

ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL AL MANDATO DE INCLUIR LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

The analysis of the constitutional interpretation to the
mandate to include proportional representation in the
integration of town hall (municipal authorities)

Verónica Pía Silva Rojas¹

Recepción: 23 de noviembre de 2018
Aceptación: 28 de noviembre de 2018
Pp.111-129



Sumario: **1.** Comentarios sobre la interpretación constitucional de reglas y principios. **2.** Revisión del mandato constitucional de incluir la RP en la integración de los ayuntamientos, así como las interpretaciones al mismo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **3.** Conclusión. Bibliografía.

¹ Licenciatura en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Aspirante a Maestra en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Se desempeñó como Secretaria Relatora, en el citado órgano jurisdiccional. Correo electrónico: verosilvarojas@hotmail.com.

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

Resumen

Los tribunales constitucionales, como último intérprete de las normas, son fundamentales en el diseño de un Estado Constitucional, sin embargo deben autorestringirse dado el margen de discrecionalidad que implica la labor jurisprudencial.

El presente trabajo analiza en la práctica estos aspectos, en diversas resoluciones que han emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, interpretando el mandato constitucional de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

Palabras clave

Tribunales constitucionales, interpretación constitucional, integración de ayuntamientos, representación proporcional.

Abstract

Constitutional courts play a fundamental role in a Constitutional State as supreme interpreter of the law, in which they must exercise self-restraint because of the extent of their range of decision.

This article analyses thus facts in the resolutions of the Mexican Supreme Court of Justice and the Superior Electoral Court regarding the constitutional prescription of including the proportional representation to integrate municipal authorities.

Keywords

Constitutional courts, constitutional interpretation, municipal authority integration, proportional representation.

1. COMENTARIOS SOBRE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE REGLAS Y PRINCIPIOS

Mucho se ha escrito sobre la interpretación constitucional, hay quienes sostienen que es esencialmente distinta a la interpretación de otras normas y hay quienes por el contrario, estiman que los métodos de interpretación de leyes son igualmente útiles para la interpretación de las normas constitucionales, postura con la que coincido, aunque entiendo que dichas herramientas de interpretación, si bien son útiles para las normas que contienen reglas, no terminan de resolver los problemas que se pueden presentar en la aplicación de principios o en los casos de colisión de derechos fundamentales, en los que es necesario utilizar otras herramientas, como la ponderación y el test de proporcionalidad.

Para Héctor Fix Zamudio “no todas las disposiciones constitucionales asumen la misma dificultad y complicación en cuanto a su interpretación, pues algunas de ellas se refieren a aspectos determinados de la estructura política que pueden delimitarse con bastante claridad, pero la interpretación se complica considerablemente tratándose de las disposiciones de principio”².

Prieto Sanchís, se refiere a esta diferencia interpretativa necesaria en las normas constitucionales atendiendo a su calidad de reglas o principios en los siguientes términos:

“...creo que tiene razón A. Carrasco cuando escribe que el método característico de la interpretación constitucional se sitúa a medio camino entre lo que él llama la deducción estricta propia de la justicia ordinaria y el juicio de optimización política; de un lado, y por la misma naturaleza de su actuación, el Tribunal Constitucional no está en condiciones de verificar una mera labor de subsunción, pues generalmente ni aquello que ha de ser enjuiciado se asemeja a un supuesto de hecho, ni los parámetros para el enjuiciamiento pueden dejar de ponderar conjuntamente principios y reglas; y, de otra parte, ha de «autocontenerse» también a fin de no realizar un juicio de optimización que implicaría decidir cuál es la «mejor» interpretación del texto constitucional y, consiguientemente, asfixiar el margen de apreciación del Parlamento. Tal vez el Tribunal no siempre se ajuste a este punto medio y sin duda difícil del juicio de razonabilidad, pero parece que su observancia es cuanto cabe esperar del máximo intérprete de la Constitución (En realidad, estamos pensando en la interpretación de principios y cláusulas elásticas, pero la Constitución recoge también reglas donde, a mi modo de ver, el margen de licitud, y por tanto de discrecionalidad en favor de otros operadores jurídicos, es menor)”³.

Vemos como los dos autores antes mencionados, coinciden en la apreciación de que las normas expresadas en forma de reglas, presentan un menor grado de complicación en cuanto a su interpretación y aplicación. De igual forma Zagrebelsky quien concibe la “jurisprudencia creativa” y la “constitución viviente” como el resultado natural e innegable de la función jurisprudencial, sostiene que la “constitución viviente” como “la apertura a la evolución de la cultura jurídica, es, justamente, lo que encontramos en la intención de los padres constituyentes, cuando se expresan por medio de normas de principio”⁴.

2 Fix Zamudio, Héctor, “Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, Comunicaciones mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Pescara, 1970), México, UNAM, 1971, p. 307, consultable en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/693-comunicaciones-mexicanas-al-viii-congreso-internacional-de-derecho-comparado-pescara-1970>.

3 Prieto Sanchís, Luis, “Notas sobre la interpretación constitucional”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, España, 1991, No. 9, pp. 178.

4 Zagrebelsky, Gustavo, “Jueces Constitucionales”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, 2006, p. 1144, consultable en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10662>.

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

Parece haber un consenso general, en el sentido de que la labor de los intérpretes constitucionales requiere de un amplio margen de maniobra para adecuar la norma al caso concreto, en el caso de las disposiciones de principio, ya que en esos casos es necesario comenzar por dotarlas de un significado concreto y delimitarlos de tal suerte que sean aplicables a un caso concreto. A diferencia de las normas que expresan una regla, en cuyo caso la labor jurisprudencial demanda menos creatividad.

Voy a partir por tanto de la premisa de que la interpretación de las normas formuladas como reglas es radicalmente distinta de la necesaria para las normas de principio.

Adicionalmente me parece importante hacer referencia a la obviedad de que la interpretación es necesaria en donde el texto (en este caso constitucional) es oscuro o ambiguo, ya que donde la norma es clara, no es necesaria su interpretación para proceder a aplicarla, o para verificar su cumplimiento.

Partiendo de las bases anteriores, analizaré las diversas interpretaciones que se han hecho de forma reciente al mandato constitucional de utilizar el mecanismo de representación proporcional (en adelante RP) en la integración de los ayuntamientos.

Comenzaré por aclarar que en mi opinión el término “principio” utilizado por el legislador para designar los mecanismos de Mayoría Relativa (a la que me referiré en lo sucesivo como MR) y de RP, tal vez ha generado un equívoco, ya que los principios constitucionales, al ser considerados mandatos de optimización, tienen un tratamiento distinto de otras normas constitucionales, por lo que me parece pertinente aclarar que los llamados “principios” de MR y RP son en realidad mecanismos de elección e integración de órganos de gobierno, pero no deben recibir el tratamiento de los principios o valores contenidos en la constitución, ni para su interpretación, ni para valorar su cumplimiento ya que no entrañan un mandato de optimización⁵.

2. REVISIÓN DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE INCLUIR LA RP EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, ASÍ COMO LAS INTERPRETACIONES AL MISMO POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

5 Esta confusión puede vislumbrarse en el trasfondo de la controversia resuelta en el SUP-REC-1629/2018, en cuya resolución (p. 35) se razonó que “no existe un mandato constitucional o legal que implique realizar ajustes adicionales en la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el estado de Jalisco, a efecto de lograr un mayor equilibrio entre el número de votos obtenidos por cada partido político y los (sic) curules que se le asignan”, desestimando la solicitud de aplicar el principio de representación proporcional como un mandato de optimización.

Hechas las aclaraciones anteriores, comenzaré verificando si la norma constitucional en estudio es una que contiene principios, reglas o ambos, a fin de estar en condiciones de determinar el tipo de interpretación que se debería efectuar en el caso concreto, para lo que es menester remitirnos al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo constitución federal), que prevé las siguientes bases para la elección de los ayuntamientos:

Artículo 115. *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

....

VIII. *Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*

...

Así, el primer párrafo del artículo 115 constitucional, establece que los Estados deberán tener una forma de gobierno representativa, popular y democrática, y que la base de la división política y territorial será el municipio, de cuya elección dice que será **popular y directa** y que deberá integrarse *por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine*, así como que *las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios*.

En estos términos, si bien se habla de la calidad democrática que deberá tener el gobierno de los Estados y ello es un principio que admite diversos niveles de cumplimiento, las bases de elección de la autoridad municipal son muy claras y fueron redactadas como reglas cuyo cumplimiento o incumplimiento puede admitir diversas modalidades, pero no diversos grados de cumplimiento. Es decir, una elección popular y directa es aquella en la que el pueblo expresa su voto a favor de un candidato al gobierno, en vez de constituirse un cuerpo electivo intermedio (como en los Estados Unidos de América), y una elección puede ser popular y directa o no serlo, por lo que la norma no admite diversos grados de cumplimiento, de igual forma la

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

obligación de contar con un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que la ley señale está expresado como una regla, al igual que el mandato para los Estados de introducir el principio de RP en la integración de todos los ayuntamientos.

En mi opinión, la disposición constitucional en cuestión prevé una regla y no un mandato de principio, y es clara en cuanto a las condiciones o los extremos que establece, ya que prevé como bases para la elección de las autoridades municipales las siguientes:

1. *La elección debe ser democrática, popular y directa;*
2. *Debe integrarse por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; y*
3. *Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional.*

Por tanto, de acuerdo con los postulados planteados a manera de introducción, el operador jurídico al encontrarse frente a una regla, cuyos términos son inequívocos, debería proceder a verificar su cumplimiento, dado que no es necesaria mayor interpretación para desentrañar su significado.

Ahora, procederé a revisar diversas interpretaciones que han hecho del mandato constitucional en estudio tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante Suprema Corte) como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo sucesivo Sala Superior).

La Suprema Corte, en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, al estudiar el tema 3 intitulado “Representación proporcional en la integración de los ayuntamientos” reitera la vigencia de las bases que por vía de jurisprudencia ha contemplado desde hace 20 años, y que fueron emitidas en la jurisprudencia P./J. 69/98 de rubro MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, a saber:

- a) *Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.*
- b) *Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.*
- c) *Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.*
- d) *Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.*
- e) *El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.*

- f) *Establecimiento de un límite a la sobre representación.*
- g) *Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación⁶.*
- h) De su simple lectura, se advierte que estas bases no corresponden a la integración de ayuntamientos, sino a la integración de la cámara de diputados del Congreso de la Unión.

Sin embargo, tal vez de una interpretación sistemática de las normas constitucionales se desprende la necesidad de correlacionarlas, por lo que habría que verificar si dichas bases, pese haber sido específicamente diseñadas para la cámara de diputados del Congreso de la Unión, son aplicables a la integración de los ayuntamientos.

La primera de ellas, el *condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale*, podría tener un símil, aunque no es aplicable en automático al ámbito municipal, dado que en un ayuntamiento no hay diversos distritos en los que sea menester presentar candidaturas, sino que quienes se postulan como candidatos para integrar un ayuntamiento presentan una única lista de la que se toman los funcionarios de RP, en caso de que la misma no resulte electa por MR.

Sin embargo, el mandato de presentar un mínimo de candidaturas para poder registrar la lista, es trasladable al ámbito municipal. De hecho, en el proceso electoral pasado se presentó la problemática de la colisión del derecho a ser votado con la necesidad de que los ayuntamientos sean correctamente integrados, y fue estudiada en el SUP-REC-402/2018, en el que se concluyó que aunque no es lo deseable, pueden permanecer registradas listas incompletas, aunque sin derecho a participar en el reparto de RP, y con la acotación de que, de resultar la opción electa por MR, las fórmulas incompletas deberán sustituirse con fórmulas completas de la lista de otro partido político.

Evidentemente dicha resolución presentó la mejor solución jurídica posible a un problema determinado, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso, en cuanto a regulación, infracciones cometidas y atendiendo a los agravios presentados por las partes, y no pretendo presentarla como un modelo aplicable a otros casos, sino como un caso que hace patente la gran diferencia entre los diseños de la cámara de diputados y de los ayuntamientos (que los hay muy variados) y la imposibilidad de trasladar en automático, la regulación de uno a otro.

La segunda de las citadas bases, el *establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación*, sí es aplicable, dado que es necesario que cada opción política cuen-

6 Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia dictada por el pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de marzo de 2017, segunda sección, p. 27.

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

te con un porcentaje mínimo de votación que garantice una cierta representatividad a fin de tener acceso al reparto por RP.

De igual forma la necesidad de contar con reglas para la asignación de municipales de RP y la certeza en cuanto al orden en el que serán utilizadas las listas para efectuar dicha asignación son requisitos aplicables a la integración de los ayuntamientos.

En cuanto a la base que establece que la asignación de diputados será independiente y adicional a los escaños obtenidos por MR, no es necesariamente aplicable al ámbito municipal, dado que existen diseños, como el de Jalisco, en el que la planilla ganadora, pasa a integrar el cabildo con la totalidad de sus candidatos, en tanto que el resto de los espacios se reparten entre las planillas que no resultaron ganadoras, de acuerdo con la votación obtenida, por lo que la asignación de RP (en el caso de Jalisco) sí es independiente, pero no adicional a la MR.

Respecto de la regla que establece que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede recibir un partido político debe ser igual al número de distritos electorales, tampoco es trasladable al ámbito municipal, ya que no es dable la verificación a partir del número de distritos electorales obtenidos por MR, dado que los ayuntamientos son electos para la demarcación territorial unitaria municipal y los electores votan por una sola lista.

Por último, en cuanto al límite a la sobre representación, es un elemento que puede presentar variaciones de acuerdo con el sistema diseñado por cada Estado. En la práctica, aquellos que han optado por aplicar la cláusula de gobernabilidad tienden naturalmente a tener una sobre representación del partido que obtiene la MR, sobre representación que es inversamente proporcional al porcentaje de votación mediante el que resulta electo.

Habiendo revisado la totalidad de las bases a que hace referencia la Suprema Corte, podemos llegar a la conclusión de que las reglas establecidas en la constitución federal para la asignación de diputados de RP en el Congreso de la Unión no son aplicables a la asignación de regidores de RP en los ayuntamientos. Un segundo paso en intento por aplicar dichas normas, podría ser preguntarnos si dichas bases fueron establecidas por el constituyente de forma que fueran obligatorias para los tres niveles de gobierno, en cuyo caso el aplicador de la norma debería efectuar una adecuación por vía de la interpretación (donde se abriría la puerta a un ejercicio de mayor discrecionalidad), a fin de clarificar la forma en que dicho mandato constitucional pudiera ser aplicado a los congresos locales y los ayuntamientos. Sin embargo, al revisar la constitución federal encontramos que en los artículos 40 y 41 se establece que los Estados de la República son soberanos en cuanto a su régimen interior, siempre que sus normas no contravengan el pacto federal.

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Artículo 41. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

Posteriormente encontramos en el artículo 54, las bases que la Suprema Corte ha utilizado en sus razonamientos para evaluar la constitucionalidad de normas locales en materia de RP y que han sido citadas con anterioridad.

Artículo 54. *La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

- I. *Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;*
- II. *Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*
- III. *Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;*
- IV. *Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;*
- V. *En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido*

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Dichas normas se encuentran en el capítulo II, dedicado al “Poder Legislativo”, dentro del Título Tercero, que comienza con el artículo 49 que estipula que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por lo que es una norma claramente dedicada al Congreso de la Unión y no una de carácter general, para ser aplicada también en los Estados.

Por su parte en el Título Quinto, dedicado a los Estados de la Federación y la Ciudad de México, se encuentra el artículo 115, que establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a diversas bases que menciona y de las cuales las aplicables al tema en estudio son:

Artículo 115. *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

....

VIII. *Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*

...

Por último, el artículo 116, está destinado a establecer las bases del gobierno de los Estados, y comienza determinando que el poder público de aquellos se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Y en su fracción II establece en lo que es materia del presente estudio:

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. 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. 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.

Revisado el marco constitucional aplicable, me parece necesario remitirme al postulado de racionalidad del constituyente, como un elemento necesario para dilucidar si los tres bloques de normas antes expuestos deben ser interpretados por separado o de forma interrelacionada.

La Sala Superior, al resolver la contradicción de criterios 2/2017 describió el postulado de racionalidad del constituyente en los siguientes términos:

“...Atendiendo a la fuerza normativa que tiene el texto constitucional, para la interpretación de sus disposiciones, se debe partir de la premisa que la determinación del Constituyente se despliega en el contexto de un legislador racional, en el sentido que se busca dotar de unidad, coherencia y operatividad al texto constitucional, sin que sea admisible de primera instancia

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

concluir que un precepto constitucional resulte reiterativo, inconexo, incoherente o sin posibilidad de aplicación.

A partir de la premisa de la racionalidad del Constituyente se derivan argumentos para el contraste de diversas interpretaciones y se llega a una decisión interpretativa de mayor plausibilidad, configurando una importante herramienta hermenéutica.

Dentro de las reglas interpretativas que se desprenden de la figura de la premisa de racionalidad del Constituyente, es posible desprender que debe darse el sentido a los preceptos constitucionales que sean conformes con la unidad de texto constitucional, atendiendo a su carácter de norma fundamental de todo el orden jurídico.

Asimismo, se parte del supuesto que el Constituyente despliega sus atribuciones sin buscar ser reiterativo en las disposiciones que dicta, es decir, al agregar una disposición debe privilegiarse la interpretación que reconozca que en cada caso se tiene una función e intención específica, sobre la posibilidad de considerar que se trata de simples reiteraciones”⁷.

Por tanto, considero que atendiendo al postulado de racionalidad del constituyente, deberá concluirse que si en tres diversos preceptos constitucionales se reguló la utilización del mecanismo de RP para la integración de autoridades colegiadas (cámara de diputados, congresos locales y ayuntamientos) y en cada ocasión se hizo de forma diversa, debe concluirse que la intención del constituyente era establecer bases distintas para cada una de las autoridades reguladas, por lo que el intérprete de la norma no debe remitirse de una a otra a fin de **completar** la reglamentación de los supuestos menos regulados, ya que al hacerlo, indebidamente introduce elementos no previstos por el constituyente, en una labor legislativa de **facto**, que no interpretativa, ya que como vimos al principio, las reglas básicas que estableció el constituyente federal para la integración de los ayuntamientos son lo suficientemente claras como para evaluar su cumplimiento en un caso concreto, sin necesidad de una interpretación que esclarezca su contenido.

Ahora bien, la Sala Superior, en su labor de interprete constitucional, el 2 de noviembre de 2016 emitió la jurisprudencia 47/2016 (actualmente fuera de vigencia por mandato contenido en la sentencia del SUP-REC-1715/2018 y acumulados) por reiteración del criterio contenido en tres sentencias emitidas en los meses de septiembre y octubre del mismo año, en diversos recursos de reconsideración. Dicha jurisprudencia se redactó en los términos siguientes:

7 Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, SUP-CDC-02/2017, pp. 32-33, consultable en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/CDC/SUP-CDC-00002-2017.htm>.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.- De conformidad con lo previsto en los artículos 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo; así como 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS”, se concluye que los lineamientos constitucionales de sobre y subrepresentación deben ser atendidos por las autoridades electorales al momento de realizar la asignación de regidores por el principio de representación proporcional de los Ayuntamientos. Lo anterior es así, debido a que dicho principio tiene como finalidad que los contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en los municipios que formen parte del Estado, de tal manera que se permita su participación en la integración de dichos órganos con el objeto de que se tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobre y subrepresentación⁸.

Esta jurisprudencia obligó a que los ocho puntos porcentuales previstos por la constitución federal como límite de la sobre y sub representación para los congresos, fueran utilizados también en la integración de los ayuntamientos, basándose en un criterio de la Suprema Corte, sin embargo, vale la pena verificar los antecedentes de su emisión para tener el panorama completo.

La Suprema Corte emitió la jurisprudencia referida por la Sala Superior en el 2013, a resultas de tres acciones de inconstitucionalidad interpuestas en 2009. La relevancia de dicho dato radica en que el texto constitucional que revisó la Suprema Corte para emitir la jurisprudencia de referencia no contenía el límite expreso de ocho puntos porcentuales a la sobre y sub representación, que sería incorporado en el 2014, cuestión que me parece fundamental tomar en cuenta al leer el texto de la jurisprudencia, que concluye clarificando que la obligación de que en la integración de los ayuntamientos se atienda a los lineamientos constitucionales para la integración de los órganos legislativos, se refiere únicamente a “que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal”, como se puede apreciar de la lectura de la jurisprudencia que se incluye a continuación:

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. El artículo 115, fracciones I,

⁸ Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, jurisprudencia 47/2016, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 40 y 41.

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios⁹.

Por lo tanto me parece que la interpretación de la Suprema Corte era en el sentido de considerar que en tanto se utilizara la RP para integrar los ayuntamientos, el diseño era constitucional. Es decir, si el partido político que obtuvo la MR no es el único representado en el ayuntamiento, sino que existe la oportunidad para las minorías de integrar el cabildo (y quiero resaltar que al decir esto, la Suprema Corte no señala “en la proporción de la votación recibida”), entonces se cumple el mandato constitucional.

9 Suprema Corte de Justicia de la Nación, 159829. P./J. 19/2013 (9a.). Pleno. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, mayo de 2013, P. 180.

En la misma línea argumentativa, la Suprema Corte razonó al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada, en la que estableció que:

“...Parte importante de esa reforma electoral es que dejó claro que la intención del Poder Constituyente no es replicar el sistema electoral en las entidades federativas, sino que cada ordenamiento jurídico cuenta con delimitaciones específicas y órganos encargados para organizar y salvaguardar los distintos principios y reglas que rigen el sistema electoral”¹⁰.

Ahora bien, esta acción de inconstitucionalidad, fue presentada en 2015, y resuelta por el pleno de la Suprema Corte el 11 de febrero de 2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril del mismo año, por lo que la jurisprudencia 47/2016 aprobada por la anterior integración de la Sala Superior en noviembre del 2016, desde mi punto de vista, fue emitida interpretando indebidamente que las disposiciones contenidas en el artículo 54 de la constitución federal son aplicables a la integración de los ayuntamientos, e interpretando incorrectamente una jurisprudencia de la Suprema Corte, que se había emitido con sustento en un texto constitucional que ya no era vigente al momento, y sin tomar en cuenta el espíritu de la reforma de 2014 en cuanto a la libertad configurativa de los Estados, que la Suprema Corte destacó en el párrafo 130 de la sentencia que recayó a la AI 126/2015 transcrita con anterioridad.

Considero perfectamente aplicable al caso concreto la siguiente reflexión hecha por Prieto Sanchís en sus “Notas sobre la interpretación Constitucional”:

(...) la misión de la justicia constitucional no es tanto la de precisar la «mejor» o la «única» respuesta posible, sino más bien la de indicar qué interpretaciones resultan intolerables. En otras palabras, el intérprete constitucional ha de asumir que se halla en presencia de un sujeto «libre», el legislador”, y, por tanto, que su tarea ha de ser más bien delimitar el camino dentro del cual la «interpretación política» resulta admisible o no arbitraria. Como ha dicho el propio Tribunal Constitucional, «la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo», de manera que «la labor de integración de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes, imponiendo arbitrariamente una de ellas»¹¹.

Probablemente la Sala Superior aprobó la jurisprudencia 47/2016 a fin de contar con criterios objetivos para evaluar el cumplimiento de un mandato constitucional, sin embargo, al hacerlo perdió de vista que la norma en cuestión era una regla y no un principio, por lo que la verificación de su cumplimiento no requería de la emisión de parámetros por el intérprete cons-

10 Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, DOF: 22/04/2016, párrafo 130, consultable en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434260&fecha=22/04/2016.

11 Prieto Sanchís, Luis, op. cit., p. 177.

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

titucional, adicionalmente el criterio contenido en dicha jurisprudencia restringía el campo a la libertad configurativa que la constitución federal concede a las legislaturas locales.

En mi opinión el caso de estudio era de aplicación de la norma, que no requería de una labor interpretativa fuera de lo clásico, por lo que los magistrados debieron concretar su labor a verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales por parte del legislador estatal, que no es una tarea menor, en efecto, para Norberto Bobbio la función principal de la jurisdicción constitucional es precisamente “cuidar el cumplimiento de las normas de la Constitución por parte de los órganos públicos”¹².

Por otra parte, considero que de haber efectuado una interpretación constitucional sistemática integral, la Sala Superior hubiera reparado en que a nivel federal no solo se utiliza la RP bajo un solo modelo, sino que aún para el Congreso de la Unión se cuenta con dos sistemas distintos, el de la cámara de diputados, que ya fue antes revisado, y el de la cámara de senadores, que fue igualmente establecido por el constituyente y que no se retoma para evaluar la constitucionalidad de los sistemas de asignación de municipales de RP, y yo me pregunto ¿por qué será que no se le ocurrió a la Sala Superior ver el diseño de integración de la cámara de senadores?

De haberlo hecho hubiera advertido que su diseño tasa con anterioridad el nivel de participación de los partidos políticos que obtienen el primer y segundo lugar de las elecciones, y de antemano y de forma tajante deja fuera de la integración del senado a quien obtenga el tercer lugar en cada Estado, independientemente de la magnitud de la votación que reciba. Este sistema puede otorgar una sobre representación sumamente “injusta” a la fórmula que obtenga la MR y una sobre o sub representación al partido político que obtenga el segundo lugar, dependiendo del porcentaje de votación recibida en las urnas¹³, cuestiones, todas estas, que se presentan también al efectuar las asignaciones de municipales.

Tomar en cuenta que el constituyente federal, en pleno uso de sus atribuciones consideró pertinente diseñar el sistema actualmente vigente para integrar la cámara de senadores, es un elemento que pone en evidencia cómo el diseño político de los órganos de gobierno del Estado no necesariamente debe atender a criterios de equidad o de proporcionalidad.

La propia Sala Superior (en su integración actual) ha argumentado de forma similar. Al resolver el SUP-REC-1629/2018 y sus acumulados sostuvo que:

12 Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, Desafíos, Colombia, 18, primer semestre de 2018, p. 131.

13 La propia Sala Superior ha sostenido en los recursos de reconsideración 941/2018, 1102/2018, 1176/2018 y 1629/2018 y sus acumulados que el sistema existente en México permite que existan distorsiones entre los votos obtenidos y las posiciones obtenidas en el congreso, ya que no se trata de un sistema de proporcionalidad pura, sino mixto, que combina la mayoría relativa y la representación proporcional dejando un margen de distorsión correspondiente a la imprevisibilidad de los resultados de mayoría relativa.

“...Los actores pretenden establecer un modelo de asignación de curules por el principio de representación proporcional en el congreso local, distinto al previsto en el Código Electoral Estatal, sin que se haya demostrado que resulta transgresor a dichos principios, por lo que no resultaría válido, al invadir un ámbito restringido al legislador local”¹⁴.

Igualmente se dijo que:

“...ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la propia Sala Superior mediante diversos precedentes y criterios jurisprudenciales en los cuales se ha dejado claro que la libertad configurativa de los estados en materia de representación proporcional no encuentra, entre otros aspectos, mayor limitante que la implementación de los límites de sobre y sub representación previstos en el propio artículo 116 constitucional, por lo que será inconstitucional cualquier legislación federal que pretenda regular otros aspectos relacionados con la implementación de dicho principio, incluyendo la fórmula desarrollada para la asignación y los ajustes que de esta se dependen”¹⁵.

Siguiendo este orden de ideas, me parece que la conclusión que se sigue en el ámbito municipal es que cualquier intento (sea de las partes o de los órganos judiciales) por imponer requisitos para la integración de los ayuntamientos fuera de los previstos por el 115 constitucional, resulta inconstitucional y constituye una intromisión en el ámbito de competencia del constituyente federal o el de los Estados.

Habrá quien pueda aducir que el control abstracto de la norma es muy distinto al control concreto, pero haciendo un esfuerzo de imaginación, creo que en el caso concreto el resultado debería ser el mismo. Me explico: de suscitarse una controversia en que algún partido político, inconforme con la integración de un ayuntamiento acudiera a controvertir el diseño de integración de los ayuntamientos de un Estado de la República, argumentando que la participación de la minoría no es *efectiva*, o que no tienen capacidad *real* de toma de decisiones dado que su porcentaje de representación en el cabildo no es significativo, considero que el ejercicio que debería efectuar el juzgador, es el de verificar el cumplimiento de la norma constitucional por parte del legislador local a partir de los tres elementos previstos por el 115 constitucional, de tal suerte que, en tanto haya munícipes de RP en el cabildo, se deberá concluir que el diseño es constitucional.

Una situación similar fue comentada por la Sala Superior durante la sesión del 21 de noviembre de 2018, en la que se resolvieron de forma definitiva las impugnaciones a las asignaciones de munícipes de los ayuntamientos del Estado de Morelos, durante la cual se comentó la falta

14 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1629/2018, p. 20.

15 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1629/2018, p. 40.

ENSAYOS

Análisis de la interpretación constitucional al mandato de incluir la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos

de gobernanza y de proporcionalidad propiciada por el diseño de integración de ayuntamientos que se dio el Estado de Morelos, en uso de su libertad configurativa.

Soy consciente de que puede parecer que la línea argumentativa que estoy sosteniendo va en contra de la interpretación esbozada por la Suprema Corte en el sentido que debe verificarse la “funcionalidad”¹⁶ de la RP en la integración de los ayuntamientos. En efecto, desde el 2015, la Suprema Corte ha sostenido que “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”¹⁷.

Desde mi punto de vista, esta aclaración, que se introduce sin una debida acotación, abre la puerta a una valoración de la **funcionalidad** de dicho principio, que necesariamente será discrecional, ya que no existen elementos objetivos para efectuar la misma.

3. CONCLUSIÓN

De lo analizado rescato como primera conclusión que la importancia y gran poder con que cuentan los tribunales constitucionales debe ser ejercido con una responsabilidad, sabiduría y medida equiparables.

En segundo término, sostengo que el mandato constitucional para la integración de los ayuntamientos es una regla compuesta por tres elementos:

1. La elección debe ser democrática, popular y directa;
2. Debe integrarse por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, y
3. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional.

En tercer lugar, desde mi punto de vista el elemento de “funcionalidad” apuntado por la Suprema Corte debe entenderse como el requisito de que la fórmula de integración de ayun-

16 Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, p. 34.

17 Criterio dictado en la Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, que retoma en la Acción de Inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

tamientos haga coexistir en la práctica tanto la MR como la RP y el cabildo se integre por municipios electos por ambos *principios* sin que sea dable verificar la proporción correspondiente a cada uno de ellos, ni establecer un mínimo o máximo, en tanto la constitución federal no disponga otra cosa.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Díaz Revorio, Francisco Javier, "La interpretación de la constitución y juez constitucional", IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, Año X, Núm. 37, enero a junio de 2016, pp. 9-31.

Fix Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", Comunicaciones mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Pescara, 1970), México, UNAM, 1971, pp. 271-309, consultable en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/693-comunicaciones-mexicanas-al-viii-congreso-internacional-de-derecho-comparado-pescara-1970>.

Guastini, Riccardo, "La interpretación de la constitución", Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho, volumen tres, México, UNAM, 2015, pp. 2011-2086.

Nohlen, Dieter, "Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia", Desafíos, Colombia, 18, primer semestre de 2018, pp. 115-155, consultable en: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633163005.pdf>.

Prieto Sanchís, Luis, "Notas sobre la interpretación constitucional", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, España, 1991, No. 9, pp. 175-198.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 47/2016, consultable en <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-CDC-02/2017, consultable en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/CDC/SUP-CDC-00002-2017.htm>.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1629/2018, consultable en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia dictada por el pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de marzo de 2017, segunda sección, pp. 1-89.

ZAGREBELSKY, GUSTAVO, "JUECES CONSTITUCIONALES", BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, MÉXICO, 2006, CONSULTABLE EN: [HTTP://WWW.REVISTAS.UNAM.MX/INDEX.PHP/BMD/ARTICLE/VIEW/10662](http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10662).