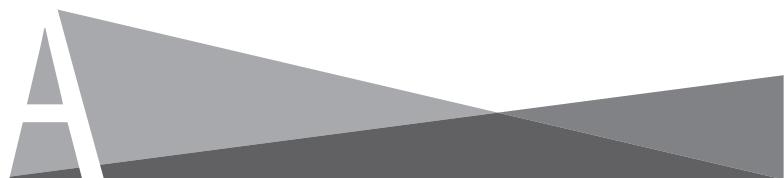


ARTÍCULOS



REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL: DISTINCIÓN DE LÍMITES AL INTEGRAR LEGISLATURAS LOCALES Y EL ÁMBITO MUNICIPAL

Proportional representation: Limit distinction in the
legislature and municipality integration

Abner Ronces Mex¹

Recepción: 9 de enero de 2020
Aceptación: 24 de febrero de 2020
Pp: 11-19



Resumen

El presente artículo contiene el análisis de una controversia que se presentó a partir de la implementación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, a efecto de conocer los razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al concluir que lo establecido en la Constitución Federal no debe provocar la homologación de los criterios de sobre y sub representación expresamente establecidos para la integración de los congresos locales.

Palabras claves

Representación proporcional. Ayuntamientos. Contradicción. Sobre y sub representación. Inconstitucionalidad.

1 Doctorando en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y Maestro en Derecho Electoral en el mismo. Licenciado en Derecho, por la Universidad Autónoma de Campeche. Especialidad en Justicia Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Correo electrónico: aronces@ieec.org.mx.

ARTÍCULOS

Representación proporcional: distinción de límites al integrar legislaturas locales y el ámbito municipal

Abstract

The article contains the analysis of a controversy based on the implementation of the principle of proportional representation in the integration of town halls, to know the reasoning of the Supreme Court of Justice of the Nation when concluding that was established in the Federal Constitution must trigger the homologation of criteria of over and under representation expressly established for the integration of local legislatures.

Keywords

Proportional representation. Town hall. Contradiction. Over and under representation. Unconstitutional.

INTRODUCCIÓN

El sistema de representación popular en México está diseñado para fortalecer la democracia y garantizar la participación de las minorías y mayorías en la toma de decisiones y dirección de la vida pública.

Para conseguir lo anterior, en el sistema electoral nacional existen dos formas de lograr la representación popular:

- a) El de mayoría, que significa que quien ha recibido más votos será seleccionado como candidato ganador y, por ende, llegará a desempeñar el puesto por el cual se postuló;
- b) El de proporcionalidad, por el que una cantidad de representantes populares obtendrán puestos públicos por haber alcanzado cierta votación que les otorga derechos en la integración de los poderes públicos.

Así, la Suprema Corte de la Nación la Corte ha señalado que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de garantizar el pluralismo político y que tiene dentro de sus objetivos primordiales la participación de los distintos partidos políticos en la integración del órgano legislativo, lo anterior de acuerdo con su representatividad.

Es decir, que los institutos políticos tengan una representación acorde al porcentaje de votación obtenida sirve para evitar un alto grado de representación (sobre representación) y garantiza en consecuencia el derecho de participación de las minorías².

En ese sentido y, específicamente a partir de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, la representación proporcional intenta dar solución a los problemas de la sobre

2 Consultar acción de inconstitucionalidad 6/98.

y la sub representación, asignando a cada fuerza política los representantes que le correspondan en proporción a la fuerza electoral que logró en los comicios.

Lo anterior, a su vez se refleja en minimizar las divergencias entre el porcentaje de la votación que obtiene el partido político dominante con la representación de los demás partidos al conformarse el órgano de elección popular.

De esas reglas se ha logrado un sistema en el que los espacios asignados estén cerca de lo considerable equitativo y reducir los efectos de sobre y sub representación.

Sin embargo, las reglas son claras para algunos órganos pero no para otros, como es el caso de la controversia motivo del pronunciamiento de la Suprema Corte al determinar la existencia de la contradicción que se expone a continuación.

CASO PARTICULAR

En el asunto los órganos jurisdiccionales contendientes son el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El expediente se identifica con la clave 382/2017 y la resolución data del 8 de noviembre de 2019.

Los denunciantes mencionan que la Sala Superior y la Suprema Corte sustentan criterios contradictorios en dos puntos. Uno es relativo a determinar si los límites de sobre y sub representación que se prevén constitucionalmente para la integración de los congresos estatales son aplicables para la integración de los ayuntamientos, y otro referente a modificaciones fundamentales de carácter legal a la normativa electoral durante el proceso electoral.

ANTECEDENTES

La contradicción se presentó el 1 de noviembre de 2017 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De manera específica, la contradicción de tesis entre el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ubica en las acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada y 126/2015 y su acumulada; por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el criterio que se pidió analizar fue lo resuelto en el juicio ciudadano SUP-JDC-567/2017³ y sus acumulados.

3 Sentencia completa disponible para consulta en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0567-2017.pdf.

ARTÍCULOS

Representación proporcional: distinción de límites al integrar legislaturas locales y el ámbito municipal

Como se ha precisado anteriormente, si bien, en el expediente también se solicitaba el estudio de un segundo posible supuesto de contradicción relativo al alcance de “modificaciones legales fundamentales” (que dicho sea de paso se resolvió que no existía contradicción en la resolución final), en la presente recopilación obviaremos esa temática para abordar directamente el relacionado a los límites de sobre y sub representación para los ayuntamientos.

CRITERIO E INTERPRETACIÓN DE LA SALA SUPERIOR

Por lo que toca a la Sala Superior, al resolver el SUP-JDC-567/2017 y acumulados, esa autoridad jurisdiccional se pronunció respecto a un acuerdo emitido por el organismo público local electoral del Estado de Veracruz. El acto impugnado eran los lineamientos para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de dicho Estado.

Los actores adujeron que el acuerdo impugnado se emitió de manera indebida durante el desarrollo del proceso electoral, lo que causaba afectaciones a derechos que se consideraban adquiridos.

La Sala Superior, según su apreciación legal, resolvió que no les asistía la razón a los impugnantes y dio respuesta en sentido negativo a los planteamientos, pues consideró que el Instituto Electoral Local había actuado conforme a sus atribuciones al haber emitido los lineamientos controvertidos, lo anterior como facultad reconocida para la aprobación de la reglamentación constitucional y legal que le corresponde.

Es decir, la autoridad jurisdiccional electoral maximizó la libertad configurativa de la autoridad electoral local y consideró además que, en atención al pluralismo político y representación de las minorías, la autoridad local tenía el deber de establecer límites de sobre y sub representación.

Así, ante la falta de disposiciones normativas respecto a los límites de representación proporcional en la asignación de cargos en los ayuntamientos, la emisión de lineamientos en el tema se apegaba a una interpretación integral del sistema electoral.

Ahora bien, la Sala Superior razonó que los límites de representación establecidos en la Constitución Federal para la integración de los poderes legislativos estatales, podían tener verificativo en el principio de representación proporcional para el caso de los ayuntamientos.

En este punto debe tenerse en cuenta que el artículo 115, fracción VIII de la Constitución General únicamente dispone que las entidades federativas deberán introducir el principio de representación proporcional en la elección de sus municipios y congresos locales, atendándose

a la libertad configurativa para el adecuado desarrollo de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

La naturaleza de dicha regla de nivel constitucional obedece a que los principios de representación mayoritaria y de proporcionalidad no pierdan su finalidad, consistente en la integración de un sistema mixto para la elección de autoridades populares.

Antes de continuar, es preciso señalar lo contemplado en cuanto a los límites de sobre y sub representación en el artículo 116 constitucional:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

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 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.

...

ARTÍCULOS

Representación proporcional: distinción de límites al integrar legislaturas locales y el ámbito municipal

CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE ANTES DE LA CONTRADICCIÓN

Antes de ser sometida a su intervención, el Pleno de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada, al revisar diversos preceptos de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, advirtió que no se preveían límites de sobre y sub representación en la integración de los ayuntamientos.

En ese entonces, la Corte no se refirió a los límites constitucionales que sí se prevén y establecen constitucionalmente para la distribución de representantes en los poderes legislativos estatales.

El estudio más bien se dirigió a la existencia de la libertad configurativa de los Estados, refiriéndose únicamente a la funcionalidad y adecuada operatividad de los principios de mayoría relativa y representación proporcional en las decisiones tomadas por los legisladores locales al emitir las disposiciones de integración municipal.

En conclusión, puede considerarse que no hubo pronunciamiento sobre los límites de sobre y sub representación para los ayuntamientos, al hacer consideraciones generales respecto de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

A partir de esas diferencias, ante el planteamiento de lo resuelto originalmente por ambas autoridades (la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y el SUP-JDC-567/2017), se declaró la divergencia interpretativa como se estudia en las siguientes líneas.

ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN

En principio es de señalarse lo que la jurisprudencia establece en cuanto a que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que los órganos jurisdiccionales en las sentencias que pronuncien sostengan «tesis contradictorias»⁴:

En ese sentido, por «tesis» debe entenderse el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los

4 Jurisprudencia P./J. 72/2010. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Agosto de 2010, p. 7.

asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Con lo ya mencionado la cuestión a la que se enfrentó la Suprema Corte en el estudio de la contradicción consiste en pronunciarse sobre la aplicación del principio de representación proporcional en el ámbito municipal; es decir, decidir si es correcto que los límites de sobre y sub representación que constitucionalmente se establecen para las legislaturas locales son límites que también deben preverse en la conformación de los ayuntamientos.

La respuesta de la máxima autoridad fue negativa. Esta conclusión, que particularmente se comparte y considera razonable, obedece a que lo establecido en la Constitución (en el tema que se abordó), no impide a las entidades federativas legislar en la materia y tampoco ordena la forma en la que debe aplicarse el principio de representación proporcional, siempre y cuando en la legislación se asegure la participación de las minorías y la voluntad popular, produciendo más que un sistema de elección por mayoría simple.

Empero, lo anterior no debe considerarse una libertad configurativa sin condicionantes para las entidades federativas, pues del criterio y resolución de la Suprema Corte se desprende que las reglas para nombrar integrantes por el principio de representación proporcional en ayuntamientos, el margen de acción del legislador local debe cuidar que lo que apruebe sean pautas que respeten la función de dicho principio.

Se concluye en dicho estudio de contradicción que los casos deben ser analizados de manera concreta, de conformidad con los lineamientos que sean aprobados para la asignación de regidores y síndicos por el principio de representación proporcional, sin que puedan aplicarse como límites de sobre y sub representación los establecidos en la Constitución Federal para las legislaturas locales; además que las reglas adoptadas garanticen la verificación de la representación de las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales.

CONSIDERACIONES FINALES

Ya se ha señalado que la contradicción de tesis de autoridades se actualizó, pero debe enfatizarse que lo decidido por ambas autoridades podría considerarse que existían diferencias sustanciales en las problemáticas de origen planteadas ante cada autoridad.

ARTÍCULOS

Representación proporcional: distinción de límites al integrar legislaturas locales y el ámbito municipal

Se estima así porque en la acción de inconstitucionalidad objeto de la contradicción, no existe apartado en el que se tratara la aplicabilidad de los límites de sobre y sub representación en el ámbito municipal como se aplica en los congresos estatales, robustecido lo anterior con el hecho de que desde la reforma electoral de 2014 se definió la aplicación precisa de los límites en cuestión en el régimen electoral.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidieron que la tesis que deberá prevalecer con carácter de jurisprudencia es la relativa al criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y sus acumulados, que a la letra dice:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE- Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES. En términos del 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 subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos (como sí se hace para la integración de los Congresos Locales); de donde se sigue que 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 de representación proporcional no estén configuradas de manera que esos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Consecuentemente, si en la legislación estatal no se fijaron límites de sobre- y subrepresentación para el régimen municipal, no debe acudirse a 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 de representación proporcional en el ámbito municipal deberá hacerse caso por caso y en atención a la configuración establecida por cada legislador estatal, es decir, será de acuerdo con las reglas de configuración impuestas legislativamente y sus efectos en la integración de los entes municipales lo que será objeto de análisis para apreciar si la legislación estatal respectiva salvaguarda o no adecuadamente los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional que requiera de manera forzosa el cumplimiento de límites de sobre- y subrepresentación determinados en la integración de los Ayuntamientos⁵.

5 Jurisprudencia P./J. 36/2018. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 62, Tomo I, Enero de 2010, p. 8.

Controversias como la analizada llevan a la aplicación de los preceptos que establecen el procedimiento que debe desarrollarse cuando se está ante la posible interpretación contraria de la legislación.

El asunto estudiado es un caso que, además de ser un tema que compete a los diversos actores electorales, también representa un posicionamiento de importancia para el ideal democrático de una nación y, de paso, para abordar la autonomía de competencias entre el ámbito federal y local, permitiendo a los poderes legislativos la configuración de su régimen electoral interno.

REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Acción de inconstitucionalidad 6/98.
Acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada.
Acciones de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada.
Juicio Ciudadano SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados.
Jurisprudencia P./J. 72/2010. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Agosto de 2010, p. 7.
Jurisprudencia P./J. 36/2018. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 62, Tomo I, Enero de 2010, p. 8.