estudie el sistema electoral mexicano y la operatividad de la representación proporcional, a fin de conocer el terreno donde se está llevando a cabo la discusión. Luego, pasará por la identificación de las razones que se dieron a

favor de una y otra postura, desde los votos de la mayoría y los disidentes o particulares, para, finalmente, estudiar y evaluar la solución definitiva que se adoptó.

2) La representación proporcional en México

En el Estado constitucional actual es fundamental el establecimiento de mecanismos de control y racionalización del poder, no solo en lo que respecta a la actuación de los representantes populares, sino también en los procesos para su elección, los cuales tienen cabida en los sistemas electorales (Solorio 2008).

En la terminología de Nohlen (2015), los sistemas electorales:

determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones legislativas) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.).

El control y racionalización del poder político no solo se verifica en la actuación de los representantes populares, sino también en los procesos de su elección, cuyas reglas dependen del sistema electoral.

Siguiendo con el mismo autor, en cuanto a la conversión de escaños hay que tomar en cuenta la regla de decisión, es decir, “la regla según la cual se decide quiénes son los ganadores y quiénes son los perdedores en una elección”, que se distingue entre la regla mayoritaria y la regla proporcional.

En el caso de la regla mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato obtenga la mayoría de los votos exigida, ya sea de carácter relativa, calificada o absoluta. Se le conoce como sistema de todo o nada, pues solamente se toma en cuenta en la adjudicación a los vencedores de la elección, lo que cancela cualquier efecto de la votación emitida en favor del resto de las opciones políticas.

En el caso de la regla proporcional o sistema de representación proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen las distintas candidaturas o partidos, es decir, de la proporción —o presencia— que representa cada opción política con rela-

ción al universo de votos que se emitieron en la elección. A diferencia del sistema de mayoría —señala Nohlen—, en el que la votación a favor de las opciones perdedoras carece de cualquier efecto, “aquí se otorga —al menos de manera aproximada— un mismo valor de logro a cada voto”. Entre los diferentes procedimientos existentes para poder efectuar el cálculo de la proporción que representa cada candidatura o partido político, encontramos el procedimiento de cociente, mediante el cual se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño, calculado a partir de la división del total de la votación emitida entre el número de escaños a adjudicar. De esta manera, a cada partido se adjudican tantos escaños como el número de veces que cabe el cociente en el total de los votos obtenidos.

En México se ha adoptado un sistema mixto o paralelo para las elecciones legislativas y municipales: una parte de los escaños se distribuye en circunscripciones uninominales conforme a la regla de mayoría relativa y la otra, de manera proporcional sobre la base de listas, por lo que el resultado total de la elección se conforma a partir de dos resultados parciales separados.

Siguiendo aún a Nohlen, el sistema de representación proporcional implementado en México puede analizarse a partir de las siguientes características: a) la fórmula electoral; b) la circunscripción electoral; c) la forma de presentación de candidaturas, y d) las bases constitucionales y barreras legales. El sistema se adoptó en México en el ámbito federal y, en buena medida, en las entidades federativas, en los siguientes términos:

- 1) **Fórmula.** Se combinan las fórmulas de cociente electoral y resto mayor. El cociente electoral es el resultado de una división, que tiene como dividendo el total de votos válidos y como divisor el número de puestos de representación proporcional que se asignan (votos válidos / núm. de cargos = cociente natural); este determinará el número de cargos para cada partido según el resultado de dividir el monto de los votos obtenidos entre el cociente (votación obtenida / cociente natural = curules por partido), precisamente, para calcular cuántas veces cabe el cociente en el total de votos obtenidos.

Si luego de aplicar el cociente electoral quedasen curules por distribuir, se utilizará el método del resto mayor, es decir, el rema-

nente más alto de entre los restos de las votaciones de cada partido político.

- 2) Circunscripción electoral. Se trata del ámbito territorial que abarcará la elección. En el caso de las diputaciones federales, el territorio nacional se dividió en cinco circunscripciones electorales; para el caso de las senadurías, se implementó una única circunscripción electoral. En las entidades federativas, hay variación entre una única circunscripción o la división del territorio en varias circunscripciones. En lo que toca a los ayuntamientos, normalmente se trata de una única circunscripción municipal.
- 3) Presentación de las candidaturas. En el caso de la representación proporcional, las candidaturas se presentan o postulan mediante listas cerradas y bloqueadas por cada circunscripción electoral, lo cual significa que el electorado no puede modificar los nombres que integran las listas ni el orden de prelación en que se presentan.
A partir de estas listas, se seleccionan a las personas que pasarán a integrar el órgano de elección popular, empezando por los primeros nombres de la lista de cada partido o candidatura (por ser bloqueadas y cerradas).
- 4) Bases constitucionales. Una de las instituciones que afecta en mayor medida el grado de representatividad y gobernanza democrática es precisamente el sistema electoral (Reynolds *et al.* citado en Johnson-Meyers 2017). Si bien la doctrina moderna ha asociado la representación proporcional con la protección de las minorías parlamentarias (Solorio 2010), pues por esta vía acceden a cierto grado de representatividad a pesar de no constituir la fuerza política mayoritaria, también es cierto que es una vía de acceso a la representatividad de otros tipos de minorías (de género, étnica, socioeconómica, etaria, educativa, etcétera) en los procesos de toma de decisiones (Norris 2006).

El objeto principal de la representación proporcional es, entonces, el de mermar la representación de la mayoría, entendida en cualquiera de sus sentidos, y así dar cabida a la diversidad, de tal manera que los órganos de elección popular sean un reflejo lo más fiel posible de la pluralidad presente en las sociedades actuales.

La jurisprudencia de la SCJN, en particular al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, atendiendo más bien a la lógica de la protección de las minorías parlamentarias, determinó que el principio de representación proporcional persigue como objetivos primordiales (Solorio 2010): la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías, y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría relativa, aspectos que luego denominó como bases constitucionales de la representación proporcional, mismas que han servido de criterio uniformador para evaluar la constitucionalidad de la regulación de las entidades federativas.

A su vez, y para garantizar el cumplimiento de estas bases, la regulación puede incluir las llamadas barreras legales o umbrales, esto es, límites o requisitos que se deben cumplir a efectos de que las fuerzas políticas estén en posibilidades de participar en la asignación de cargos por representación proporcional.

Justamente, entre dichos umbrales están los límites de sobre- y subrepresentación. En un ánimo de mantener la presencia de las fuerzas políticas mayoritarias dentro de un margen razonablemente equilibrado entre su presencia política (votos) y su representatividad al interior de los órganos de elección popular, se estableció como límite que los partidos políticos en ningún caso podrán contar con un número de cargos o curules que represente un porcentaje del total que exceda en ocho puntos al porcentaje que represente su votación obtenida (sobrerrepresentación); asimismo, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor que el porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales (subrepresentación). Sin embargo, estos límites solamente aplican respecto de las elecciones legislativas federales y locales. En el caso de las federales, únicamente es aplicable el límite de sobrerrepresentación, pues es el único reconocido en el artículo 54, fracción V, constitucional, mientras que en las locales aplican ambos límites, según el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, del mismo ordenamiento.

Los municipios, por su parte, se gobiernan por medio de los ayuntamientos, comúnmente integrados por una presidencia municipal unipersonal, una sindicatura (que puede estar integrada por una o más personas) y las regidurías. En las legislaciones locales existen criterios diversos para determinar el número total de integrantes en los ayuntamientos, como la extensión territorial, el universo de electores residentes en el municipio, o bien un criterio diferencial que no está del todo justificado (Hurtado 2012).

Asimismo, la elección de la presidencia municipal y, en algunos casos, de la sindicatura, se lleva a cabo según el principio de mayoría. Son las regidurías las que se distribuyen entre mayoría y representación proporcional. En la regulación constitucional, el artículo 115 únicamente mandata a las legislaturas de los estados a introducir el principio de la representación proporcional en las elecciones municipales. Este silencio puede ser interpretado en diferentes sentidos. Por ejemplo, en favor de una amplia libertad de configuración de las legislaturas locales para determinar los términos y condiciones de la operatividad del principio, o bien en el sentido de cierta libertad, bajo determinados parámetros implícitos en la regulación constitucional de la representación proporcional en otro tipo de elecciones, caso en el que permanecerá la duda de cuáles son las bases que se considerarían como parámetro para ello. Finalmente, está el sentido de que dicha introducción debe hacerse del modo más similar posible a las elecciones legislativas, al descartarse únicamente las reglas que puedan ser consideradas como exclusivas de estas elecciones.

Lo único cierto es que se debe adoptar el sistema mixto también en las elecciones municipales —aunque en su momento algunas entidades interpretaron que debía ser únicamente de representación proporcional (Hurtado 2012)—, por lo que igualmente se debe cumplir con las exigencias propias de la representación proporcional: inclusión de minorías políticas y respeto de la proporcionalidad entre representación y votación obtenida.

3) Los criterios en contradicción desde los argumentos

Argumentar es una actividad que consiste en dar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de sostener o refutar. En tanto, la argumentación judicial, como especie de la argumentación jurídica, es un tipo de argumentación práctica dirigida a justificar o motivar —no a explicar— decisiones (Atienza 2005). Entonces, lo que toca en este apartado es precisamente identificar las razones expresadas por la SCJN y por la Sala Superior del TEPJF para tomar las decisiones que resultaron en los criterios caídos en contradicción y, luego, identificar propiamente la contradicción.

Para ello, no basta con analizar los argumentos esgrimidos por las mayorías en ambos tribunales. Para una cabal comprensión de la controversia, resulta pertinente dar cuenta también de los votos disidentes de las minorías.

Como ya se señaló, la pregunta a responder puede concretizarse en la siguiente: ¿son aplicables los límites de sobre- y subrepresentación previstos para la elección por representación proporcional de las legislaturas locales en la integración de los ayuntamientos? Esta interrogante se entiende en el contexto ya enmarcado: por una parte, la Constitución instruye que se introduzca el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos; sin embargo, por otra, no se dice nada respecto de los límites de sobre- y subrepresentación.

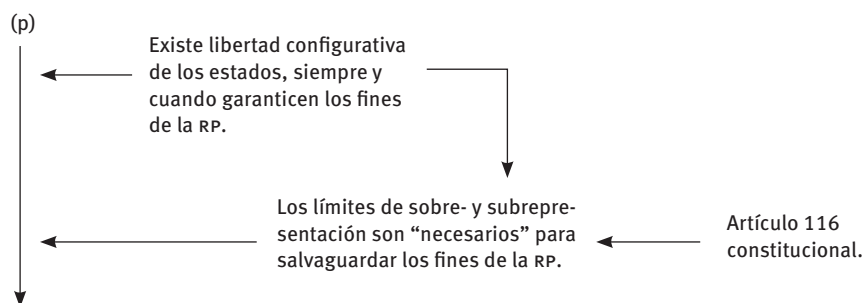
a) Argumentos de la Sala Superior (SUP-JDC-567/2017 y tesis 47/2016)

El juicio de protección de los derechos político-electorales 567/2017 y sus acumulados derivó de una serie de medios de impugnación interpuestos por candidatas y candidatos a regidurías en las elecciones municipales celebradas en Veracruz en el proceso electoral 2016-2017. Se trataba de la primera elección del tipo luego de la reforma constitucional de febrero de 2014, por lo que el TEPJF se vio en la necesidad de emitir los criterios generales para ofrecer certeza en cuestiones abiertas respecto a la asignación de regidurías por representación proporcional en aquella entidad. Una de esas cuestiones abiertas fue,

precisamente, la aplicabilidad de los límites de sobre- y subrepresentación en las elecciones municipales.

La respuesta a la pregunta ofrecida por la Sala Superior fue que sí, que los límites eran aplicables en la integración de los ayuntamientos, básicamente por dos razones: si bien las entidades federativas guardan cierta libertad de configuración en la materia, la legislación que adopten no puede despojar de operatividad al principio de representación proporcional y, en este sentido, los límites de sobre- y subrepresentación son “necesarios” para salvaguardar las finalidades de la representación proporcional —protección de las minorías y adecuación entre la votación obtenida y la representación en el órgano—, pues la fórmula por sí misma no garantiza su consecución.

Figura 1. Línea argumentativa de la Sala Superior



R: Sí. Los límites de sobre- y subrepresentación son aplicables a la integración de ayuntamientos, pues son necesarios para cumplir con las finalidades de la RP.

Nota: (p), pregunta; R, respuesta; RP, representación proporcional, y →, conexión en la línea argumentativa.

Centrémonos en la línea argumentativa señalada en el esquema (véase la figura 1), pues de ella dependen en buena medida los términos de la respuesta. En un primer momento, como razón para llegar a la conclusión referida, se afirma que las legislaturas locales tienen libertad configurativa sobre los términos y condiciones de la introducción del principio de representación proporcional en las elecciones municipales, en cumplimiento del mandato del artículo 115 constitucional. Sin embargo, dicha libertad se encuentra limitada, pues no está permitido al legislador local introducirla de tal manera que la despoje de toda operatividad, es decir, sin garantizar la consecución de sus

finalidades —protección de las minorías y proporcionalidad en la representación—. Ahora bien, en la sentencia se califica a los límites de sobre- y subrepresentación como necesarios para tal propósito, por lo que no está permitida su ausencia.

En realidad, este criterio de la Sala Superior no deja margen de maniobra al Legislativo, pues si su libertad está limitada por la garantía de los fines de la representación proporcional, y los límites de sobre- y subrepresentación son indispensables para ello, lo que existe es un deber del legislador de regular en ese sentido. Según este criterio, dicha vinculación se comprende desde el propio principio de representación proporcional. Como se dijo anteriormente, esta forma de elección consiste en que exista una proporcionalidad entre el porcentaje que representa el total de votos obtenidos con relación al universo de votos emitidos y el porcentaje de curules a ocupar con relación al total de curules que componen el órgano de elección. Lo anterior es precisamente el objeto de los umbrales del tipo de los límites de la sobre- y subrepresentación. No obstante, ello no significa en sí mismo que sin su presencia la proporcionalidad no sea alcanzable.

Cabe hacer mención que este criterio es simplemente la aplicación de la tesis 47/2016, de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, presente en el repertorio del TEPJF desde 2016, adoptado por reiteración de tres criterios en el mismo sentido.

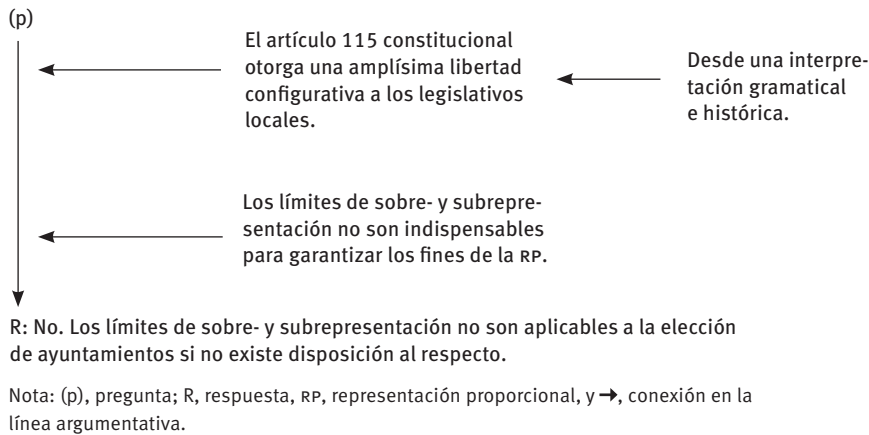
b) Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada

El criterio de la SCJN aprobado al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016 se derivó de la solicitud de control abstracto hecha al respecto de la legislación electoral en Nayarit, cuya regulación fue impugnada por esta vía por la supuesta omisión de incluir, justamente, los límites de sobre- y subrepresentación en la elección de regidurías por representación proporcional, entre otras cosas.

Al respecto, el criterio adoptado por aquel tribunal para responder a la misma cuestión fue en el sentido de que no se establecía una obligación por parte de las legislaturas locales de imponer los límites de sobre- y subrepresentación en este tipo de elección, conforme al ar-

gumento de que, por un lado, una interpretación gramatical del artículo 115 constitucional indica que el mandato al legislador local se limita a la previsión de un sistema electoral mixto en las elecciones municipales y, por el otro, a partir de una interpretación histórica se observa que el poder reformador de la Constitución ha efectuado múltiples modificaciones al mismo artículo desde su primera aprobación en 1917; de haber querido imponer dichos límites, ya lo hubiera hecho. A partir de ello se afirma, al menos implícitamente, que los límites de sobre- y subrepresentación no tienen la calificación que otorga la Sala Superior, es decir, de aspectos necesarios para garantizar la protección de las minorías políticas o la proporcionalidad en la representación de las fuerzas políticas.

Figura 2. Línea argumentativa de la SCJN



Entre el criterio pronunciado por la Sala Superior y el de la SCJN existen dos aspectos contrastantes. Uno, respecto de la controversia en general, esto es, la aplicabilidad de los límites de sobre- y subrepresentación, y uno diverso respecto de la calificación de los límites con relación a las garantías propias del principio electivo de representación proporcional. Si se observa a detalle, la contradicción se centra precisamente en el grado de libertad configurativa del legislador local. Ambos coinciden en admitir un cierto grado en lo que respecta a la regulación de la representación proporcional en las elecciones municipales, con el límite de no remover su operatividad ni impedir la

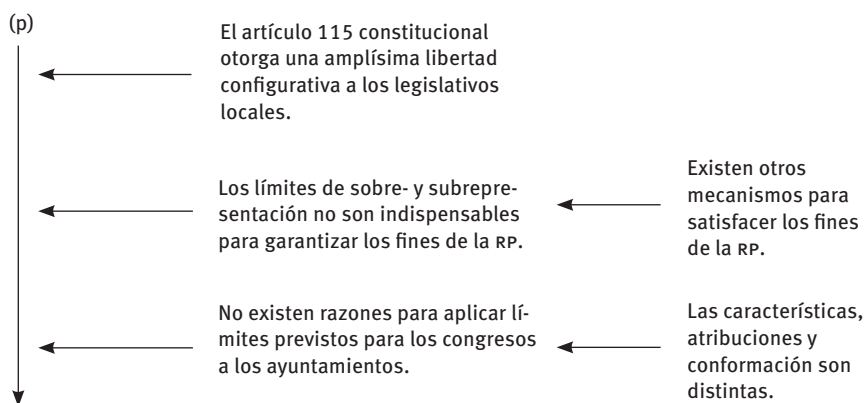
consecución de sus fines fundamentales; por lo tanto, todo recae en el rol que se les reconozca a los umbrales de sobre- y subrepresentación.

c) Voto particular en la Sala Superior

Una situación que ha de llamar la atención es que el criterio vertido en el SUP-JDC-567/2017 fue aprobado mediante una votación dividida de cuatro votos a favor y tres en contra. Quienes votaron en sentido disidente emitieron un voto particular señalando su desacuerdo con relación a la aplicabilidad de los límites de sobre- y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos y solicitaron el abandono de la tesis de jurisprudencia 47/2016 ya citada.

Las razones que expresaron se centraron en dos aspectos. En coincidencia con el criterio de la SCJN, atendieron a la literalidad del artículo 115 constitucional y a que existen otros mecanismos (fórmula de asignación, otro tipo de umbrales o barreras legales, etcétera) que pueden cumplir con suficiencia las finalidades de la representación proporcional; además, afirmaron que debido a las características, conformación y atribuciones propias de los ayuntamientos no existen razones para aplicar la regla de sobre- y subrepresentación.

Figura 3. Argumentación de la minoría en Sala Superior



R: No. Los límites de sobre- y subrepresentación no son aplicables a la elección de ayuntamientos, pues no lo prevé así el artículo 115, y no son compatibles con sus características, conformación y atribuciones.

Nota: (p), pregunta; R, respuesta, RP, representación proporcional, y →, conexión en la línea argumentativa.

En la postura general, el voto disidente coincide con el criterio de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 97/2016. Sin embargo, el argumento adicional, en realidad, presenta un disenso de fondo. Mientras la SCJN estima que las entidades federativas podrían perfectamente implementar los límites de sobre- y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos, pareciera que el criterio de la minoría de la Sala Superior desecha incluso la opción de hacerlo, pues, de acuerdo con lo expresado en el voto de referencia, la incompatibilidad no proviene del simple hecho de que el artículo 115 no se pronuncie al respecto, sino deriva de las propias características, atribuciones y conformación de los ayuntamientos, circunstancia que no cambiará a menos que se reforme en la Constitución.

4) La respuesta de la Suprema Corte, ¿fin de la cuestión?

Antes de pasar a la revisión de la respuesta dada finalmente por la SCJN en la contradicción de tesis 382/2017, vale la pena reparar en el hecho de que la pregunta que se pretende responder no ofrece soluciones binarias; como se observó, son, al menos, tres las soluciones que ya se han propuesto:

- 1) Sí son aplicables los límites a la integración de ayuntamientos; es más, existe un deber de aplicarlos (SUP-JDC-567/2017).
- 2) No son aplicables en tanto no exista regulación al respecto, pues cae en el ámbito de libertad configurativa del legislador (acción de inconstitucionalidad 97/2016).
- 3) No son aplicables por una cuestión de incompatibilidad con las características, conformación y atribuciones de los ayuntamientos, por lo que existe incluso un deber de no aplicarlos (voto particular en el SUP-JDC-567/2017).

Esta observación no es banal, sobre todo si se recuerda que los órganos jurisdiccionales tienen el deber, mediante sus sentencias, de producir resultados institucionales que den resolución a las controver-

sias que se someten a su jurisdicción. Tales resultados institucionales consisten en el reconocimiento o la creación de derechos y obligaciones, es decir, disposiciones que contengan un factor deóntico, ya sea permisivo, facultativo, obligatorio o prohibitivo.

Es quizá la formulación de la pregunta la que genera este abanico de posibilidades. En la doctrina se ha tenido como aceptable la clasificación de las cuestiones o problemas jurídicos en problemas de relevancia, de interpretación, de prueba o de calificación. Los dos primeros afectan a la premisa normativa; los segundos, a las premisas fácticas que integran el razonamiento de una decisión jurídica. Esta clasificación atiende a los llamados casos difíciles, es decir, aquellos para cuya solución no basta un argumento meramente deductivo, del tipo *modus ponens*, en el cual se presenta una premisa genérica, una específica y una conclusión, misma que no podrá ser negada, en caso de aceptar las premisas, sin caer en una contradicción lógica (Maccormick 1978). Básicamente, se trata de aquellos casos en los que alguna fuente del derecho no ofrece una solución clara, por la ausencia de una norma directamente aplicable —laguna normativa—, o bien porque, de existir dicha norma, esta cuenta con una multiplicidad de significados —ambigüedad— o con un significado indeterminado —vaguedad—.

Centrémonos, entonces, en los problemas relativos a la premisa normativa: los problemas de relevancia y de interpretación. Los problemas de interpretación aparecen cuando no existe duda acerca de la norma aplicable al caso; sin embargo, la norma es ambigua o vaga, por lo que admite la atribución de más de un significado. En cambio, los problemas de relevancia aparecen en un momento previo a la interpretación, pues implican la duda respecto a la norma aplicable al caso en concreto (Macormick 1978; Atienza 2005). Para pasar a la interpretación de la norma, primero se debe identificar la norma que será objeto de interpretación.

A primera vista, la controversia suscitada en la contradicción de tesis 382/2017 plantea un problema de relevancia. Si leemos la pregunta tal como fue concretizada en la resolución, ¿son aplicables los límites de sobre- y subrepresentación previstos en la integración de los congresos locales en la integración de ayuntamientos cuando no exista norma al respecto?, precisamente la duda surge a partir de la ausencia de una norma expresa que resuelva la cuestión en el supuesto de la in-

tegración de los ayuntamientos, cuando existe una que sí lo resuelve respecto de un supuesto distinto: la integración de los congresos locales. Sin embargo, el problema fue evolucionando a lo largo de la línea argumentativa tanto de la Sala Superior como de la SCJN.

Pasó de ser un problema de aplicabilidad de la regla que establece los límites de sobre- y subrepresentación en la integración de los congresos locales, a un problema de interpretación de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, según la cual las leyes de las entidades federativas deberán introducir la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos. Desde este enfoque, se ha de preguntar lo siguiente: ¿la introducción de la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos trae consigo “necesariamente” los límites de sobre- y subrepresentación? Por tanto, se ha de responder si la representación proporcional se puede considerar como debidamente introducida aun sin la implementación de los límites.

De esta manera es más sencillo hacer una evaluación de las respuestas en contradicción, pues simplemente nos tenemos que acoger a la definición propia de la representación proporcional y sus distintos elementos. Como se mencionó anteriormente, la representación proporcional es un método de conversión de votos en curules o escaños según el cual se atiende a una equivalencia entre la proporción del total de los votos obtenidos por la fuerza política respectiva y la proporción respecto del total de las curules a las que tendrá derecho. Si en un caso hipotético la fuerza política *A* obtuvo el 30 % del total de votos emitidos, según el principio de representación proporcional se le deberá asignar el monto de curules que más se acerque al 30 % del total. La representación proporcional, por sí misma, conduce a la protección de todas las fuerzas que obtengan una cierta representatividad en atención a los votos obtenidos. Entendido así, la realidad es que el único elemento que se pudiera considerar como necesario es el de una fórmula de asignación adecuada, pues de ella depende el cumplimiento de esta exigencia.

Las barreras legales, como son los límites de sobre- y subrepresentación, serán elementos auxiliares o secundarios cuya implementación depende más bien de ciertos propósitos específicos que se pretendan lograr con la representación proporcional. En todo caso, dependerá de si el legislador busca la protección de las minorías, ya sea al resguardar

su representatividad —subrepresentación— o al frenar la representatividad de la fuerza mayoritaria —sobrerrepresentación—, o bien la gobernabilidad, al privilegiar el asentamiento efectivo de una fuerza mayoritaria que permita una ágil toma de decisiones.

En este tenor, el mandato de introducir la representación proporcional en las elecciones municipales da lugar a su implementación en cualquiera de estos sentidos, ya sea para priorizar la gobernabilidad en los municipios, para frenar la representatividad de las fuerzas mayoritarias o para impedir que la representatividad obtenida por las minorías se vea nulificada al momento de la integración del órgano. Esta decisión entra en el ámbito de la libertad configurativa del legislador competente. Por lo tanto, no se desprende un deber de establecer los límites de sobre- y subrepresentación, ni mucho menos una prohibición por incompatibilidad —como lo sugería la minoría en la Sala Superior—.

No obstante, como señala la propia SCJN, esta libertad configurativa deberá prever que se cumplan efectivamente los alcances de un sistema electoral mixto. Para ello dejó abierta la cuestión, ya que definió que esta revisión se deberá hacer caso por caso. De tal manera, en cualquiera de los casos se deberá revisar si se cumple o no con la debida aplicación de la representación proporcional en las elecciones municipales, ya sea que se haya optado por la introducción de los límites o que se haya decidido por no implementarlos.

5) Reflexiones finales

Las normas constitucionales, aun las que tienen la estructura de reglas, deben ser interpretadas en función de las razones que les subyacen y junto con los principios constitucionales. Toda interpretación —señala Dworkin (1986)— se debe ejercer en la búsqueda de un propósito; sobre todo la interpretación de la Constitución, pues, en ese caso, se entiende que los propósitos tienen un rango fundamental en el orden jurídico. En el resto de las leyes de menor jerarquía, muchas veces se puede acudir a una aplicación mecánica o inmediata, entendiendo que la norma encierra ya la concretización de un propósito

específico del derecho; sin embargo, al tratarse de las normas constitucionales, no podemos darlo por descontado, porque, además, si consideramos a la Constitución como el parámetro de regularidad del resto del orden jurídico, la interpretación que hagamos de ella permeará en todo el ordenamiento.

Ahora bien, estos propósitos no deben ser evaluados a partir de una concepción exclusivamente intencionalista, pues no se trata de la manifestación de la voluntad de un sujeto en particular —el legislador o el poder constituyente—, sino desde una concepción del derecho como práctica social (Lifante 2018). Toda práctica social tiene sus propósitos particulares, es decir, aquello que le otorga valor a su realización. La particularidad del derecho es que se trata de una práctica regulativa de otras prácticas sociales. Las normas relativas a las elecciones regulan la práctica de la democracia, por ejemplo. Entonces, su interpretación deberá construirse a partir de los propósitos mismos de la democracia y de los sistemas electorales.

Si bien se coincide con el resultado de la interpretación de la SCJN, pues del artículo 115, fracción VIII, de la Constitución no se desprende una obligación de instaurar los límites de sobre- y subrepresentación en la elección municipal y tampoco una prohibición para hacerlo, entonces se trata más bien de una norma facultativa que deja la opción en el ámbito de libertad configurativa del legislador local; lo cierto es que esta no puede ser la única justificación. Como se refirió, los principios de elección, en particular la representación proporcional, cuentan con una finalidad en términos generales —ajustar la representación de las fuerzas políticas a su votación obtenida—, pero también pueden ser empleados en la búsqueda de otros objetivos específicos. Estos objetivos atenderán a necesidades específicas según los fines de quien ostente el poder y de las exigencias de la oposición y la comunidad política en general. En este sentido, la resolución de la SCJN no se fundamenta únicamente en la letra del artículo 115 constitucional, sino también en otros principios y razones, como el federalismo y el principio democrático, pues toca a las entidades federativas definir si prefieren priorizar la gobernabilidad, la pluralidad o la protección de las minorías en los órganos de gobierno de los municipios, según sus necesidades y exigencias específicas. Precisamente, por este motivo el Constituyente

se limitó a mandar la introducción de la representación proporcional, lo que trae consigo su adopción únicamente en términos genéricos.

Por último, cabe señalar que la Sala Superior declaró formalmente el abandono del criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia 47/2016 ya referida, al resolver el SUP-REC-1715/2018 en los términos de la contradicción de tesis. En el caso, la legislación aplicable preveía expresamente los límites de sobre- y subrepresentación en la elección municipal, lo cual fue aceptado por la mayoría de la Sala Superior por así permitirle la libertad configurativa del legislador local. No obstante, se presentó un voto particular por parte de uno de los magistrados, quien argumentó que, a pesar de que la legislación así lo preveía, su verificación distorsionaba el mecanismo de elección de representación proporcional, por lo que los límites no debían aplicarse. Tal circunstancia evidencia que la sentencia de la contradicción de tesis 382/2017 no zanjó del todo la discusión, sino que dejó la cuestión abierta, por lo que tocará ahora a los tribunales electorales construir nuevos parámetros para evaluar su correcta implementación.

Fuentes consultadas

- Aguiló R., Josep. 2008. *Sobre derecho y argumentación*. Palma (Mallorca): Lleonard Muntaner.
- Atienza, Manuel. 2005. *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. México: UNAM.
- . 2007. Argumentación y constitución. En *Fragmentos para una teoría de la Constitución*, eds. Aguiló, Atienza y Ruíz Manero. Madrid: Iustel.
- Dworkin, Ronald. 1986. *Law's empire*. Harvard: Belknap Press.
- Hurtado, Javier. 2012. *Representación política y municipio en México*. México: TEPJF.
- Johnson-Myers, T. A. 2017. "The Mixed Member Proportional System: providing greater representation for women (a case study of the New Zealand experience)". *Springer Briefs in Political Science*.
- Maccormick, Neil. 1978. *Legal reasoning and legal theory*. Oxford: Clarendon Press.

- Nohlen, Dieter. 2015. *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Norris, Pippa. 2006. “The impact of electoral reform on women’s political representation”. *Acta Politica*.
- Solorio Almazán, H. 2008. *La representación proporcional*. México: TEPJF.