

ANÁLISIS DE SENTENCIAS



Los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos. A propósito de la contradicción de tesis 382/2017 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

The limits of overrepresentation and subrepresentation in the conformation of town halls. A purpose of the thesis contradiction 382/2017 resolved by the Plenary of the Supreme Court of Justice of the Nation

Adán Maldonado Sánchez (México)*

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2018.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2019.

RESUMEN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de la contradicción de tesis 382/2017 suscitada entre el criterio del Pleno de la Corte —al resolver las acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, así como la 126/2015 y su acumulada 127/2015— y el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados. El tema de la contradicción consistió en determinar si es posible aplicar al régimen municipal los

* Candidato a maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana. adan.maldonado@hotmail.com. Twitter: @adanmaldonado.

límites de sobre- y subrepresentación que expresamente prevé la Constitución para la integración de los congresos locales (cuando no se impongan límites de representación en la legislación local) o si las legislaturas locales gozan de libertad de configuración.

PALABRAS CLAVE: límites de sobrerepresentación y subrepresentación, libre configuración del legislador local, bases generales del sistema electoral mexicano.

ABSTRACT

The Supreme Court of Justice of the Nation learned of the contradiction of thesis 382/2017 sustained between the Plenary of the Court in resolving the actions of unconstitutionality 97/2016 and its accumulated, 98/2016, as well as the diverse 126/2015 and its accumulated and 127/2015); and the criteria established by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary within the file SUP-JDC-567/2017 and its accumulated, whose subject of contradiction consisted in: determining the applicability to the municipal regime of the limits of over and sub-representation expressly provided by the General Constitution for the integration of local congresses (when no limits of representation were imposed on local legislation) or, if local legislatures enjoy freedom of configuration.

KEYWORDS: limits of overrepresentation and subrepresentation, free configuration of the local legislator, general bases of the Mexican electoral system.

Introducción

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) conoció de la contradicción de tesis (CT) 382/2017¹ suscitada entre el criterio del Pleno de la SCJN —al resolver las acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, así como la 126/2015 y su acumulada 127/2015— y el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados. El tema de la contradicción consistió en:

determinar la aplicabilidad al régimen municipal de los límites de sobre y sub representación que expresamente prevé la Constitución General para la integración de los congresos locales (cuando no se impusieran límites de representación en la legislación local) o, si las legislaturas locales gozan de libertad de configuración (contradicción de tesis 382/2017).

En la referida CT 382/2017, se plantearon dos conflictos interpretativos:

- 1) En torno al “alcance del concepto ‘modificaciones legales fundamentales’ del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General” (contradicción de tesis 382/2017).
- 2) La “aplicabilidad o no de los límites de sobre o sub representación que se prevén constitucionalmente en la integración de los congresos locales para el régimen municipal” (contradicción de tesis 382/2017).

Sin embargo, en relación con el primero, se declaró inexistente la contradicción. Es decir, el ejercicio jurisprudencial quedó delimitado a si resultaban aplicables al régimen municipal (CPEUM, artículo 115, fracciones I y VII, 2016) los límites de sobre- y subrepresentación que expresamente

¹ Discutida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones públicas del 7 y 8 de noviembre de 2018; resuelta en la sesión del 8 de noviembre de 2018.

prevé la Constitución para la integración de los congresos locales (CPEUM, artículo 116, fracción II, tercer párrafo, 2016), ante la ausencia de límites en la legislación local.

Debe señalarse que el Pleno de la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015, únicamente analizó normas de la integración de los congresos locales² (no de ayuntamientos o municipios), y no se pronunció en torno a los límites de sobre- y subrepresentación; mientras que, en cuanto a los razonamientos acerca de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, coincidió con los de la Sala Superior,³ declarados en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados.

En el mismo sentido, a pesar de que no fue objeto de la contradicción, en las consideraciones de la CT 382/2017 se manifestó que el criterio P./J. 19/2013 —emanado de la acción de inconstitucionalidad 63/2009— 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 constituye una norma general, que nunca aludió a la materia de la contradicción (es decir, si los límites de representación indicados para el Poder Legislativo estatal deben ser replicables para el ente municipal); además, fue emitido antes de la reforma constitucional en materia político-electoral, del 10 de febrero de 2014 (mientras que la citada jurisprudencia se aprobó por el Pleno de la Corte el 18 de abril de 2013).

El tema resulta de relevancia para el sistema mixto de representación política (de mayoría relativa y de representación proporcional), porque es reflejo de la intención depositada en las urnas y de la correlativa represen-

² Específicamente, se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 54, fracción III, de la Constitución del estado de Quintana Roo, por transgredir los artículos 5, 54 y 116, fracción II, de la Constitución federal.

³ Paráfrasis realizada del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017. Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

tatividad de las minorías en la conformación de los ayuntamientos. Por tanto, es imprescindible analizar los siguientes aspectos:

- 1) Las bases generales del sistema de representación proporcional establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- 2) La delimitación entre las bases generales del principio de representación proporcional y la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.
- 3) La estructura constitucional de un Congreso estatal y un ayuntamiento, ambos como cuerpos colegiados, integrados por representantes electos popularmente con base en los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- 4) Las variantes legislativas de los estados para el desarrollo del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
- 5) Si la cláusula de gobernabilidad se confronta con la operatividad del sistema mixto.

Bases generales del sistema de representación proporcional establecidas en la Constitución

Para comprender los espacios de libertad configurativa de los congresos locales, es preciso señalar que la SCJN ha interpretado múltiples cláusulas constitucionales a partir de diversas acciones de inconstitucionalidad, a fin de integrar las bases generales del principio de representación proporcional.

En este sentido, el criterio que lleva por rubro MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL se derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 6/1998, en el cual se establecieron las siguientes bases:

- 1) Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales para que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

- 2) Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.
- 3) Asignación de diputados independientes y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.
- 4) Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.
- 5) El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales.
- 6) Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.
- 7) Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

Posteriormente, la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 35/2000 y sus acumuladas 37/2000, 38/2000, 39/2000 y 40/2000,⁴ abordó el significado del sistema mixto y su reflejo en los órdenes jurídicos estatales: estableció que existe margen de libertad configurativa en favor del legislador local para desarrollar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

En la acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009,⁵ la Corte dejó ver que, si bien el sistema mixto de representación política resulta indispensable en la conformación de los congresos locales, reglamentar el principio de representación proporcional es una facultad del legislador local. Así surgió el siguiente criterio jurídico:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR

⁴ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 21 de enero de 2001.

⁵ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 26 de marzo de 2009.

ESTATAL. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el *sistema electoral mixto*⁵ que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República

⁵ Énfasis añadido.

no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad (jurisprudencia P./J. 67/2011).

Enseguida, se produciría la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2013, emitida por el Pleno de la SCJN luego de resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009, 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. Esta constituye un criterio general y nunca aludió al asunto de la contradicción (es decir, si los límites de representación indicados para el Poder Legislativo estatal deben ser replicables para el ente municipal) y fue concebida antes de la reforma constitucional en materia político-electoral, del 10 de febrero de 2014, por la cual se estableció como límite de sobre- y subrepresentación 8 % (más o menos), tal y como actualmente dispone el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la CPEUM.

Un precedente de gran relevancia, respecto a la implementación del principio de proporcionalidad y sus límites, lo constituye la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014.⁶ En esta, la Corte sostuvo lo siguiente:

A) Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones

⁶ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 11 de septiembre de 2014.

los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

[...]

D) Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

E) En México, el sistema original fue el de mayoría [...].

H) [...] El término “ uninominal ” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término de “ circunscripción plurinominal ” aparece con la citada reforma de 1977, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal [...]. Con la reforma del 15 de diciembre de 1986, se determinó que “ se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país ”.⁷

I) Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV establece los principios que en materia electoral regirán en los Estados, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales locales, a los partidos políticos en

⁷ Para una mejor lectura, todas las referencias de las fechas se sustituyeron por números.

materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, así como límites y revisión de los recursos a los partidos políticos y las relativas a las sanciones y faltas en materia electoral.

J) *Las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, sin embargo, éstas no tienen obligación de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, ya que la obligación estatuida en el [...] artículo 116 constitucional se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local.*

K) Si bien es cierto que la Constitución Federal establece en el artículo 52 el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, este dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados, *en tanto que, en el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas.*

[...]

“Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, *las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente*

es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio” (acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas).⁵

Ahora bien, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015,⁸ el Pleno de la Suprema Corte expresó —respecto al principio de representación proporcional y su desarrollo en el ámbito municipal— que es válido que el Congreso de Tamaulipas, con base en su libertad de configuración, solo haya considerado a los regidores para dicho principio y no al presidente municipal, como a continuación se transcribe:⁹

la Constitución General no establece un porcentaje determinado para la regulación del principio de representación proporcional, a nivel municipal, sino que en su artículo 115, fracción VIII, sólo se prevé que dicho principio debe incluirse en la integración de los ayuntamientos, por lo que corresponde a las legislaturas de los Estados determinar, conforme a sus necesidades y buscando la consecución del pluralismo político, el número de miembros que deben asignarse mediante el mismo.

Del análisis contextual de los artículos 55, 59 y 60 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, se desprenden las funciones y facultades del Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos; y conforme a las mismas, puede observarse que existen diferencias sustanciales entre el Presidente Municipal y los Síndicos, respecto de los regidores, lo cual impide conside-

⁵ Énfasis añadido.

⁸ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 10 de septiembre de 2015.

⁹ En las consideraciones de la contradicción de tesis 382/2017, se hace referencia a la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, fallada el 11 de septiembre de 2014 y reiterada en las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014, y 42/2015 y sus acumuladas 42/2015, 43/2015 y 44/2015. En estas se abordó el sistema mixto y su inclusión en los órdenes jurídico-estatales, con fundamento en las distintas reglas y principios que regulan el vigente sistema electoral mexicano tras las reformas a la Constitución federal del 10 de febrero de 2014.

rar que para analizar la proporción entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional, pueda tomarse en cuenta al Presidente Municipal y Síndico o Síndicos que existan.

El Presidente Municipal concentra el ejercicio del Poder Ejecutivo dentro del Municipio, llevando a cabo funciones como la de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, comprometerse en nombre del mismo, proponer nombramientos, etc.; el cargo es de carácter unipersonal y no cuenta con suplente.

En cambio, los síndicos cuentan con funciones de representación del Municipio, en defensa de los intereses del Ayuntamiento, teniendo además funciones de supervisión y vigilancia. Aún en el caso de que existan dos síndicos, el ejercicio de las facultades también es de carácter unipersonal, pues en el artículo 61 del mismo ordenamiento se dispone que, aunque algunas facultades pueden ser ejercidas por ambos, otras corresponderán a cada uno de ellos con exclusión del otro. Aunado a lo anterior, la existencia de dos regidores atiende a la cantidad de habitantes en el municipio, es decir, busca tornar operativo el ejercicio de las facultades que se les asignan, situación que podría comprometerse si en esos municipios sólo existiera un síndico.

Por su parte, las facultades establecidas en la ley mencionada a cargo de los regidores, se ejercen por todos ellos indistintamente, formando un grupo colegiado que se integra por ambos principios.

Las diferencias apuntadas, exigen que en el análisis de la proporción entre el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, únicamente se tome en cuenta a los regidores, máxime que en ejercicio de su libertad de configuración, la legislatura del Estado de Tamaulipas determinó que sólo este tipo de cargos sería susceptible de integrarse a través del principio de representación proporcional, cumpliendo con ello con el mandato del artículo 115, fracción VIII de incluir en la integración del ayuntamiento el referido principio.

En ese sentido, no se advierte disposición alguna que obligue a incluir el principio de representación proporcional respecto de todos los cargos

del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa [...] (acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas).

Asimismo, el Pleno de la Corte, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015¹⁰ —como se refiere en la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016—¹¹ formuló una descripción ilustrativa acerca de los límites de sobre- y subrepresentación, en la cual, además, se enfatizó que:

126. [...] las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; pero sobre todo, [...] los Congresos locales gozan de libertad configurativa para establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del Poder Legislativo local, criterio [...] que resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos, pues [...] *la Constitución General no establece un porcentaje determinado para la regulación del principio de representación proporcional a nivel municipal, en virtud de que el artículo 115, fracción VIII de la propia Constitución sólo se prevé que dicho principio debe incluirse en la integración de los ayuntamientos,*[§] por lo que corresponde a las legislaturas de los Estados determinar conforme a sus necesidades el número de integrantes que deben asignarse mediante el mismo, siempre y cuando no se pierda la funcionalidad del sistema de representación proporcional.

135. Al margen de estos lineamientos expuestos, la Constitución Federal otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configurativa en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa

¹⁰ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública el 11 de febrero de 2016.

¹¹ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública de 5 de enero de 2017.

[§] Énfasis añadido.

y representación proporcional al interior de sus legislaturas; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los Congresos Locales; establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; ello, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, cuestión que en cada caso concreto corresponderá verificar a esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad como se aclara en los precedentes (acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015).

Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia del expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados —al examinar el problema relativo a la existencia de límites de sobre- o subrepresentación en la integración de los ayuntamientos del estado de Veracruz, tras referir los antecedentes de la Suprema Corte en cuanto al significado y el alcance del principio de proporcionalidad—, estimó que existe libertad configurativa para diseñar el régimen de representación proporcional en el ámbito municipal.¹²

No obstante, matizó que el mencionado margen de configuración contiene implícito la obligación de establecer los límites de sobre- y subrepresentación, debido a que el principio de representación proporcional tiene como uno de sus fines velar por el pluralismo político y la representación de las minorías. Por ende, en caso de que el legislador estatal no hubiere previsto tales límites normativamente, es viable acudir a los parámetros establecidos constitucionalmente para la integración de los congresos locales, pues de alguna forma se debe garantizar que no se desconozcan los

¹² Transcripción con ligeras modificaciones del párrafo 51 del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017.

finde de la representación proporcional.¹³ Para justificar dicha conclusión, la Sala se apoyó en la tesis 47/2016,¹⁴ de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.¹⁵

En esencia, la Sala Superior argumentó lo siguiente en el referido expediente:

En este orden, para efectos del asunto que se juzga, a partir de la legislación electoral de Veracruz, es posible concluir que, el principio de representación proporcional, al tener como uno de sus fines el velar por el pluralismo político y la representación de las minorías, trae inmerso el deber de establecer límites de sobre y sub representación.

[...]

Así, es claro que la jurisprudencia de esta Sala Superior, REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, resulta aplicable a toda elección municipal, con independencia del sistema electoral adoptado para la renovación de sus ayuntamientos, más aún cuando, como en el caso, la legislación electoral local es omisa en señalar tales límites.

[...]

Cabe señalar que la falta de una disposición expresa y tajante, en relación con las restricciones a la sobre y sub representación en la elección de los ayuntamientos, no implica que, en su libertad de configuración normativa, los Estados hayan determinado que las mismas no se debieran aplicar, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental

¹³ Transcripción con ligeras modificaciones del párrafo 50 del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017.

¹⁴ Aprobada en la sesión pública de la Sala Superior el 2 de noviembre de 2016.

¹⁵ Es preciso señalar que, de conformidad con lo determinado en la sentencia SUP-REC-1715/2018 y su acumulado, el presente criterio se declaró no vigente. Resuelto en la sesión pública de la Sala Superior el 21 de noviembre de 2018.

y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política.

[...]

En la especie, se puede acudir a esos parámetros para verificar la plena aplicación del principio de representación proporcional en la integración municipal en el Estado de Veracruz, ya que es congruente con el sistema previsto para esa elección, en el que no se advierte que existan restricciones a la sobre y sub representación.

[...]

Consecuentemente, se pueden aplicar los parámetros previstos constitucionalmente para la conformación de los Congresos estatales, es decir, aplicando límites de ocho por ciento, tomando en consideración la integración total del órgano municipal (SUP-JDC-0567/2017 y sus acumulados).

De lo anterior, se advierte que el Pleno de la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016 —al revisar la regularidad constitucional del artículo 23, primer párrafo, en sus cuatro fracciones, y del 202, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (en la que tampoco se previeron los límites de sobre- ni de subrepresentación en la integración de los ayuntamientos)—, no recurrió entonces a los límites constitucionales que se prevén para la integración de los congresos locales, sino que aludió a la existencia de la libertad configurativa e impuso un criterio de carácter sustantivo para la revisión de la integración de los entes municipales: que la configuración legislativa en la integración de los ayuntamientos a partir de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no provoque que tales principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo mixto, el cual deberá ser revisado caso por caso. En la parte que interesa, determinó:¹⁶

¹⁶ El mencionado extracto fue tomado y reducido aún más respecto al transcrito en el proyecto de resolución de contradicción de tesis 382/2017.

De igual forma con base en los precedentes de este Tribunal Pleno [...] *el legislador local cuenta con libertad de configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo en cada uno de los principios de elección democrática de representación proporcional y mayoría relativa; y que el único requisito constitucional en este sentido que limita al legislador local, es que las normas que definan los porcentajes de los ediles nombrados por mayoría relativa y representación proporcional no estén configuradas de tal manera que los principios pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal. Dicho en otras palabras, si la norma local prevé un extremo irrazonable que haga que uno de estos principios pierda su funcionalidad entonces estaríamos ante una violación constitucional, ya que nos encontraríamos ante un mecanismo de asignación porcentual de ediles que desnaturalizaría la razón de ser de alguno de estos dos mecanismos y, por tanto, del sistema de representación en su conjunto como está configurado en las fracciones I y VIII del artículo 115 constitucional.* Ahora bien, para el efecto de acreditar los extremos afirmados por el partido político Morena, en cuanto a la inobservancia al principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos, es importante tomar en cuenta lo sustentado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, en las cuales se analizó una problemática de similar naturaleza, correspondiente a la legislación electoral del Estado de Tamaulipas; en la cual se determinó que *no existe una base que implique computar al presidente municipal y a los síndicos en el cálculo para valorar la proporción que deben guardar los regidores electos por mayoría relativa y representación proporcional.*

[...]

En consecuencia, para dar respuesta al argumento toral del partido político actor en el sentido de que la norma reclamada arroja porcentajes que se alejan significativamente de la correlación 60/40, se precisa que la operación matemática a realizar sólo tomará en cuenta al número de regidores,

excluyendo al presidente y al síndico, es decir, de manera diferente a como la elaboró Morena en el cuadro contenido en su demanda, en la que llevó a cabo la suma de presidente municipal, síndico y regidores. Si formulamos la operación correspondiente se obtiene que el concepto de invalidez es infundado, pues no existe la situación desproporcionada que se alega, porque en el caso de la fracción I del artículo 23 reclamado, la proporción es de 71.42 % (setenta y uno punto cuarenta y dos por ciento) contra un 28.57 % (veintiocho punto cincuenta y siete por ciento); en la fracción II es de un 70 % (setenta por ciento) contra un 30 % (treinta por ciento); en la fracción III es de 69.23 % (sesenta y nueve punto veintitrés por ciento) frente a un 30.76 % (treinta punto setenta y seis por ciento); y en la fracción IV es de 68.75 % (sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento) contra un 31.25 % (treinta y uno punto veinticinco por ciento).

De donde se advierte que los porcentajes que se obtienen en el ejercicio elaborado, no resultan irrazonables ya que, además de que reflejan una verdadera representatividad, otorgan una importante participación a los regidores de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del ayuntamiento (contradicción de tesis 382/2017).[§]

En atención a lo anterior, es evidente que para la Sala Superior, al existir ausencia de límites de sobre- y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos, le resultan aplicables los límites establecidos en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo; mientras que, para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, existe un amplio margen de configuración legislativa en el que no cabe la conformación de los ayuntamientos en los citados límites, dado que, en términos del artículo 116, fracciones I y VIII, no se establece tal obligación, en consecuencia, el desarrollo del principio de representación proporcional en el ámbito municipal queda a cargo de la Constitución

[§] Énfasis añadido.

local y las leyes reglamentarias que opten por establecer los límites o algún esquema diverso para que convivan los principios de mayoría relativa y el de representación proporcional.

Delimitación entre las bases generales del principio de representación proporcional y la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas

Respecto al principio de representación proporcional, se puede encontrar un acercamiento inicial entre las bases generales de observancia obligatoria y la libertad de configuración del legislador local en el ámbito municipal en los razonamientos emitidos por el Pleno de la SCJN, en particular en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, en la cual señaló lo siguiente:

Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, *las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación*, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio (acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas).[§]

Es decir, los congresos locales tienen facultad absoluta (libertad de configuración) para regular el principio de representación proporcional en la integración del Poder Legislativo, con la única salvedad de incorporar límites

[§] Énfasis añadido.

de sobre- y subrepresentación, contemplados en el artículo 116, fracción II, por lo cual se deja un margen de configuración en los siguientes aspectos:

- 1) Combinación de los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional (si es preponderantemente mayoritario o proporcional).
- 2) Determinación de los porcentajes de votación.
- 3) Delimitación del número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los congresos locales.
- 4) Definición del número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa.
- 5) Determinación de la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.
- 6) Obligación de establecer en las normas electorales locales un límite a la sobrerrepresentación.

Por otra parte, en términos del artículo 115, fracciones I y VIII, de la CPEUM, se habilita con amplitud a los congresos locales para que —por medio de la Constitución local y de sus leyes reglamentarias (ley electoral del estado o ley orgánica municipal del estado)— desarrollen el sistema mixto de representación política, en general, y el principio de representación proporcional en el ámbito municipal, en particular, sobre todo porque en este último no resultan aplicables los límites de sobre- ni de subrepresentación, siempre y cuando no se pierda la operatividad del sistema mixto de representación política. A manera de ejemplo, existe libertad de configuración respecto a:

- 1) Combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional (si es preponderantemente mayoritario o proporcional).
- 2) Definir qué tipo de funcionarios municipales pueden asignarse mediante el principio de representación proporcional (es decir, si solo regidores o también síndicos).

- 3) Determinar los porcentajes de votación (si existe una votación mínima para participar en la distribución de regidores de representación proporcional, o bien si la votación mínima les permite una asignación directa).
- 4) Delimitar las fórmulas de distribución de las posiciones de representación proporcional.
- 5) Definir los límites o ajustes de la sobre- y subrepresentación, en caso de que los contemple la legislación local, sin sujetarse al 8 % (más o menos) del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la CPEUM.
- 6) Determinar las posiciones que estarán apegadas a los límites o ajustes de la sobre- y subrepresentación, en caso de que los contemple la legislación local, sin sujetarse al 8 % (más o menos) del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución federal.¹⁷

Al respecto, existió una fórmula o estructura colegiada denominada cláusula de gobernabilidad, que, en un contexto constitucional diferente y aplicable exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fue declarada inválida mediante la acción de inconstitucionalidad 13/2000. Esta será analizada más adelante.

Estructura constitucional de un Congreso estatal y un ayuntamiento

En primera instancia, las entidades federativas se rigen por el artículo 116 constitucional; mientras que el régimen municipal, por el 115 de la CPEUM.

Ahora bien, a efectos del presente análisis, conviene resaltar las fracciones I, II y VIII del artículo 115, de las cuales se pueden extraer la estructura y las competencias del ayuntamiento:

¹⁷ En cuanto a este aspecto, puede acudir a la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015.

- 1) Cada municipio debe ser gobernado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine (CPEUM, artículo 115, fracción I, 2016).
- 2) El gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento (CPEUM, artículo 115, fracción I, 2016).
- 3) Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,

los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (CPEUM, artículo 115, fracción II, 2016).

- 4) Las leyes del estado (Ley Electoral o Código Electoral) deben (deber/ obligación) introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Por su parte, el diseño institucional y las facultades de un Congreso local se pueden encontrar, esencialmente, en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo en adelante, de la CPEUM.

- 1) Se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.
- 2) En ningún caso, un 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 su porcentaje de votación emitida” (CPEUM, artículo 115, fracción II, 2016). Esta base 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 emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

- 3) Corresponde al Congreso la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente y de la revisión de la cuenta pública.
- 4) El Congreso cuenta con una entidad estatal de fiscalización (Auditoría Superior del Estado).

Como podrá notarse, aunque ambos poderes —uno municipal (ayuntamiento) y otro estatal (Congreso)— cuentan con facultades legislativas, el municipal las posee en el ámbito reglamentario (Zapata y Meade 2008), mientras que el estatal en el de ley formal y material. Asimismo, ambos poderes tienen facultades de revisión y control de la administración pública municipal y de la estatal, respectivamente. No obstante, la diferencia esencial radica en que el ayuntamiento, como ente colegiado (como también lo es el Congreso), reúne y tiene adscritas funciones ejecutivas o de gobierno.

En este sentido, el ayuntamiento no es un cuerpo colegiado puramente representativo de las fuerzas políticas, como sí sucede con el Congreso, sino que, además, requiere de una estabilidad institucional, o si se prefiere, de una garantía institucional, a la que bien podría denominarse cuota mínima de gobernabilidad o cláusula de gobernabilidad municipal.

La mencionada cláusula de gobernabilidad, si bien evoca al mecanismo o institución declarada inconstitucional por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/1998, se trata de una categoría diversa, tanto en lo fáctico como en lo normativo, como se verá más adelante.

*Variantes legislativas de los estados en el desarrollo
del principio de representación proporcional
en la integración de los ayuntamientos*

Si se toman como marco para el desarrollo del principio de representación proporcional en el ámbito municipal a los modelos de las leyes electorales de los estados, en relación con las leyes orgánicas del municipio, estas permiten identificar entre sus variantes básicas los siguientes aspectos:

- 1) El establecimiento de límites de sobre- y subrepresentación mediante el porcentaje.
- 2) La fórmula para obtener el cociente de distribución y, si es el caso, para utilizar el resto mayor (ascendente o descendente) a partir de la exclusión o inclusión de la totalidad de los integrantes del ayuntamiento.
- 3) El porcentaje de votación y su depuración para tener derecho a regidores de representación proporcional.
- 4) La asignación directa de regidores de representación proporcional con base en la votación mínima —si existe—.
- 5) El establecimiento de un tope entre la suma de las posiciones de mayoría relativa y de representación proporcional.¹⁸
- 6) La forma en que deberán hacerse los ajustes al sistema mixto de representación política.¹⁹

¹⁸ Respecto a este tema, existe un límite relevante: no exceder el 50 % de regidores de representación proporcional por partido político, establecido en el artículo 422, fracción VII, de la ley electoral del estado de San Luis Potosí, el cual es digno de reproducirse en el resto de las leyes electorales de las entidades federativas.

¹⁹ En cuanto a este aspecto, destaca lo resuelto por la Sala Superior en los recursos de reconsideración 1780/2018 y acumulados, y 1715/2018. En estos, la Sala Superior indicó que la legislatura local, en ejercicio de su libertad de configuración, estableció que las reglas aplicables a la integración del Congreso fueran replicables para el ayuntamiento, considerando, además, que todas las posiciones (la totalidad del órgano) debían tomarse en cuenta para verificar los límites de sobre- y subrepresentación. En sentido contrario se pronunció el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón (SUP-REC-1715/2018) al señalar que: “Como puede advertirse, no existe una base que implique computar al Presidente Municipal y a los Síndicos de Mayoría Relativa como órgano total a efecto de proceder a verificar sobre dicha totalidad, los límites de sobre o sub-representación”.

En tal sentido, las entidades federativas tienen abundantes posibilidades que pueden explorar con base en las necesidades particulares de su sistema político y en las condiciones de gobernabilidad, para que les resulten óptimas.

*¿La cláusula de gobernabilidad municipal
se confronta con la operatividad del sistema mixto?*

La figura de la cláusula de gobernabilidad no formó parte de las consideraciones de la CT 382/2017; sin embargo, el voto particular (voto de minoría) de los magistrados Janine M. Otálora Malassis, Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón en el expediente SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados hicieron valer algunos razonamientos en favor de una cuota de gobernabilidad o mínimo de gobernabilidad²⁰ que garantizara al ayuntamiento la toma de decisiones sin fragmentar la actuación ejecutiva municipal (en ejercicio de la libertad de configuración del legislador local y la inaplicabilidad de los límites de sobre- y subrepresentación previstos en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la CPEUM). Expresamente, el argumento fue del tenor siguiente:

el poder legislativo local tiene la atribución y responsabilidad de diseñar los sistemas electorales de los municipios de las entidades federativas, tomando en cuenta sus necesidades, preferencias, circunstancias y características específicas. Por ejemplo, se puede prever que en ocasiones se opte por un sistema que propicie mayor gobernabilidad, o mayor pluralidad, u otros objetivos que se pueden perseguir legítimamente [...] los ayuntamientos, a diferencia de las legislaturas locales, se encargan del gobierno municipal y la prestación de diferentes servicios públicos indispensables para la ciudadanía, por lo que una de las finalidades que se debe tomar en cuenta para la conformación del cabildo es la gobernabilidad.

²⁰ Véase SUP-JDC-567/2017 y acumulados (139-41).

[...]

En el caso de los ayuntamientos, generalmente se accede vía mayoría relativa a través de una planilla, lo cual implica que la opción política que cuente con la votación mayoritaria accede a un porcentaje relevante de los cargos que integran el órgano municipal, lo cual privilegia la gobernabilidad (SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados, 134-41).

En este sentido, la cuota de gobernabilidad o mínimo de gobernabilidad evoca la denominada cláusula de gobernabilidad, declarada inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 6/1998; sin embargo, es una categoría distinta porque se trata, si bien de un cuerpo colegiado —como los congresos y la Cámara de Diputados—, de un ayuntamiento con funciones ejecutivas (gubernamentales). Asimismo, en atención al actual marco constitucional que regula al sistema mixto de representación política, a las bases generales del principio de representación proporcional y a la libertad de configuración del legislador local, las nuevas condiciones constitucionales permiten señalar que:

- 1) Debe existir un equilibrio entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- 2) A su vez, tratándose de los ayuntamientos, debe garantizarse una mayoría equilibrada (cláusula de gobernabilidad) frente al principio de representación proporcional.
- 3) La preponderancia de las posiciones mayoritarias sobre las de carácter proporcional no constituyen un premio a la mayoría cuando el objetivo es mantener la gobernabilidad municipal, pero esto no debe afectar la operatividad del sistema mixto de representación política.

El sistema de representación política en México fue cuestionado mediante la acción de inconstitucionalidad 6/1998, que impugnó la fracción I del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales

de Quintana Roo (Cossío Díaz 2001) por ser contraria al sistema de representación proporcional.²¹ Básicamente, el fundamento de la impugnación consistió en que el artículo 229 desconocía el principio de representación proporcional al introducir el sistema de premio a la mayoría o cláusula de gobernabilidad, la cual, por reforma constitucional de 1996, había sido eliminada del artículo 54 de la Constitución federal, es decir, en la integración de la Cámara de Diputados.

En esta ocasión, señala Cossío Díaz, la Corte tomó como parámetro o canon de representación política el artículo 54 de la Constitución, señalando que, en aquella época, la Base Primera, fracción III, del artículo 122 constitucional consignaba otra posibilidad de construir el principio de representación proporcional (con mayor cercanía a las entidades federativas).

*Contradicción de tesis 382/2017: inaplicabilidad
de los límites de sobre- y subrepresentación del artículo
116, fracción II, en el ámbito municipal*

El criterio que prevaleció en la contradicción de tesis 382/2017 fue el adoptado desde la acción de inconstitucionalidad 97/2016: se estimó que los límites de sobre- y subrepresentación del 8 % (más o menos) solo eran aplicables a los congresos estatales, por lo que las legislaturas tenían plena libertad de configuración para implementar en el ámbito municipal el principio de representación proporcional, sin que el orden jurídico estatal pudiera desnaturalizar el sistema mixto de representación. En palabras de la Corte:

el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución General sólo prevé que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación propor-

²¹ En la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 23 de septiembre de 1998, el ministro Mariano Azuela Güitrón hacía ver: “se pone de manifiesto que la proporcionalidad en la materia electoral es un sistema y no un principio aislado, que como sistema hay bases generales, previstas por el legislador Constituyente que lo conforman y la trascendencia del asunto, en cuanto a que al poner de manifiesto estas bases en adelante, deben ser de observancia obligatoria por todas las Legislaturas de los Estados” (SCJN 1998, 2-3).

cional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, las legislaturas locales tienen amplia libertad configurativa para desarrollar ese principio de representación proporcional en el ámbito municipal, con la condición de que los principios de mayoría relativa y representación proporcional no estén configurados de tal manera que pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Es decir, que el legislador secundario puede configurar el sistema mixto en la elección de los integrantes del ente municipal mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional (de manera libre y sin condicionamientos expresos en el texto constitucional), pero que al hacerlo la condición es que no se desconozcan sus fines con miras a que dicha regulación pueda considerarse como válida. Ello podrá ser revisable caso por caso (contradicción de tesis 382/2017, párrafo 49).

En la mencionada CT 382/2017, la Suprema Corte revisó la tradición constitucional en el ámbito federal en cuanto a la elección de los legisladores. Estableció que desde 1824 hasta la redacción original de la Constitución de 1917 se utilizó el sistema de mayoría; no fue sino hasta la reforma constitucional de 1963 que se introdujeron a los llamados diputados de partidos, lo que, en esencia, consistía en otorgar escaños por cierto porcentaje mínimo de votación nacional, aumentando un diputado según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo.

Posteriormente, debido al incremento, la reforma constitucional de 1972 redujo la votación mínima y el límite máximo, sin perder la preponderancia del sistema mayoritario. Fue mediante la reforma de 1977 que el Constituyente incorporó al ámbito federal el sistema mixto, integrado por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional para la Cámara de Diputados (para la de Senadores aconteció en las reformas constitucionales de 1993 y 1996).

Por otra parte, en el ámbito estatal, la misma reforma del 6 de diciembre de 1977 incorporó en el artículo 115 la figura de los diputados de minoría,

mientras que en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996²² se estableció expresamente que los miembros de las legislaturas se elegirían según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que dispusieran las leyes estatales.

Posteriormente, en la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, se introdujeron en el texto constitucional los límites de sobre- y subrepresentación para la integración de las legislaturas locales.

En cuanto al ámbito municipal, pueden advertirse las siguientes reformas constitucionales al sistema electoral:

- 1) Reforma constitucional de 1977. Introdujo en la fracción III, del artículo 115, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300,000 o más habitantes.
- 2) Reforma constitucional de 1983. Reubicó la fracción III a la VIII y eliminó la condicionante poblacional como criterio de aplicación.
- 3) Reforma constitucional de 1987. Depuró la fracción VIII para dejarla con su redacción actual.

En este contexto histórico-constitucional, y a pesar del contenido del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, el Pleno de la Suprema Corte en la CT 382/2017 estimó lo siguiente:

- 1) El texto constitucional no sujeta a las entidades federativas a imponer límites previamente identificados de sobre- y subrepresentación en el ámbito municipal, por lo cual queda a cargo de las entidades federativas, a través de la legislación correspondiente, la configuración de la integración y mecanismos de elección de los integrantes de los entes

²² Cabe señalar que esta reforma constitucional de 1987 transfirió la regulación del orden jurídico estatal del artículo 115 al 116.

de gobierno municipales, siempre y cuando lo hagan partiendo del carácter mixto del régimen electoral.

- 2) El Poder Constituyente ha incorporado límites específicos de representación para la integración de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, pero no lo ha hecho para la conformación de los ayuntamientos.
- 3) Los ayuntamientos y las legislaturas locales difieren tanto en su naturaleza como en sus mecanismos de designación; especialmente, en lo que respecta a la metodología que se puede utilizar para designar a sus miembros por representación proporcional. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, los ayuntamientos están conformados por un presidente municipal, y el número de síndicos y regidores que establezca la ley local, por lo que la forma que opera el principio de representación proporcional (solo para síndicos, solo para regidores o para ambos), en relación, a su vez, con el tamaño del cabildo, puede ser tan variada que los límites de representación no tendrán la misma incidencia en todos los casos. Por lo anterior, es lógico que el Poder Constituyente haya otorgado libertad configurativa para establecer el régimen de elección de los ayuntamientos sin una delimitación constitucional previa y específica de los límites de sobre- y subrepresentación.²³

En este sentido, se puede prever que, en ocasiones, el legislador prefiera un sistema que propicie una mayor gobernabilidad, pluralidad u otros objetivos que legítimamente se pueden perseguir siempre que se respeten los parámetros constitucionales de sobre- y subrepresentación del 8 por ciento. En efecto, los estados gozan de una amplia capacidad de configuración legislativa, por lo que pueden diseñar sus propios sistemas mixtos para la integración de sus legislaturas y, ante la falta de reglas específicas adicionales, pueden decidir la manera de combinar los principios de

²³ Transcripción casi íntegra del párrafo 71 del proyecto de resolución de la contradicción de tesis 382/2017.

representación proporcional, siempre y cuando respeten los límites constitucionales.

Así, el criterio que prevalece después de superada la procedencia de la contradicción de tesis 382/2017,²⁴ discutida por el Pleno de la Corte los días 7 y 8 de noviembre de 2018, es, sin duda, una jurisprudencia que otorga seguridad y certeza jurídica para los procesos electorales locales, pues deja establecido que los límites de sobre- y subrepresentación no son aplicables para la integración de los ayuntamientos por estar concebidos para la conformación de los congresos locales, sin perjuicio de que la aplicación del principio de representación proporcional, en términos de la legislación local, no desnaturalice la esencia del sistema mixto de representación. En tales condiciones, el criterio que prevalece permite:

- 1) *En la instancia administrativa.* Que los organismos públicos electorales, encargados de asignar la calificación y dar validez a la jornada electoral, puedan aplicar el principio de representación proporcional atendiendo la legislación local. Lo anterior, sin perjuicio de que realicen un control difuso en la instancia administrativa (caso Gelman vs. Uruguay) de la legislación local, para que no se pierda la operatividad del sistema mixto de representación.
- 2) *En las instancias jurisdiccionales.* Aplicar el principio de representación proporcional atendiendo la legislación local, y, en su caso, realizar una interpretación conforme; o bien inaplicar la normatividad por romper la operatividad del sistema mixto de representación, sin tener que observar los límites de sobre- y subrepresentación del 8 % establecido en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo.

²⁴ Al advertir que entre el sistema de precedentes y el jurisprudencial existe en el primero una escala de grises, por lo que se puede generar una duda de interpretación genuina sin abordar en el precedente. Asimismo, Arturo Zaldívar dijo que puede existir una diferencia interpretativa entre el control en abstracto y el caso concreto. Véase la versión taquigráfica del 6 de noviembre de 2018 (40, 46-7).

Finalmente, es preciso señalar que la tesis jurisprudencial surgida a partir de la contradicción de tesis 382/2017 es del tenor siguiente:²⁵

PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVIDAD ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO ES VIABLE ACUDIR A LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES. En términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 sub representación en la integración de los ayuntamientos (como sí se hace para la integración de los congresos locales). 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. Consecuentemente, si en la legislación estatal no se establecieron límites de sobre y sub representación para el régimen municipal, no es viable aplicar los límites impuestos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional para la conformación de los congresos locales, sino que la valoración de la operatividad o funcionalidad de los principios de mayoría relativa y representación proporcional en dicho ámbito municipal deberá hacerse caso por caso y atendiendo a la configuración establecida por cada legislador esta-

²⁵ Es pertinente señalar que el presente criterio está pendiente de publicarse. Por ello, el acceso al proyecto de resolución fue mediante la solicitud de información con número de folio 0330000214618, cuya respuesta fue emitida el 21 de noviembre de 2018 a través del oficio UT-J/1006/2018.

tal. Es decir, será de acuerdo a las reglas de configuración impuestas legislativamente y los efectos de las mismas en la integración de los entes municipales lo que será objeto de análisis para apreciar si, la respectiva legislación estatal, salvaguarda o no de manera adecuada los principios de mayoría relativa y 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.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 6/1998. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=5288&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=195152> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
- 35/2000 y sus acumuladas 37/2000, 38/2000, 39/2000, y 40/2000. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Convergencia por la Democracia, y Partido Alianza Social. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=38935> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
- 2/2009 y su acumulada 3/2009. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática y diputados integrantes del Congreso del Estado de Tabasco. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=105261> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
- 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Promoventes: diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y procurador general de la república. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/De9tallePub.aspx?AsuntoID=112732> (consultada el 12 de diciembre de 2018).

- 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014. Promoventes: Partido Nueva Alianza, Partido Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=165564> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
 - 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015. Promoventes: Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en Tamaulipas, Partido Acción Nacional, partido político nacional denominado Morena y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=184656> (consultada el 12 de diciembre de 2018).
 - 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> (consultada el 10 de diciembre de 2018).
 - 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> (consultada el 10 de diciembre de 2018).
- Contradicción de tesis 382/2017. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=225854> (consultada el 10 de diciembre de 2018).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2011. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero. Serie C No. 221. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf (consultada el 14 de diciembre de 2018).
- Cossío Díaz, José Ramón. 2001. “La teoría constitucional de la Suprema Corte mexicana 1995-2000”. *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional* 5 (enero-diciembre): 399-430.

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. En *Agenda de amparo*. México: Editorial ISEF.
- Jurisprudencia. 47/2016. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=47/2016&noVigente=1&tpoBusqueda=S&sWord=> (consultada el 19 de diciembre de 2018).
- P./J. 67/2011. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=160758&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160758&Hit=1&IDs=160758&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 19 de diciembre de 2018).
- 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. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=19%2F2013&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=15&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=159829&Hit=14&IDs=2011276,2010625,2010155,2010156,2009851,2008433,2008519,2008465,2008206,2007607,2006456,2004262,2003932,159829,2003364&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 19 de diciembre de 2018).

- P./J. 36/2018. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVIDAD ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO ES VIABLE ACUDIR A LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES. Disponible en [SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1998. Versión taquigráfica de la sesión pública extraordinaria celebrada el 23 de septiembre. Disponible en \[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-26/1998sep2_0.pdf\]\(https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-26/1998sep2_0.pdf\) \(consultada el 18 de diciembre de 2018\).

Sentencia SUP-JDC-0567/2017 y acumulados. Actores: María Antonia Pérez Sosa y otros. Autoridades responsables: Instituto Electoral Veracruzano y Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en: \[https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0567-2017.pdf\]\(https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0567-2017.pdf\) \(consultada el 18 de diciembre de 2018\).

— SUP-REC-1715/2018 y acumulado. Actores: Martín Pérez Palomares y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Cir-](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=181810101000001&Apendice=100000000000&Expresion=PRINCIPIO%2520REPRESENTACI%25C3%2593N%2520PROPORCIONAL&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=1&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=51&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,7&ID=2018973&Hit=1&IDs=2018973,2008149,2008152,159850,159829,159828,159827,160412,160576,160575,160574,160573,160558,160759,160758,165279,165247,165210,167023,167022&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

cunscripción Plurinominal con sede en Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1715-2018.pdf (consultada el 19 de diciembre de 2018).

Versión taquigráfica del 6 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-11-09/06112018PO_0.pdf (consultada el 18 de diciembre de 2018).

Zapata Perogordo, Alejandro y Oliver Meade Hervert. 2008. *Organización y gestión municipal*. México: Porrúa/Senado de la República-LX Legislatura.