

INTERVENCIÓN DEL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR EN LA A.I. 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017 EN RELACIÓN CON EL TEMA DE INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El proyecto propone invalidar el artículo 29, apartado A, numeral 2 de la Constitución de la Ciudad de México, el cual prevé la conformación de la legislatura local con el mismo número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, bajo el argumento de que la Constitución General de la República no permite a las entidades federativas establecer sistemas electorales en los que no tenga preponderancia el sistema de mayoría relativa.

La cuestión a resolver es si en ejercicio de su libertad de configuración, las entidades federativas pueden válidamente diseñar sistemas electorales en los que el principio de mayoría relativa no sea el prevaleciente para la composición de los congresos, de manera que los diputados a elegir por ambos principios sean equivalentes o, incluso, electos en su mayoría por el principio de representación proporcional.

No comparto el sentido ni las consideraciones del proyecto. Como cuestión previa, debo recordar que mi postura en relación con los estándares constitucionales en esta materia siempre ha sido en el sentido de que los artículos 52 y 54 constitucionales, que regulan la elección de los diputados federales, no son aplicables ni constituyen un parámetro de comparación para efectos de la integración de las legislaturas locales, por lo que siempre me he separado de la teoría del “alejamiento significativo” y he sostenido que los sistemas locales deben juzgarse a la luz de un criterio de razonabilidad, cuidando que no se haga ilusorio el acceso a los congresos de los partidos minoritarios que cuenten con cierta representatividad, siendo este último el criterio vigente del Pleno en esta materia.

Con todo, dichos precedentes —tanto los que encuentran en el artículo 52 constitucional un modelo a replicar en los estados, como los que se centran en la obligación de no reducir la representación proporcional a una figura

irrelevante en la elección de las legislaturas— **no resuelven la cuestión de si es disponible para las entidades federativas adoptar sistemas distintos al preponderantemente mayoritario**, ya que dichos precedentes van encaminados más bien a evitar que en los estados se pretenda regular la representación proporcional en una forma que haga de ella una simulación y, en tal sentido, en ellos no se resuelve la cuestión aquí planteada.

Ahora bien, el proyecto sostiene que la preminencia del sistema mayoritario se desprende de la funcionalidad del sistema electoral previsto en nuestra Constitución, el cual privilegia una relación directa del candidato con el electorado, lo que a su vez permite una mayor rendición de cuentas y una mayor cercanía entre ellos.

Yo no compartiría tales razonamientos. Tanto el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional son mecanismos a través de los cuales los ciudadanos expresan su voluntad y con los que se logra una representación política adecuada. Sin duda, ambos cumplen fines políticos diversos: la mayoría relativa busca la gobernabilidad a través de la conformación de mayorías, mientras que el sistema proporcional aspira a reflejar la representatividad de las fuerzas políticas y sin duda pueden hacerse argumentos a favor de uno u otro en términos de democracia; pero lo que nos interesa en este momento es si nuestra Constitución optó por algún modelo en especial para las entidades federativas o si deja en sus manos elegir su propio sistema, siempre y cuando tenga componentes de ambos.

A este respecto los artículos 116 y 122 constitucionales¹ son claros en señalar, el primero, que la integración de las legislaturas de los estados

¹ **Constitución Política de la Ciudad de México**

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. (...)

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

mediante ambos principios se hará “en los términos que señalen sus leyes”, y el segundo, que la legislatura de la Ciudad de México, “se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad”, lo que deja totalmente en sus manos adoptar el modelo que consideren adecuado, con la limitante de que el sistema de representación proporcional debe ser realmente un mecanismo de acceso a las legislaturas para partidos minoritarios y no una mera simulación.

Surge entonces la pregunta de si así como hay un límite a las legislaturas locales para no hacer irrelevante la representación proporcional, también hay un límite implícito en no adoptar un criterio preponderantemente mayoritario y al respecto, me parece que no es posible encontrar tal límite, ya que una legislatura que decidiera integrarse con una mayoría de diputados de representación proporcional alcanzaría una conformación en la que se reflejarían de mejor manera los porcentajes de votos obtenidos por cada partido, **lo que de ningún modo es contrario a nuestro régimen de democracia representativa**. En cambio, una legislatura que decidiera elegir únicamente a un diputado de minoría, incumpliría el principio de pluralidad al cual se ha dado paso desde la incorporación del sistema mixto a nuestra Constitución.

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.

(...)

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

(...)

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, **la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad**. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, **según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional**, por un periodo de tres años.

(...)

Otra cuestión importante es que, como parte de su análisis respecto del sistema electoral local, el proyecto hace un pronunciamiento expreso respecto de la inconstitucionalidad del artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), pues considera que al fijar un tope máximo de 40 curules electas por ambos principios con las que puede contar un partido, incumple con la base constitucional consistente en que el tope máximo de diputados debe ser igual al número de distritos electorales uninominales.

Me aparto de dicho pronunciamiento, pues como ya lo he sostenido, el artículo 54 constitucional, que contiene la única referencia constitucional a esta equivalencia entre número de distritos uninominales y tope máximo de diputaciones, a mi juicio no establece ninguna base obligatoria para los estados y, adicionalmente, no concuerdo con que este límite máximo de 40 diputados produzca una sobrerrepresentación o permita un esquema de gobernabilidad unilateral, como plantea el proyecto.

El sistema propuesto por la Constitución de la Ciudad de México lejos de propiciar estos escenarios, al prever una composición de la legislatura en la que la mitad de los diputados son electos por mayoría relativa y la otra mitad por representación proporcional, busca acercarse a un modelo en el que los votos se traduzcan más estrictamente en escaños y limita los riesgos de sobrerrepresentación y de gobierno unilateral a través de la incorporación del límite constitucional de ocho puntos, así como con el tope de 40 diputados el cual equivale al 60.6 por ciento (equivalente al modelo federal y a la mayoría de los modelos locales).

Por otro lado, el hecho de que la norma permita el acceso de un solo partido a 40 diputaciones no puede equipararse a una cláusula de gobernabilidad pues las 7 diputaciones restantes entre las 33 de mayoría relativa y las 40 que constituyen el límite no se otorgan en automático a la primera fuerza, sino precisamente en atención al principio de proporcionalidad que refleja los votos obtenidos por el partido, por lo que de ninguna manera se trata de una asignación artificial de curules.

Por estas razones, me aparto también de la propuesta de invalidar el artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), por lo que a mi juicio debe reconocerse la validez de los preceptos impugnados, en su totalidad.