

Sección Estados

El procedimiento de asignación de regidores por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos del Estado de Veracruz. Análisis y vías de solución

*José Alfredo García Solís**

SUMARIO: I. Breve semblanza de la representación proporcional en el ámbito municipal; II. Las reglas jurídicas aplicables en la asignación de regidurías de representación proporcional de los municipios de la entidad veracruzana; III. Análisis de algunos supuestos que se presentan en el desarrollo del procedimiento de asignación; IV. Propuesta de vías de solución; V. Comentarios finales.

I. Breve semblanza de la representación proporcional en el ámbito municipal

Con la entrada en vigor del segundo párrafo adicionado a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política Mexicana el 7 de diciembre de 1977, se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuere de 300 mil o más habitantes. Esta norma fue criticada en sumo grado, pues se estimaba que resultaba limitativa para la democracia integral del país, en atención a que solamente 36 de los 2,377 municipios existentes cumplían ese requisito.¹ Por tal motivo, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, se suprimió el referido tope mínimo poblacional y se dispuso la obligación para las entidades federativas de introducir en sus leyes el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. En la actualidad, este principio se encuentra plasmado en la fracción VIII del artículo 115 constitucional como resultado del decreto publicado el 17 de marzo de 1987.

En relación al Estado de Veracruz, el sistema de representación proporcional se adoptó en el decreto publicado en la *Gaceta Oficial* el 10 de octubre de 1978, mediante el cual se adicionó el artículo 111 de la Constitución estatal para estipular la aplicación del principio de representación proporcional en la elección

de Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuere de 300 mil o más habitantes, de la capital del Estado y de aquéllos cuya importancia política, económica, social y cultural y el número de integrantes de su cuerpo edilicio así lo ameritaren. Más tarde, en congruencia con las reformas realizadas en el ámbito federal, en el decreto publicado el 21 de enero de 1984, se eliminó del mencionado artículo 111 la cifra poblacional condicionante. La reforma posterior efectuada a dicho artículo, el 19 de enero de 1988, suprimió del texto constitucional a las «agencias municipales» que habían sido reglamentadas en el decreto precedente.

II. Las reglas jurídicas aplicables en la asignación de regidurías de representación proporcional de los municipios de la entidad veracruzana

Actualmente, en todos los municipios de la entidad veracruzana las regidurías se asignan a través del sistema de representación proporcional, teniendo aplicación el marco normativo siguiente:

En términos del artículo 17 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, los ayuntamientos de la entidad se integran con el presidente municipal, el síndico único y los regidores.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz, los partidos políticos y las agrupaciones de ciudadanos pueden participar en los procesos electorales postulando candidatos, así como las

* Profesor investigador de la Sala Regional Xalapa.

¹ López Chavarría, José Luis. *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, 1994, p. 53.

asociaciones políticas, sólo que éstas lo pueden hacer mediante convenios de incorporación transitoria o permanente con algún partido político.

En congruencia con el artículo 73 párrafo segundo del código de la materia, la coalición entre una o más agrupaciones entre sí, o con un partido, o con una asociación, sólo podrá postular candidatos para la elección de ayuntamientos.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 231 del código en consulta, en las elecciones de presidentes y síndicos se aplica el sistema de mayoría relativa, y por excepción también en el caso de regidores, siempre y cuando en un municipio sólo se registre la postulación de un partido político, agrupación o coalición.

Al tenor de la regla prevista en el artículo 232 párrafo segundo del código de mérito, el partido político, agrupación o coalición que habiendo registrado fórmulas de candidatos para la elección municipal alcancen al menos el dos por ciento de la votación total emitida,² **tendrá posibilidad de participar en la asignación de regidurías.**

A mayor abundamiento, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que reformó, entre otros, al artículo 111 de la Constitución Política del Estado de Veracruz el día 22 de marzo de 1997, se señaló: «**En los ayuntamientos se refleja en muy buena medida la intensa vida plural de Veracruz, por ello proponemos nuevas fórmulas para reforzar esa diversidad que enriquece a los cabildos... Se pretende con esta reforma fortalecer la diversidad y el pluralismo...**».³

III. Análisis de algunos supuestos que se presentan en el desarrollo del procedimiento de asignación

Ahora bien, el pasado 7 de septiembre de 1997 se celebraron en la entidad veracruzana comicios para elegir a los miembros que actualmente integran los ayuntamientos de todos los municipios, por lo que cabría examinar hasta qué grado el procedimiento a que se sujetó la asignación de regidurías de representación proporcional cumplió con el propósito de fortalecer la diversidad y el pluralismo.

Por tal razón, a continuación se realiza un análisis a través de dos prácticas, tomando como base las

votaciones oficiales obtenidas por los partidos políticos en los municipios de Tepetzintla y Poza Rica de Hidalgo.

Primer caso. Los incisos A) párrafo primero y C) de la fracción I del artículo 232 del código de elecciones, establecen que en el caso de los ayuntamientos constituidos por tres miembros, **la regiduría única será asignada al partido minoritario que obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación efectiva**⁴ en el municipio de que se trate, y que de no cumplirse lo anterior, la regiduría se asignará al partido que haya obtenido la mayoría relativa.

Con la finalidad de someter a prueba esta regla, se tomará como ejemplo el municipio de Tepetzintla, al que en términos del Decreto número 75, publicado en la *Gaceta Oficial* el jueves 31 de julio de 1997, se dispuso que el número de ediles que integrarían su Ayuntamiento sería de tres: Presidente, Síndico Único y Regidor.

Así, de los ocho partidos políticos que contendieron en la elección municipal correspondiente, el PC, el PVEM y el PDM no recibieron votos a favor, consecuentemente, los cinco partidos restantes obtuvieron los porcentajes de votación efectiva siguientes:

Partido político	PAN	PRI	PRD	PT	PPS	TOTAL
Votos a favor	477	2,959	435	164	302	4,337
%						
Votación efectiva	11.00	68.23	10.03	3.78	6.96	100.00

Como se advierte de los resultados arriba consignados, los partidos con votación minoritaria en ningún caso obtuvieron al menos el quince por ciento de la votación efectiva, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 232 inciso C) del código de la materia, la regiduría única le fue asignada al Partido Revolucionario Institucional, junto con la presidencia municipal y la sindicatura, por haber obtenido la mayoría de los votos. En este caso, se puede distinguir claramente que la diversidad, el pluralismo y la representación proporcional quedaron desvirtuados por completo en atención a que la asignación de la regiduría única, **por disposición legal, básicamente se realizó a través del sistema de mayoría relativa.** Una

² Por *votación total emitida* se entiende la suma de todos los votos depositados en las urnas para las elecciones municipales.

³ Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado de Veracruz, a la Quincuagésima Séptima Legislatura de la entidad (fotocopia), p. 13.

⁴ Por *votación efectiva* se entiende la suma de los votos válidos obtenida por los partidos políticos que hayan obtenido al menos el dos por ciento del total de la votación emitida.

situación parecida igualmente ocurrió en el municipio de Texhuacán.⁵

Segundo caso. El artículo 232 fracción II incisos A), B), C) y D) del código en consulta, dispone que en el procedimiento para asignar la totalidad de las regidurías en los ayuntamientos constituidos por más de tres miembros, se determinará la votación efectiva en la elección municipal correspondiente, la cual será dividida entre el número de regidurías a repartir para determinar el factor común. Acto seguido, serán asignadas a cada partido político, empezando por el que hubiere obtenido la mayoría, y continuando en orden decreciente, tantas regidurías como número de veces esté contenido el factor común en su votación, reservándose sólo su resto de votos no utilizados, para que si quedaren regidurías por repartir, se asigne una a cada partido, en orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

Para sujetar a examen estas disposiciones, se tomará como modelo el municipio de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz, al que de conformidad con el Decreto del 31 de julio de 1997, se dispuso que los miembros que integrarían el ayuntamiento serían: presidente, síndico único y 12 regidores.

En este orden de ideas, en el citado municipio participaron ocho partidos políticos, de los cuales, sólo cuatro tuvieron posibilidad de participar en la asignación de regidurías al haber alcanzado al menos el 2% del total de la votación; por lo tanto, la votación efectiva que resulta de sumar los votos en favor de los partidos PAN, PRI, PRD y PT es de 47,069, siendo el factor común 3,922 que resulta de dividir 47,069 entre las 12 regidurías por repartir.

Partido Político	Votación recibida	Regidurías asignadas por factor común (3,922) y votos utilizados	Votos no utilizados	Regidurías asignadas por resto mayor en orden decreciente
PAN	7,158	1 = 3,922	3,236	1 (1a. regiduría)
PRI	22,601	5 = 19,610	2,911	1 (2a. regiduría)
PRD	16,127	4 = 15,688	439	0
PT	1,183	0	1,183	0
TOTAL	47,069	10 = 39,220	7,849	2

Del cuadro precedente, se aprecia que el partido político PT, a pesar de haber obtenido el 2% de la votación total emitida que se requiere para participar en la asignación de regidurías, no obtuvo ninguna, **ya que de acuerdo al método que se aplica, los partidos políticos con votación mayoritaria resultaron privilegiados.** Situaciones similares se presentaron en los municipios de Córdoba, Ixtaczoquitlán, Martínez de la Torre, Pánuco, Papantla y Orizaba, entre otros.⁶

Después de realizar los ejercicios anteriores, se llega a la conclusión de que el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional en el Estado de Veracruz, en algunos casos, no cumplió con el propósito de fortalecer la diversidad y el pluralismo, ni tampoco observó la verdadera finalidad de la representación proporcional, que consiste en reflejar lo más fielmente posible las fuerzas sociales y las agrupaciones políticas existentes en un determinado país, de tal forma que, como señala Dieter Nohlen, **por regla general los candidatos o partidos derrotados en las urnas obtengan escaños en el parlamento.**⁷

IV. Propuesta de vías de solución

En razón de lo anterior, se proporcionan las vías de solución siguientes:

A. En el caso excepcional de los ayuntamientos integrados por tres miembros, sería más justo y equitativo que la regiduría única fuera asignada al partido político que hubiere obtenido el segundo lugar de la votación en la elección municipal de que se trate, debiéndose suprimir al efecto el tope mínimo del 15 por ciento de la votación efectiva que en el plano positivo exige el artículo 232 fracción I inciso A) del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz.

B. Cuando el número de regidurías a distribuir exceda en dos o más, al número de partidos políticos que hayan obtenido al menos el 2% de la votación total emitida en la elección municipal correspondiente, podría tomarse como referencia la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política Federal, de tal modo que todo partido político que alcance por lo menos el 2% de la votación total emitida para las elecciones municipales, tenga derecho a que le sean atribuidas regidurías de representación proporcional, y

⁵ Véase Comisión Estatal Electoral, *Relación de Ayuntamientos 1998-2000*, Presidentes Síndicos y Regidores (fotocopia).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Cfr. Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, 3a. ed., México, Ed. Nueva Sociedad, 1995, pp. 41 y 44.

para las restantes se utilizaría la «votación ajustada» y el «método Niemeyer», en razón de que a través de éste se consiguen con verdadera proporcionalidad el número de regidurías por asignar, puesto que al jugar un papel importante los números decimales, por aproximación ascendente o descendente, se sacan números cerrados para llevar a cabo la distribución.⁸

Para ejemplificar esta propuesta con cifras reales, en el caso relativo al municipio de Poza Rica de Hidalgo, primeramente se asignarían cuatro regidurías a los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PT por haber obtenido al menos el 2% de la votación total emitida. En la distribución de las ocho restantes, únicamente intervendrían los partidos que contaren con una «votación ajustada», la cual se obtendría al restar de la «votación efectiva» de cada partido político que tuvo derecho a participar, el «factor común» inicialmente determinado:

Partido político	Votación efectiva	Votación ajustada al restar el factor común
PAN	7,158	(3,922)
PRI	22,601	18,679
PRD	16,127	12,205
PT	1,183	0
TOTAL	47,069	34,120

En tales condiciones, para la asignación de las ocho regidurías pendientes, al aplicarse el «Método Niemeyer», la «votación ajustada» de cada partido político (PAN, PRI o PRD) se dividiría entre el total de la suma de dichas votaciones (34,120) y el resultado se multiplicaría por el número de regidurías a repartir (8):

Partido político	Votación ajustada	Aplicación de la fórmula	Resultado	Regidurías por aproximación
PAN	3,236	$3,236/34,120 \times 8$	0.758	1
PRI	18,679	$18,679/34,120 \times 8$	4.379	4
PRD	12,205	$12,205/34,120 \times 8$	2.861	3

De los montos obtenidos por cada partido después de la aplicación del «método Niemeyer», se aprecia que a los partidos políticos PAN y PRD les correspondió una regiduría en atención a la aproximación decimal ascendente de su resultado. Como consecuencia, las doce regidurías quedarían repartidas de la manera siguiente: PAN = 2, PRI = 5, PRD = 4, y PT = 1.

C. En caso de que se presentara una hipótesis distinta a la anteriormente señalada, se podrían tomar las medidas siguientes: Si el número de regidurías por repartir excede en una al número de partidos políticos que hayan obtenido al menos el 2% de la votación total emitida en la elección municipal de que se trate, dos le corresponderían al partido mayoritario y las restantes se repartirían entre los minoritarios. Por el contrario, si el número de regidurías fuere menor al número de partidos políticos con derecho a participar en la distribución, las regidurías serían asignadas una a cada partido político, en orden decreciente al número de sus votos obtenidos, hasta agotarlas.

V. Comentarios finales

Es menester destacar que las vías de solución anteriores consiguen dos fines fundamentales:

- a) El partido político que obtiene la votación mayoritaria, salvo el caso de los ayuntamientos

⁸ Véase Arenas Bátiz, Carlos, «Formulas electorales y representación», *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, México, año 2, No. 3, mayo-junio 1996, p. 11.

tos formados con tres miembros, conserva el mayor número de regidores además de la presidencia municipal y la sindicatura única; y

- b) Los partidos políticos con votación minoritaria tienen acceso a participar en la integración de los ayuntamientos.

No debe pasarse por alto que en algunos casos las medidas que se han expuesto podrían afectar la «gobernabilidad» de la administración de un ayuntamiento por el partido político con votación mayoritaria; sin embargo, ello no debe considerarse como un obstáculo, ya que en el panorama federal, la reforma al artículo 54 de la Constitución Política Mexicana realizada en el año de 1993, tuvo como finalidad **hacer de la pluralidad un valor fundamental en la toma de decisiones políticas del Congreso General**, razón por la cual, **al suprimirse la llamada «cláusula de gobernabilidad», toda decisión fundamental para la República, que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político.**

En conclusión, las vías de solución desarrolladas con antelación, salvo mejor apreciación, dan como resultado una representación proporcional que se acerca más al propósito señalado en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que reformó recientemente el artículo 111 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, ya que verdaderamente propicia **el pluralismo**, que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en libertad de participación, de discusión y de oportunidades para los partidos políticos; así como la **diversidad** política.

