

Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los Estados Unidos Mexicanos

Héctor Solorio Almazán*

SUMARIO: I. Sistema electoral. II. Clasificación y elementos.
III. Principio de representación proporcional: sistemática
para su análisis.

I. Sistema electoral

De inicio, es conveniente precisar el sentido y alcance de algunos conceptos vinculados con la representación proporcional, para después abordar su análisis.

Conforme al sentido gramatical,¹ los términos "sistema electoral", *prima facie*, se refieren al conjunto de principios o reglas que regulan la facultad que tienen los ciudadanos para elegir, por medio de elecciones, a las personas que ocuparán los cargos de representación popular.

* Magistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., 1992, Madrid, pp. 338 y 562.

Al respecto, Dieter Nohlen precisa un sentido amplio del concepto sistema electoral (como las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos) y un sentido estricto (identificado con el sufragio o modo de convertir votos en escaños: *fórmula electoral*). O bien, describen el principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, que a su vez se convierten en escaños o poder público. Además, el autor en comentario precisa que un sistema electoral determina el principio (mayoritario o proporcional) relacionado con la representación política y, de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar.²

En sentido similar se pronuncia Sartori, ya que afirma que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules;³ o bien, el conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos a cubrir.⁴

Para Pérez Royo, el sistema electoral es

el mecanismo a través del cual se hace efectivo el proceso de representación en los regímenes constitucionales... es el instrumento a través del cual se racionaliza y hace manejable la decisión del cuerpo electoral, a través del cual se decide quiénes van a gobernar... es el procedimiento destinado a crear jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral.⁵

Adicionalmente, si se parte de la premisa de que la democracia directa no es viable en los Estados modernos debido, principalmente, a cuestiones territoriales y demográficas, y si se acepta que el Estado constitucional tiene como basamento la democracia represen-

² Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 11.

³ Sartori, Giovanni, *La ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1996, p. 15.

⁴ Molas Matllori, Isidre, "Sistema Electoral", *Enciclopedia Jurídica Básica*, v. IV, Madrid, Civitas, 1995, p. 6247.

⁵ Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 5ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 429-431.

tativa, al menos como forma general de gobierno universalmente consentida, entonces el cuerpo electoral de determinado país tiene a su alcance un conjunto de principios, reglas y derechos, por virtud de los cuales puede influir o decidir en la conformación de la voluntad política, fundamentalmente en la elección de los representantes populares y, en su caso, en la integración final de los órganos correspondientes. El basamento reside en el Estado constitucional moderno, porque responde, entre otros, al principio democrático, basado en la participación de los ciudadanos, por el que la elección de las personas que acceden al poder (órganos de representación del Estado) está sujeta a normas previas, y a que el poder se ejerce de acuerdo con la ley, o exclusivamente por conducto de normas jurídicas.⁶ En este sentido, el control y racionalización del poder político no sólo se verifica en la actuación de los representantes populares, sino también en los procesos de su elección, en los cuales, evidentemente, tiene cabida el sistema electoral.

In summa, el sistema electoral es el conjunto de principios, reglas y procedimientos que racionaliza y traduce la voluntad y decisión del cuerpo electoral en órganos de representación popular, así como los instrumentos de consulta popular relativos a la democracia semidirecta, como son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros.

II. Clasificación y elementos

El criterio que usualmente toma la doctrina para clasificar a los sistemas electorales se basa en uno de sus elementos: la fórmula electoral. Así, generalmente se toma la parte por el todo y se clasifica a los sistemas electorales según la fórmula que incorporan; entonces, se habla de sistemas electorales mayoritarios o proporcionales, cuando lo correcto sería: sistemas electorales con fórmula de asignación de escaños mayoritaria o proporcional.⁷ O bien, la clasificación atien-

⁶ De Carreras Sera, Francesc, *El Estado de derecho como sistema*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 3, 20 y 21. Cabe precisar que el control jurisdiccional electoral se ejerce por los órganos competentes conforme a criterios de interpretación y, en su caso, de integración.

⁷ Pérez Royo, *op. cit.*, p. 432.

de a una combinación de ambos principios, tomando en cuenta cuál de ellos es el que predomina, como un parámetro gradual, lo que origina una clase mixta; entonces, puede hablarse de un sistema mixto predominantemente mayoritario o proporcional.

Por tanto, la diversidad de sistemas electorales se reduce, básicamente, a los principios de mayoría y de representación proporcional. En el segundo supuesto, se pretende que, con la mayor fidelidad posible, el parlamento o congreso sea el reflejo de los grupos políticos que compitieron en la elección.

En opinión de Dieter Nohlen, los sistemas electorales mayoritarios son aquellos que, en su efecto conjunto, se aproximan o ubican en el extremo de la representación por mayoría, mientras que los sistemas proporcionales se acercan más al polo de la representación proporcional. Bajo esta óptica, los principios de representación mencionados son y seguirán siendo los parámetros básicos de orientación en el debate político y científico. Así, todos los sistemas electorales, pese a sus diferencias particulares, pueden ser ordenados con base en uno de los dos principios de representación básicos y, en consecuencia, no podría haber un sistema mixto.⁸

Empero, sería conveniente utilizar el número de cargos (escaños) que están en juego para determinar el sistema, o bien, la combinación entre ellos, a fin de determinar si se está en presencia de un sistema de mayoría, proporcional o mixto (en alguna modalidad de graduación); esto es, debe atenderse a las condiciones iniciales para clasificarlo, y no el resultado de las elecciones.

Por otra parte, cualquier tipo de sistema electoral presenta una estructura compleja y diversa; sin embargo, es posible distinguir cinco elementos comunes, como son: fórmula electoral, circunscripción electoral, tipo de voto, forma de la candidatura y restricciones legales. Cabe precisar que, respecto al último elemento, algunos autores lo incluyen dentro de la fórmula electoral, mientras que otra parte de la doctrina considera solo de manera independiente al umbral mínimo.

⁸ Nohlen, Dieter y coautores, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 155 y 156.

Fórmula electoral. Éste es el elemento que se utiliza normalmente para clasificar a los sistemas electorales y, además, es un componente esencial para la configuración del resultado electoral, ya que mediante él se traducen los votos en cargos de elección popular.

Las fórmulas comunes en materia electoral son de mayoría, sea relativa o absoluta, y de proporción, que puede utilizar el procedimiento del divisor o cociente electoral; en este último supuesto, la asignación de los cargos pendientes se puede realizar mediante diversos métodos: resto mayor, resto menor, reparto de restos, medio o residuo mayor.⁹

El procedimiento del divisor, vigente en España y Argentina, consiste en dividir las votaciones obtenidas por cada partido político (en algunos casos se requiere alcanzar un umbral mínimo para participar en la asignación) entre una serie de divisores, como pueden ser los números enteros (1, 2, 3, etcétera), en cuyo caso recibe el nombre D'Hondt, u otra serie de números. La división entre un conjunto determinado de números determina la proporción entre votos y escaños, lo cual es sencillo (no requieren tomar en cuenta la votación total, salvo para el umbral mínimo) y permite asignar todos los cargos de representación popular sin necesidad de acudir a otro método diverso.

El cociente electoral es el resultado de una división, que tiene como dividendo un conjunto fijo de votos (total de votos depositados en las urnas, votos válidos, etcétera) expresamente definidos por la ley u obtenido por vía de interpretación, y como divisor al número de puestos de representación proporcional que se asignan, en cuyo caso recibe el nombre de cociente natural. Si al divisor se le adiciona uno o dos puestos adicionales, entonces recibe el nombre de cociente de Droop o imperial, respectivamente. Además, según el tipo de circunscripción en que se aplica, se puede hablar de cociente electoral nacional, regional, provincial, estatal, municipal, etcétera.¹⁰

Cabe precisar que, además del método de divisor y de cociente, pueden existir diversos mecanismos que asignen los cargos de representación proporcional. Por ejemplo, el método de rondas conforme a un

⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE-UNAM, 1994, pp. 67-73.

¹⁰ Molina Vega, José Enrique, "Cociente electoral", *Diccionario Electoral*, 2a. ed., Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, tomo I, pp. 203-205.

determinado porcentaje de votación establecido legalmente (como se determina para los estados de Baja California Sur y Guerrero); o bien, una combinación de porcentajes, en una primera ronda (como son: Aguascalientes, Durango, Puebla, Yucatán, entre otros) —en algunas entidades federativas hasta una segunda ronda: Coahuila, Guanajuato, Nuevo León—, combinada con el cociente electoral y resto mayor.

III. Principio de representación proporcional: sistemática para su análisis

Las reglas que determinan la asignación de cargos de elección popular (senadores, diputados federales, diputados locales, síndicos, regidores) por el principio de representación proporcional, pocas veces son claras y sencillas; ya que contienen términos confusos o contradictorios, por lo que se hace necesario elaborar una sistemática que permita un estudio integral, pero donde sus elementos conserven un cierto orden: lógico y teleológico, respecto a los fines buscados con la representación proporcional.

Los órganos encargados del control constitucional y legal de leyes y actos relacionados con la representación proporcional, control abstracto y concreto, son la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo Corte) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Tribunal), respectivamente, los cuales han sustentado diversos criterios que inciden de manera directa en la aplicación de las fórmulas electorales.

La Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 6/98, en que se había planteado como concepto de invalidez la inconstitucionalidad del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, referente a que el partido que obtenía la mitad o más de las constancias de mayoría y el 40% de la votación total de la elección de diputados, se le debían asignar diputaciones de representación proporcional hasta acceder al 52% del total de diputados que integran la legislatura (15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional, entonces dicha cifra representa 13 diputaciones), entre otros aspectos. Esta condición se conoce en la doctrina como cláusula de gobernabilidad.

Para resolver la controversia planteada era necesario interpretar el sentido y alcance del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que los congresos locales se integrarán con "diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes".

La Corte consideró que al interpretar esta norma, por razón de su contenido, se debía relacionar con los artículos 52 y 54 constitucionales, que prevén en el ámbito federal los aludidos principios, por lo que estimó que la Constitución de

cada entidad federativa debe acoger, en algunos aspectos, a la Constitución Federal, pues los Estados están sometidos a ella y los principios fundamentales que les impone...el federalismo no significa independencia absoluta de los Poderes Locales, sino un régimen equilibrado y coordinado de distribución de competencias, en donde las entidades federativas siempre están obligadas por el Pacto Federal y la supremacía constitucional federal previstas en los artículos 41 y 131 de la Constitución.

Por ello, la Corte examinó si los principios rectores electorales que se establecen en el pacto federal se cumplen en la legislación estatal y las normas que los desarrollan satisfacen real y efectivamente los fines para los cuales fueron instaurados.

Así, la Corte determinó que el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, persigue como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano Legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías, y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple.

Del análisis de las bases generales que se instituyen en el artículo 54 constitucional, la Corte concluyó que "la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la

pluralidad en la integración de los órganos legislativos"; además, de que el examen del referido principio debe hacerse atendiendo no solo al texto literal de las normas que lo regulan, sino también al contexto de la norma que lo establece, así como a los fines y objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela.¹¹ No obstante, conforme al *Diccionario de la Lengua Española*, el término "proporcional" está relacionado con la "conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí"; o bien, "del adjetivo numeral que expresa cuántas veces una cantidad contiene en sí otra inferior". Por tanto, es obvio que el principio de representación proporcional se refiere a la relación que guardan los votos de un partido con un conjunto mayor de sufragios, como es la suma de la votación de los partidos que participan en la asignación; consecuentemente, la pluralidad al seno del órgano Legislativo (entendida en su sentido gramatical) no tiene que ver con el principio en estudio, porque ella depende de dos factores: que varios partidos alcancen el umbral mínimo o barrera legal y, lo más importante, que los votos sean suficientes para obtener escaños. Un ejemplo del contraste entre la representación proporcional y la pluralidad puede encontrarse al examinar el procedimiento de asignación de los estados de Guerrero y Coahuila (que pugnan por la pluralidad, al establecer un procedimiento de rondas) contra las entidades federativas que utilizan el cociente electoral y el resto mayor, sin realizar asignación por umbral mínimo.

Con base en lo expuesto, la Corte señala siete bases generales que tienen que observar las legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad de diputados, como son:

Primera. 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 —en el ámbito federal corresponde a 200 (2/3 partes) de los distritos.

Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados (2% del total de votos, para las elecciones federales de senadores y diputados).

¹¹ *Cfr.* tesis P./J. 70/98; o acción de inconstitucionalidad 6/98.

Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales (como en el ámbito federal hay 300 distritos, entonces el máximo es de 300 diputados por ambos principios).

Sexta. Establecimiento de un límite a la sobrerepresentación (8% a nivel federal).

Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación (la fórmula empleada es la de cociente electoral y resto mayor a nivel federal).¹²

La Corte sujeta las directrices o lineamientos del sistema electoral de los estados miembros de la federación, a las bases contenidas en el artículo 54 constitucional, que tiene aplicación en el ámbito federal. Con esta decisión trascendental se influye en la distribución de competencias entre la Federación y los estados, ya que en lo sucesivo las leyes locales quedan vinculadas a dichas bases.

Conforme a las siete bases mencionadas, se propone el modelo o sistemática siguiente.

1. Integración del órgano. En principio, es necesario precisar el número de representantes de elección popular por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Por ejemplo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa (60% del total) y 200 conforme al principio de representación proporcional (40% del total).

Como los porcentajes a nivel federal son del 60% de mayoría relativa (en lo sucesivo MR) y 40% de representación proporcional (en adelante RP), las legislaturas de las entidades federativas se están sujetando a este parámetro (o se aproximan a él en mayor grado),¹³ la Corte por

¹² Cfr. la tesis P./J. 69/98 "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL".

¹³ Quince entidades federativas lo tienen en idénticos términos que el federal (60% MR y 40% de RP) y otras quince se aproximan a dichas cifras (con un margen de tolerancia

diversas ejecutorias ha contribuido a ello. En el caso de Baja California Sur (76.19% de MR y 23.81% de RP), bajo la óptica de los lineamientos de la Corte, ostenta una cierta inconstitucionalidad. Sería conveniente que las legislaturas locales pudieran establecer los dos principios mencionados teniendo como limitantes exclusivamente los principios contenidos en la carta magna para el orden constitucional (por ejemplo, el derecho de impugnación de las minorías parlamentarias), y no sujetar el orden local al federal.¹⁴ De hecho, la propia Corte ha sostenido que los ámbitos federal y local están al mismo nivel, pero subordinados a los tratados internacionales y a la Constitución federal.¹⁵

2. Registro. En este apartado se precisan los requisitos que debe satisfacer todo ente político para registrar su lista o planilla de candidatos de representación proporcional. Normalmente, se solicita acreditar que se participa con un número determinado (porcentaje fijo del número total) de candidatos por el principio de mayoría relativa, así como observar la equidad de género.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF sostuvo el criterio:

REGIDURÍAS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. SU ASIGNACIÓN NO DEBE ESTAR SUJETA A QUE EL PARTIDO POLÍTICO REGISTRE PLANILLAS CUANDO MENOS EN DIEZ MUNICIPIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA).

La disposición contenida en el inciso *b*) de la fracción III del artículo 13 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en cuanto establece el requisito de que los partidos políticos deben registrar y mantener hasta el día de la elección, planillas de candidatos cuando menos en diez municipios del estado, al constituir un elemento ajeno a las características esenciales de ese princi-

de seis puntos porcentuales, lo cual se justifica con el criterio de la Corte: "MAYORÍA RELATIVA (60%) Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (40%). EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN", P./J. 74/2003; acción de inconstitucionalidad 15/2003), y Jalisco lo tiene en términos paritarios (50% MR y 50% RP).

¹⁴ Schmill, Ulises, "Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad en México", *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998, p. 274.

¹⁵ Tesis: P. LXXVII/99.

pio, desnaturaliza dicho sistema de representación, vulnerando lo previsto por el artículo 115 constitucional, pues dicho requisito se traduce en un elemento que ninguna relación guarda con las características del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal, en tanto que acorde con el mismo, los votos de los electores se traducen en regidurías del ayuntamiento respectivo, de acuerdo con la fórmula prevista en la ley para tal efecto. De considerar constitucional la norma citada, la asignación de regidores ya no dependería de los sufragios emitidos por una específica comunidad electoral asentada en un particular territorio municipal ni del grado de representación que los propios partidos en él tengan, sino de una circunstancia extraña, como es la postulación de candidatos para integrar ayuntamientos de distintos municipios. (TESIS DE JURISPRUDENCIA J.20/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos).

Entonces, se observa que el requisito relativo al registro de los candidatos de representación proporcional debe ser en función de la zona electoral correspondiente en que se eligen los candidatos mencionados, sin incluir elementos ajenos a dicho principio relativos a otras demarcaciones territoriales.¹⁶ El parámetro federal (2/3 partes de las candidaturas de MR) influye en los estados, ya que 13 exigen la misma cantidad, ocho establecen la mitad (50%), nueve oscilan entre 48% (Oaxaca) y 72% (Zacatecas), mientras que dos (Distrito Federal y Yucatán) precisan que debe registrarse la totalidad de candidatos (100%) de MR.

Recientemente, la Corte ha sostenido la posición contraria, ya que considera constitucional el que un partido o coalición participe con candidatos a regidores en por lo menos seis municipios para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional en un ayuntamiento específico. El argumento fundamental consiste en trasladar al ámbito municipal el criterio "Materia Electoral. Bases generales del principio de representación proporcional".¹⁷

¹⁶ Este criterio ya no es vigente, porque, derivado de la sentencia contradicción de tesis 2/2000-PL, se excluyó de la compilación para evitar una posible desorientación, por haber sido declarada carente de obligatoriedad y aplicación por la Corte. ...

¹⁷ P./J. 58/2004; acción de inconstitucionalidad 14/2004 y acumuladas.

3. Derecho a la asignación. Los entes políticos (partidos o coaliciones), para poder participar en la asignación de cargos de representación proporcional, deben alcanzar por lo menos el umbral mínimo (barrera legal) que determine la ley. El porcentaje de votos requerido puede ser en relación con la votación total, entendida como todos los votos depositados en las urnas, o a la votación válida, en la que se excluyen los votos nulos y, en su caso, de los candidatos no registrados.

La barrera legal es el porcentaje de votación del total de votos emitidos o de sólo los sufragios válidos, que se exige por ministerio de ley, para que un ente político participe en la asignación de cargos (diputados, senadores, regidores, entre otros) por el principio de representación proporcional en la respectiva circunscripción electoral. Su finalidad es excluir a los partidos políticos que no alcancen el parámetro legal requerido y, en consecuencia, que sólo tengan derecho a la asignación los que superen la barrera legal. Normalmente, los votos de los partidos que no superaron el porcentaje de votación mínimo, así como los votos nulos, no se toman en cuenta en la aplicación de la fórmula electoral, para asignar los cargos de acuerdo con el principio de representación proporcional.

Las barreras legales se aplican solo a los partidos políticos y no a los candidatos, ya que los triunfos que se hubieran obtenido por el principio de mayoría relativa se conservan a pesar de que el propio partido, según su votación total en la zona electoral en que compite, no alcance o supere la cifra correspondiente a dicha barrera. El umbral mínimo se determina de manera discrecional, atendiendo a situaciones particulares y concretas de cada país, a diferencia de las barreras naturales que dependen del tamaño de las circunscripciones.

Cabe precisar que, al obtener el umbral mínimo, solamente le da derecho al ente político de participar en la asignación, pero no es condición necesaria y suficiente para que se le otorgue uno o más cargos de representación proporcional, salvo que la ley expresamente lo establezca. En México, quince legislaciones locales asignan un diputado por alcanzar o superar la barrera legal.

Conforme al criterio "VOTACIÓN EMITIDA. CONCEPTO (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO)",¹⁸ la Sala Superior considera que cuan-

¹⁸ Extraído de la sentencia relativa al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-062/97.

do la ley utiliza la expresión "votación emitida", debe entenderse que no se deducen los votos nulos de ella, porque, de no ser así, el legislador hubiera utilizado los términos "votación válida". Por tanto, se advierte que la Sala se pronuncia por una interpretación gramatical de los términos. Además, en otro asunto consideró que los votos nulos no cuentan para la asignación por representación proporcional, ya que carecen de eficacia jurídica, porque en la asignación solamente participan los partidos políticos que alcanzaron el umbral mínimo, y únicamente a dichos entes se les puede otorgar diputados plurinominales, por representar a un sector determinado del cuerpo electoral, para lograr una representación en el órgano colegiado correspondiente, lo más aproximado posible a su porcentaje de votación respecto a la votación válida. En consecuencia, si se opta por incluir la votación nula en el procedimiento de asignación, se introduce una impureza, que es contraria al principio mencionado. Por tanto, los votos nulos, independientemente de que provengan del cuerpo electoral o de la resolución de un órgano electoral competente, en ningún caso deben tomarse en cuenta para determinar la votación válida y, en consecuencia, en el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.¹⁹

Otras tesis sostienen que los votos obtenidos por los partidos políticos en la elección por el principio de mayoría relativa, con motivo de un proceso extraordinario, no cuentan para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, ya que ésta se realiza únicamente con la votación recibida el día de la jornada electoral en el proceso electoral ordinario; y que la votación que se utiliza para determinar qué partidos tienen derecho a la asignación se refiere al conjunto de votos en que se excluyen los votos nulos y los relativos a candidatos no registrados.²⁰

La Corte ha sostenido (sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 35/2000 y acumulados) que es facultad

¹⁹ *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-132/98 y acumulados, o la tesis "VOTOS NULOS. NO CUENTAN PARA LA ASIGNACIÓN POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS)".

²⁰ *Cfr.* juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-098/2001 y SUP-JDC-105/2001 y acumulados.

exclusiva del órgano Legislativo determinar el umbral mínimo necesario para tener derecho a participar en la asignación u otorgar una diputación por el principio de representación proporcional, sin que se prevea ninguna disposición constitucional específica al respecto. En los asuntos de referencia la Constitución Política del Estado de Aguascalientes fija como umbral mínimo el 2.5% de la votación emitida; mientras que el Código Electoral del Estado de Quintana Roo asigna una diputación por el principio de representación proporcional al ente político que alcance el 2.5% de la votación estatal emitida.²¹ En general, las legislaciones electorales locales establecen del 1.5% al 3%, incrementándose al 4% o 6% para las coaliciones de dos o tres partidos, respectivamente, como sucede en el estado de Baja California Sur.

Por tanto, cuando la ley es confusa, omisa o contradictoria, al definir la votación que se emplea para tener derecho a la asignación, podría tomarse el conjunto de votos válidos, excluyendo los votos nulos y de los candidatos no registrados, porque esta interpretación favorece que más partidos tengan acceso a la distribución de diputados.

4. Votación de asignación. Para la asignación suele tomarse una categoría diferente de votación, que corresponde a la suma de los votos de los entes políticos que alcanzaron o superaron el umbral mínimo exigido de la votación precisada en el numeral anterior. O bien, a la votación que se utiliza para determinar quién tiene derecho a la asignación, se deducen los votos a favor de los partidos que no hayan obtenido umbral mínimo y los votos nulos.

En efecto, el tribunal ha sostenido que, a pesar de que la ley no determine expresamente que los sufragios de los candidatos no registrados se deben restar de la votación efectiva, es necesario que se deduzcan conforme al principio: la votación de cada partido político debe tener una representación en el órgano colegiado lo más aproximada posible de la votación válida (votación que se utiliza para determinar el derecho a la asignación), además de que en el procedimiento de asignación sola-

²¹ Cfr. sentencias correspondientes que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de noviembre de 1998 y abril de 2001.

mente participan los institutos políticos que alcanzaron el umbral mínimo. Incluir los votos de referencia equivale a introducir una impureza contraria al principio de representación proporcional.²²

Derivado de un asunto de estado de Tlaxcala, la Sala determinó que cuando el legislador incluye el concepto definido como parte de la definición (por ejemplo, si se define la votación efectiva como la votación total menos los votos nulos y los sufragados a favor de los partidos políticos que no obtuvieron el 3% de la votación efectiva), debe entenderse que la misma expresión se refiere a conceptos diferentes, uno derivado del sentido gramatical y otro del significado técnico y específico.²³

Otro criterio pertinente es: "VOTACIÓN EFECTIVA EN SU CONNOTACIÓN TÉCNICA Y ESPECÍFICA. SE DEBE RESTAR TAMBIÉN LA VOTACIÓN DEL PARTIDO MAYORITARIO, CUANDO SE LE HA APLICADO LA CLÁUSULA DE GOVERNABILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA)" (S3EL 148/2002), que establece, ante la omisión legal de que debe restarse la votación del partido mayoritario cuando se aplica la cláusula de gobernabilidad, del análisis del conjunto de lineamientos rectores de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se llega a la conclusión de que deben deducirse dichos votos, porque al no seguir participando el partido mayoritario en la asignación, la consecuencia es que su votación también se excluya.²⁴

5. Restricciones legales. En toda legislación electoral encontramos restricciones respecto al número máximo de diputados que puede obtener un ente político por ambos principios. Dichas restricciones pueden ser expresas o implícitas, pero el fundamento debe estar en la propia Constitución, o ley electoral secundaria siempre que exista una remisión en este sentido.

Restricciones expresas. Límite máximo por ambos principios. Se fija un límite máximo para que ningún ente político pueda contar con más de un número determinado de diputados por ambos principios, coinci-

²² *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-353/2000.

²³ *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-194/98.

²⁴ *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-194/98.

dente con el número de distritos uninominales. Este supuesto toma en cuenta el número de constancias de mayoría relativa (distritos electorales uninominales en que obtuvo el triunfo) y los que se deben asignar por representación proporcional conforme a la fórmula electoral para observar dicho límite, en conformidad con su votación obtenida. La función de esta restricción o barrera es que ningún partido, por sí mismo, obtenga una mayoría (calificada) que le permita modificar o reformar la ley fundamental (Constitución) a su antojo; al contrario, la finalidad es que todo cambio derive del consenso o del pacto de más de un ente político de los representados en el Congreso correspondiente.

Al respecto, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 208 del Código Electoral del estado de Aguascalientes, porque permitía que el partido mayoritario pudiera obtener diputaciones por ambos principios, en número superior al total de distritos uninominales. El Congreso se integraba con 18 diputados de mayoría relativa y hasta 9 de representación proporcional, y el límite máximo por ambos principios era de 20.²⁵

Nueve entidades federativas todavía se ubican en este supuesto, cinco permiten que el límite máximo sea superior en uno al de los distritos uninominales (Coahuila, Distrito Federal, Durango, Querétaro y Tabasco), Guerrero dos, Guanajuato y Yucatán tres, mientras que Jalisco cuatro. Es obvio que, de seguir el mismo criterio de la Corte, tendría que declararse la inconstitucionalidad de los artículos conducentes o de los actos de aplicación que deriven de ellos. Por otro lado, Chihuahua y Colima establecen un número máximo de diputados inferior a la cantidad de distritos uninominales, dos y uno, respectivamente; en este sentido, a la fecha, no se ha pronunciado la Corte, pero podría asemejarse, *mutatis mutandis*, a una posible inconstitucionalidad por defecto.

Tolerancia porcentual. En ocasiones también se establece que en ningún caso un ente político puede contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del órga-

²⁵ Cfr. la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 34/2000 y acumuladas, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de abril de 2001; o la tesis P./J. 50/2001. Posteriormente, la legislatura local, en cumplimiento con la ejecutoria, estableció 23 diputados de MR y 4 de RP, lo cual volvió a ser declarado inconstitucional.

no Legislativo o colegiado que exceda en una cierta cantidad de puntos porcentuales a su votación (en el ámbito federal se establece el 8%, cantidad que reproducen Campeche, Chihuahua y San Luis Potosí; Colima, Michoacán y Tabasco establecen el 10%; Zacatecas el 11% y Quintana Roo el 16%).²⁶ Esta base no se aplica al ente político que por sus triunfos en distritos uninominales obtiene un porcentaje de cargos del total de dicho órgano, superior a la suma del porcentaje de su votación más el porcentaje que se establezca como tolerancia.

Para dilucidar si se excede la tolerancia porcentual (suponiendo que sean 8 puntos porcentuales) se aplica una regla de tres. En primer lugar, se suma al porcentaje de la votación del partido (identificada como % V_p) el 8%. Después, se compara el resultado con el número total de diputados al órgano Legislativo (suponiendo que sean 500), que representa el 100%. Por tanto, para determinar el número máximo se aplica lo siguiente:

$$\frac{500}{\%V_p + 8\%} = \frac{100\%}{X} ; X = \frac{(\%V_p + 8\%) \times 500}{100\%}$$

Así, el valor de X representa el número máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido conforme al porcentaje de tolerancia. Si de acuerdo con la fórmula electoral le corresponde un número mayor, entonces se deduce la cantidad necesaria para ajustarlo al límite legal. El excedente de diputados, conforme a este método, se reparte entre los demás partidos con derecho a ello. Si el resultado es menor al número de constancias de mayoría obtenidas, entonces se respetan los triunfos por el principio de mayoría relativa. En este caso, se observa que el factor preponderante es el porcentaje de votación del partido.

Cláusula de gobernabilidad. A todo ente político que obtiene un porcentaje determinado de votación y un número fijo de constancias de mayoría relativa, por ministerio de ley, le son asignados automáticamente diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta (la mitad más uno de los cargos) del órga-

²⁶ Recientemente, la Corte sostuvo la constitucionalidad del 16% de este estado, porque no consideró excesiva dicha cifra. Acción de inconstitucionalidad 15/2003; P./J. 75/2003.

no Legislativo. Como se observa, la aplicación de la cláusula depende de que se satisfagan las dos condiciones mencionadas.

En este sentido, si una figura o institución (como la cláusula de gobernabilidad) autoriza una asignación automática de diputaciones por representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta del órgano Legislativo (50% + 1), siempre que el partido obtenga un número fijo (mitad, 2/3 partes, o más) de constancias de mayoría relativa, así como cierto porcentaje de votación, es evidente que al hacer depender la asignación de un número determinado de constancias no se ajusta al contenido de la base (tercera) mencionada, porque la asignación debe ser independiente y adicionalmente a dichas constancias.²⁷

Por tanto, a juicio de la Corte, cualquier legislación que establezca la cláusula de gobernabilidad sería inconstitucional, porque se vulnera la base tercera. De hecho, en la tesis P./J. 73/2001, relativa a la acción de inconstitucionalidad 13/2000, se señala que el sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar, garantizado por la cláusula de gobernabilidad, fue modificado en 1993, pudiendo subsistir solamente por excepción, ya que

la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Éstos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales (1993), conforme a su interpretación teleológica.²⁸

No obstante, a pesar del criterio de inconstitucionalidad de la cláusula de gobernabilidad, a la fecha, los estados de Durango, Hidalgo, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas la siguen conservando. El Distrito Federal es un caso especial, ya que el supuesto de dicha cláusula se establece en la propia Constitución federal. El Tribunal, al

²⁷ Cfr. la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/98, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de noviembre de 1998; o las tesis P./J. 72/98 y P./J. 73/2001.

²⁸ Cfr. la sentencia contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de mayo de 2001; o las tesis P./J. 72/98 y P./J. 73/2001.

resolver un asunto de asignación de diputados de Tlaxcala, sostuvo que la cláusula de gobernabilidad constituye también una restricción implícita.²⁹

Sería conveniente, a fin de evitar distorsiones en la representación proporcional, suprimir todo instrumento que genere una asignación artificial, como es el porcentaje adicional y la cláusula de gobernabilidad. Mecanismos que se asemejan, para ilustrarlo, a un espejo cóncavo o convexo, que por efectos aparentes reflejan una imagen distorsionada del objeto real.

Restricciones implícitas. Este tipo de restricción no se encuentra previsto de manera expresa en el apartado de las reglas o procedimiento de asignación, sino que obedece al cumplimiento de principios establecidos en la Constitución correspondiente. Por ejemplo, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de impugnación de las minorías parlamentarias, respecto a los actos legislativos emanados del propio órgano. Por tanto, cualquier ley que provea un procedimiento de asignación que no garantice por lo menos el 33% de integrantes de partidos diferentes al mayoritario haría nugatorio el derecho de impugnación constitucionalmente tutelado, como podría suceder en el estado de Baja California Sur, si un solo partido ganara la totalidad de distritos uninominales (16 de MR y 5 de RP).

6. Fórmula de asignación. Algunas leyes electorales otorgan un cargo de representación proporcional a todo ente político que alcance o supere el umbral mínimo, como acontece con 16 entidades federativas. Después, los cargos de representación proporcional restantes, o su totalidad, en caso de no establecerse legalmente el supuesto mencionado, se asignan conforme a una fórmula de representación proporcional integrada con los elementos siguientes:

a) Cociente electoral o natural (identificado como *C*). Definido como el resultado de dividir la votación total o válida (representado por la letra *V*), según sea el caso, entre los cargos de representación proporcional que se asignan (identificado como *RP*).

Entonces, el cociente se puede representar por la expresión siguiente:

²⁹ Exp. SUP-JRC-411/2001 y acumulados.

$$C = \frac{V}{RP}$$

b) Asimismo, la gran mayoría de las legislaciones locales, incluida la federal, precisan que: se determinan los cargos que se le asignarían a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación (representado como V_p) el cociente natural (C).

Las que se distribuyen por resto mayor (remanente más alto entre los restos de las votaciones, una vez hecha la distribución de diputaciones mediante el cociente natural, se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir) si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada ente político en la asignación.

Por tanto, para determinar el número de diputaciones que le corresponden a cada partido se debe dividir su votación (V_p) entre el cociente (C).

Número de cargos que corresponden a un ente político

$$= \frac{V_p}{C}$$

Si se sustituye el valor del cociente ($C_n = V/RP$), entonces la fórmula queda en los términos siguientes:

$$\frac{V_p}{C} = \frac{V_p}{V/RP} = \frac{V_p \times RP}{V} = X, Y$$

Para determinar el número de cargos que le corresponden a cada ente político con derecho a asignación, se multiplica su votación (V_p) por RP (total de cargos a repartir por representación proporcional) y el resultado se divide entre la votación (V). El número entero (representado en la fórmula como X) corresponde a la cantidad de diputados que se asignan por cociente natural, mientras que los decimales (contenidos en la fórmula por el valor Y , equivalente al remanente de votos) se emplea en caso de quedar diputaciones por asignar, para lo cual se utilizan los decimales mayores.

La fórmula obtenida es conocida en la doctrina como el sistema de proporciones matemáticas (Hare/Niemeyer), con la precisión de que la variable "V" representa el número de votos válidos emitidos. Dicho sistema favorece más a los partidos pequeños que el método de D'Hondt. En casos límite, este sistema puede llevar a "que una mayoría absoluta de votos no tenga la mayoría absoluta de escaños", o bien, "que un partido puede perder un escaño teniendo la misma cantidad de votos que otro al aumentarse el número de mandatos por asignar".³⁰

Este método Hare/Niemeyer (incluido en Alemania en 1985) difiere del procedimiento del divisor, porque el resultado de la fórmula no arroja una cantidad de votos necesarios para que un partido obtenga un escaño, sino una cifra (número enteros, representados por la letra "X") que indica la cantidad de cargos de representación popular que le corresponden a un ente político. Mientras que los escaños sobrantes se distribuyen según el orden de las décimas, por lo que no es necesario un procedimiento adicional.³¹

En realidad, el cociente electoral y resto mayor no es más que una simple regla de tres, donde la votación total corresponde al número de cargos que se reparten por representación proporcional, siendo la votación obtenida por cada partido lo que determina el número de escaños que le corresponde. Por tanto, si se aplica de manera correcta esta regla no debe existir problema en su aplicación.

7. Aplicación de las restricciones legales. Si un ente político obtiene, de inicio, el límite máximo por ambos principios, por el triunfo en un número determinado de distritos electorales uninominales, durante el procedimiento de asignación llega a dicho límite, su porcentaje en el órgano Legislativo exceda el porcentaje de su votación más la tolerancia porcentual, o se vulnera una garantía constitucional, pueden darse los supuestos siguientes: no participar en el procedimiento de asignación, ni se toma en cuenta su votación; o bien, solamente se le asignan los cargos necesarios para que se observen los límites legales.

³⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE-UNAM, 1994, p. 73.

³¹ Molina Vega, José Enrique, "Cociente electoral", *Diccionario Electoral*, 2a. ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, tomo I, p. 206.

Las diputaciones excedentes son las asignadas a los demás partidos, conforme a la votación efectiva (V_e) (se deducen de la votación los votos del ente político al que se aplicó alguno de los límites legales), que se divide entre el número de cargos pendientes de asignar (C_p), a fin de obtener un nuevo cociente (C_n).

La votación efectiva obtenida por cada ente político (V_p) se divide entre el nuevo cociente natural (C_n), y el resultado en números enteros, será el total de cargos por asignar. Si aún quedan cargos por distribuir se asignan de conformidad con los restos mayores.

Si utilizamos la nomenclatura siguiente:

C_n , el nuevo cociente natural;
 V_e , la votación efectiva;
 C_p , el número de cargos pendientes por asignar;
 V_p , la votación de cada partido.

Entonces, la nueva fórmula de asignación de los diputados pendientes por asignar es:

$$\frac{V_p}{C_n} = \frac{V_p}{V_e / C_p} = \frac{V_p \times C_p}{V_e} = X.Y^{32}$$

Para determinar el número de escaños que le corresponden a cada partido político con derecho a asignación, se multiplica su votación (V_p) por el número de cargos pendientes por asignar (R_p , R menos los otorgados al partido que se aplica la restricción legal), y el resultado se divide entre la votación efectiva (V_e). El número entero (representado en la fórmula como X) corresponde a la cantidad de diputados que se asignan por el nuevo cociente natural, mientras que los decimales (identificados en la fórmula por el valor Y , equivalente al remanente de votos) se emplea en caso de quedar diputaciones por asignar.

³² Cabe precisar que el Tribunal, en sesión celebrada el 10 de noviembre de 2005, al resolver la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el expediente SUP-JRC- 217/2005 y acumulados, determinó que la votación del partido mayoritario se excluye, se le asignan los diputados necesarios para no rebasar los límites legales, y las curules restantes se reparten entre los demás partidos.

Es importante precisar que, de actualizarse alguna restricción, el partido mayoritario sale del procedimiento de asignación, incluida su votación, otorgándole las curules necesarias para observar los límites legales. Las diputaciones restantes se distribuyen entre los demás partidos que tienen derecho conforme a la última fórmula mencionada.

8. Asignación de diputaciones. La repartición de cargos por el principio de representación proporcional, por regla general, se realiza conforme al orden que tienen los candidatos en las listas previamente registradas.

En este sentido, la Corte ha sostenido que las listas de representación proporcional deben ser votadas, y que la asignación debe ser en el orden en que fueron previamente registrados los candidatos.³³ Como ejemplo, se cita la tesis P./J. 55/99:

DISTRITO FEDERAL. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, QUE PARA LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS A SU ASAMBLEA LEGISLATIVA PREVÉ EL ARTÍCULO 11 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE CERTEZA CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIONES I Y V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, Y EL 37 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. El último párrafo del artículo 11 del Código Electoral del Distrito Federal, que faculta a los partidos políticos para optar por un registro previo en el que se definan los nombres de los candidatos, o por los mejores porcentajes de sus candidatos uninominales que no obtuvieron el triunfo en su distrito o, incluso, por un sistema que conjugue los dos anteriores, integrándose la lista, en este último caso, con la mitad de las opciones antes mencionadas, de forma alternativa, comenzando con los candidatos de las listas previamente registradas, no se ajusta a las bases al efecto establecidas en los artículos 122, apartado C, base primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución federal, y 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pues posibilita la definición de las listas de los diputados de los partidos políticos una vez concluida la jornada electoral, lo que significa elegir diputados a través de las

³³ Cfr. la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 5/99, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de agosto de 1999.

listas no votadas; es decir, los partidos políticos, una vez que conozcan el resultado de las elecciones de los candidatos uninominales y adviertan que no resultaron triunfadores en su distrito, pueden integrar la lista con esos candidatos o con éstos y los registrados en la lista de representación proporcional, lo que hace patente, sin lugar a dudas, que se trata de listas no votadas, lo cual de suyo le quita el carácter de definitivo al registro de listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Además, en los casos en que un partido político elija el sistema de los mejores porcentajes o el mixto, el voto ciudadano sería indeterminado, puesto que su efecto dependerá de factores diversos de la voluntad del sufragante. En consecuencia, esta disposición contraviene el principio de certeza establecido en los preceptos constitucional y estatutario antes referidos.

Por tanto, en opinión de la Corte, si el ordenamiento electoral permite el registro de listas de candidatos de representación proporcional, previamente al día de los comicios, excluye la posibilidad de realizar asignaciones conforme al porcentaje de votos obtenidos por los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo.

Sin embargo, a la fecha (15 de noviembre de 2005), trece entidades federativas asignan diputaciones de representación proporcional a los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos y que alcanzaron los porcentajes de votación más altos, en comparación con las fórmulas de su propio partido, lo cual resulta importante, si se toma en cuenta que los cambios en la forma de asignación corresponden a tiempos recientes y a una tendencia novedosa en la materia, acorde con la realidad imperante, lo que me hace recordar un criterio no vigente:

DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATOS CON BASE EN EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN EN CADA DISTRITO UNINOMINAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN 2, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Legislación del Estado de Baja California).