Sección Doctrinal

La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional

Manuel González Oropeza *

SUMARIO: I. La jurisprudencia norteamericana de “un hombre un voto”. II. La distritación en los precedentes mexicanos. III. La proporcionalidad poblacional en la representación política por entidad federativa. IV. La geografía electoral federal.

Se ha sostenido que la *electoral* es una *geografía* temática que estudia los problemas electorales en su relación con la población y el territorio.¹ En otras palabras, se podría sintetizar, de manera muy general y abstracta, que esta disciplina pretende analizar cuántos ciudadanos votan y en qué territorio lo hacen. Esta determinación no es poca cosa, pues está relacionada íntimamente con varios derechos políticos fundamentales que rigen nuestro sistema constitucional y legal; en lo fundamental con dos instituciones: la universalidad del voto y la representación política. Por lo tanto, la distribución geográfica de los electores y la relación que dicha distribución guarda con la

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El autor agradece la colaboración de Carlos Báez Silva, María Eugenia Pérez Castaño y Gerardo Rafael Suárez González por sus aportes en este ensayo. Las ideas y conclusiones del mismo son responsabilidad individual del autor y no reflejan la posición del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación ni de los colaboradores ya mencionados.

¹ Cfr. Costa Arduz, Rolando, “Geografía electoral”, en *Diccionario Electoral*, México, 2003, IJJ-UNAM-TEPJF-IFE-CAPEL-IIDH, p. 647.

conversión de los votos en escaños, es eminentemente una cuestión electoral, que trasciende el derecho político del ciudadano que votó, al sistema mismo de representación popular.

Cuando un ciudadano ejerce su derecho de votar no sólo cumple un derecho político, sino también una obligación constitucional que materializa otros derechos fundamentales como las libertades públicas de expresión y de asociación entre otras. Una vez electo el servidor para un cargo público, la participación ciudadana gracias al voto se convierte en la posibilidad de influir en políticas públicas específicas, a través del contacto electoral que guarde el servidor público con su electorado. La participación igualitaria del ciudadano en la representación política le garantiza que sus derechos políticos sean ejercidos a plenitud, ya que de nada serviría su voto si éste se pierde en medio de una multitud que no cuentan lo mismo para elegir a sus representantes, que el voto de unos privilegiados que, con menos sufragios, ejercen proporcionalmente a más representantes.²

La proporcionalidad en los efectos del sufragio es un principio constitucional que, a nivel federal se encuentra implícita en el artículo 53,³ y en el ámbito local está establecida, de manera explícita, en la fracción II del artículo 116,⁴ y que ha sido adoptada por los siste-

² Barceló Rojas, Daniel A., Comentarios al artículo 116, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo XX, *México a través de sus Constituciones*, Sección 2ª, Comentarios, Antecedentes y Trayectoria del Articulado Constitucional, artículos 114-136, p. 176, Miguel Angel Porrúa, 2006.

³ Dicho artículo prescribe desde 1987 que: "La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales (tratándose de los diputados al Congreso de la Unión), será la que resulte de dividir la población total de país entre los distritos señalados". Esta disposición sustituye la original disposición, contenida en el artículo 52 de la Constitución de 1917, que predeterminaba la elección de un diputado por cada sesenta mil habitantes (o fracción que pase de veinte mil habitantes. Esta disposición proviene desde la Constitución de 1824 y, aunque el número iba modificándose en las diversas reformas constitucionales, siempre propiciaba una relación proporcional entre un número fijo de habitantes y el número de diputados. Fue con la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977 que se prefirió hacer la referencia genérica entre los distritos electorales y un número indeterminado de habitantes. A su vez esta disposición proviene del artículo 53 de la Constitución de 1857 que dispone la elección de un diputado por cada 40 mil habitantes.

⁴ "El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno (...)" Esta disposición proviene del antepenúltimo párrafo del original artículo 115 de la Constitución de 1917.

mas electorales modernos. Al respecto es de notarse que la jurisprudencia de los Estados Unidos ha acuñado la expresión “un hombre, un voto” para concretar el principio de proporcionalidad referido, a través de juicios interpuestos por ciudadanos ante la Suprema Corte de Justicia de ese país, como a continuación lo explicamos.

I. La jurisprudencia norteamericana de “un hombre un voto”

La resolución de controversias electorales no fue, en un principio, competencia de la autoridad judicial, dado que la “doctrina de las cuestiones políticas”, o más específicamente la “no justiciabilidad de las cuestiones políticas” fue adoptada por los tribunales de los Estados Unidos, primero, y los mexicanos posteriormente, para desechar cualquier demanda judicial que versara sobre problemas electorales y, entre ellos, los de la distritación electoral. Esta doctrina decidía que todos los asuntos electorales deberían ser resueltos por los órganos políticos encargados de calificar las elecciones, esto es, los congresos o asambleas legislativas correspondientes.

México adoptó esa doctrina a través de la poderosa influencia intelectual y jurisdiccional del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, quien en decisiones trascendentes de 1879 y 1882, siguió esta doctrina, originariamente expuesta por la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Ya en *Marbury v. Madison* 5 US 137 (1803), y en dos casos posteriores,⁵ John Marshall sugirió la no justiciabilidad de las cuestiones políticas con las siguientes palabras:

El terreno de la Corte es, solamente, decidir sobre los derechos de los individuos, no investigar sobre cómo el Ejecutivo y sus colaboradores desarrollan sus obligaciones en los cuales éstos tienen dis-

⁵ *Martin v. Mott* 25 US 19 (1827) que versó sobre la exclusiva facultad del Presidente de los Estados Unidos para decidir cuándo había una situación de emergencia que ameritaba el envío de la movilización del Ejército, y *Foster v. Nielson* 27 US 253 (1829) donde el Tratado de Límites con España fue incluido en el ámbito de las cuestiones políticas, pues la determinación de las fronteras corresponde igualmente al Presidente.

creción. Cuestiones que en su naturaleza son políticas o que están encomendadas al Ejecutivo, por la Constitución y las leyes, nunca pueden ser ventiladas en esta Corte.⁶

Sin embargo, sería Roger Taney quien, en *Luther v. Borden 48 US 1 (1849)*, fije la doctrina de las cuestiones políticas como no justiciables; en 1842 la legitimidad de la Legislatura de Rhode Island fue puesta a prueba por la rebelión de Thomas Wilson Dorr, cabeza del partido popular que se pronunció contra el gobierno del Estado. La controversia planteada consistió en decidir cuál de los dos gobiernos era el legítimo, lo que la Suprema Corte decidió no resolver por considerarle una cuestión política.

Esta decisión judicial encontraba su antecedente en *El Federalista* (1788) número 78, donde Alexander Hamilton afirmó que el poder judicial era el “menos peligroso” para la Constitución, por no tener poder sobre el presupuesto, como el Congreso, ni sobre la fuerza armada, como el Presidente, pues su único poder es el del “juicio” en las resoluciones que dicta,⁷ por lo que en el ámbito de su competencia no estaban las cuestiones electorales o políticas en sentido amplio. Así, desde un principio, la cuestión política fue definida en el contexto de las elecciones y sobre la legitimidad de la autoridad que resultaba de los comicios.

Por ello es que no estaba permitido que los tribunales sustituyeran su juicio o discreción por la de los legisladores o autoridades políticas en los Estados; Taney, el rival de Marshall, no pudo más que confirmar la tesis de *Marbury v. Madison* en su resolución sobre *Luther*, y lo siguió haciendo en posteriores precedentes.⁸

Con varios precedentes en apoyo, la decisión del caso *Luther v. Borden* parecía obvia: el uso del auxilio federal era una atribución exclusiva del Presidente de los Estados Unidos y la Suprema Corte de

⁶ *Marbury vs. Madison* 5 US 170 (1803).

⁷ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *The Federalist Papers*, New American Library, Nueva York, 1961, p. 465.

⁸ *Pennsylvania v. Wheeling & Belmont Bridge Co.* 59 US 421 (1856). R. Kent Newmyer. *The Supreme Court under Marshall and Taney*. AHM Publishing Corporation. 1968. p. 108.

Justicia no tenía facultades para decidir sobre la oportunidad de la medida, ni para reconocer o, en su caso, desconocer a los dos poderes constituidos simultáneamente en el estado de Rhode Island, debido al conflicto electoral que los originó.⁹

En los Estados Unidos, el primer tema electoral abordado fue la distritación electoral, en tanto que implica el ejercicio efectivo de los derechos políticos del ciudadano y la garantía de principio constitucional básico de la igualdad ante la ley. Todavía en el caso *Colegrove v. Greene* 328 US 549 (1946), el ministro Félix Frankfurter sostuvo que resolver la controversia sobre la redistribución electoral en el Estado de Illinois, implicaba involucrar a la Suprema Corte en materias que la pondrían en relaciones inmediatas y activas con las luchas partidistas, por lo que era contrario “a un sistema democrático involucrar al judicial en las políticas del pueblo”.¹⁰ Así, la distritación electoral era una cuestión política que debía reservarse al Congreso y en la cual el poder judicial no debía intervenir. Para ese año existían estados como Delaware, cuyo mapa electoral databa de 1897.

Aquí es importante destacar el hecho de que no obstante que la materia electoral ha sido plenamente interpretada por el Poder Judicial de los Estados Unidos, en este país no existen tribunales especializados ni tampoco hay necesidad de jurisprudencia, pues cada decisión es por sí misma una tesis firme. En lugar de jurisprudencia, los tribunales de los Estados Unidos siguen el principio de la fuerza del precedente, denominado *stare decisis*, que proviene de la tradición inglesa del siglo XIV.

El crecimiento poblacional es un factor que impacta las elecciones en cualquier país. A partir de 1920, la población rural de los Estados Unidos comenzó a migrar a las ciudades y este cambio en la distribución de los habitantes comenzó a exigir una mayor representación política en las ciudades que en las zonas rurales. A esto es preciso agregar la existencia de la discriminación racial y su efecto en la representación política, derivada de la segmentación de los votantes de orígenes étnicos o distintas preferencias electorales.

⁹ Biskupic, Joan y Witt, Elder, *Guide to the US Supreme Court*, Congressional Quarterly Press, Tomo I, 3a. edición, Washington, 1996. p. 227.

¹⁰ *Colegrove v. Greene* 328 US 553 (1946).

Para las elecciones del Congreso Federal, el artículo V, sección 4, de la Constitución norteamericana establece que las elecciones de los representantes y senadores podrán ser reguladas mediante ley por cada entidad federativa, pero el Congreso federal se reserva la facultad de alterar dicha regulación. Sin embargo, esta norma constitucional no se pronuncia en torno a la manera de asignar los asientos en las cámaras de los Estados.

A partir de 1872, la regulación federal de las elecciones requirió que los distritos electorales federales tuvieran una igualdad en la población que elegiría a los integrantes del Congreso. Esta igualdad en la distribución poblacional fue confirmada en posteriores leyes de 1901 y 1911¹¹ y en algunos casos se comenzó a identificar el “efecto salamandra” (*gerrymandering*),¹² que las leyes electorales estatales instauraban, rompiendo la regularidad geográfica de los distritos electorales. Esta forma irregular de algunos distritos presumía que habían sido elaborados para excluir a minorías o para segregarlas de otros distritos, en demérito de sus derechos políticos. La Suprema Corte se hizo cómplice de estas intenciones al decidir casos como *Smiley v. Holm* 285 US 355 (1932) y *Wood v. Broom* 287 US 1 (1932), con base en el argumento formalista de que la ley del 18 de junio de 1929 ya no contenía la disposición de regularidad geográfica en los distritos contenida en la ley de 1911.

No obstante, fue en la década de los sesenta del siglo pasado, cuyos efectos se aprecian aún en la actualidad, a pesar de haber transcurrido más de cincuenta años que los tribunales de ese país comenzaron a intervenir en las cuestiones políticas electorales, afirmando la intervención judicial para su resolución. La situación comenzó a cambiar con el precedente de *Gomillion v. Lightfoot* 364 US 339 (1960) en el cual la Suprema Corte identificó la redistribución de la ciudad de Tuskegee, en el estado de Alabama, como inconstitucional, por afec-

¹¹ La Ley del 8 de agosto de 1911, en su sección 3, estableció que con base en el censo poblacional de 1910, los distritos electorales deberían ser identificados en territorios “contiguos y compactos”, conteniendo tan exacto como fuera posible “un número idéntico de habitantes”.

¹² De Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, que en 1812 diseñó las circunscripciones electorales en forma por demás arbitraria, desproporcionada y a favor de su partido. Tales circunscripciones tenían la forma de una salamandra.

tar los derechos civiles de los afroamericanos. A diferencia del caso *Colegrove*, en que el aumento poblacional en los distritos electorales de Illinois había sido causado por la migración y el paso del tiempo, en el caso *Gomillion* la redistribución había sido reciente a la resolución, con la evidente intención de excluir a la población negra de la ciudad de Tuskegee, formando un distrito de veintiocho aristas, cuando originalmente era un distrito perfectamente regular.¹³ En esta ocasión, la Suprema Corte no calificó la cuestión como político-electoral, sino que fundó su resolución en la XV Enmienda de la Constitución, relacionada con el principio de la igualdad de la protección de la ley.

Lo mismo sucedió en Tennessee cuando en 1962 la Legislatura decidió redistribuir el territorio; a pesar de que la Constitución del Estado prescribía una redistribución cada diez años, la última se había hecho hacía 60 años. Un grupo de electores acudió a la Suprema Corte para impugnar la distribución de distritos electorales, claramente desequilibrada: había distritos con nueve veces más población que otros, o nueve veces más grandes que otros que, no obstante, elegía al mismo número de representantes.

Con la oposición de John Harlan y de Félix Frankfurter, en el caso *Baker v. Carr 369 US 186 (1962)* se determinó que esta redistribución era justiciable, acabando así con la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones electorales, y que dicha redistribución era inaceptable pues contravenía la Enmienda Catorce de la Constitución Federal, al provocar una gran desproporción en la distribución poblacional en los distritos electorales, provocando con ello la marginación política de los afroamericanos.

El ministro William Brennan explicó en el caso *Baker* que el hecho de que la Suprema Corte resolviera sobre la protección de los derechos políticos no implicaba una “cuestión política”, pues la resolución no se basaba en la cláusula constitucional de la garantía de la forma republicana de gobierno (artículo IV, sección 4), sino en el principio de igualdad ante la ley. En *Baker* se va encontrar, por primera ocasión, un intento por definir a las “cuestiones políticas no justiciables”:

¹³ La revisión judicial federal opera cuando el poder de un Estado es utilizado como instrumento para evitar la protección de un derecho federal protegido por la ley. *Gomillion v. Lightfoot 364 US 346, 347 (1960)*.

En la superficie de cada caso en el que aparezca una cuestión política se encuentran alguna de las siguientes situaciones. Una atribución constitucional de competencia, expresa e inequívoca, en favor de alguno de los departamentos del poder ejecutivo; o la falta de estándares, no susceptibles de ser judicialmente determinados, con los que resolver el asunto; o la imposibilidad de dar respuesta a él sin una previa decisión política, manifiestamente ajena al ámbito jurisdiccional; o a la imposibilidad de que los jueces lo resuelvan sin quebrantar las reglas del reparto de competencias entre las distintas Administraciones; o la imperiosa necesidad de no apartarse de una cuestión política ya establecida; o la conveniencia de evitar los inconvenientes que causaría que los distintos departamentos sostuviesen puntos de vista contradictorios.

Si bien la Suprema Corte anuló las prescripciones normativas relacionadas con la geografía electoral, no precisó de qué manera debía respetarse el derecho de igualdad de los electores. Así que, como era de esperarse, la cuestión se planteó nuevamente ante la Corte.

El sur de los Estados Unidos se había caracterizado por sus tendencias discriminatorias y su ingeniería segregacionista. Georgia tenía un sistema electoral basado en elecciones primarias en los condados para elegir a las autoridades estatales; lo anterior hacía que los condados más poblados tuvieran el mismo número de votos que los condados más exclusivos y menos poblados, con la consecuente discriminación de los condados pobres y densamente poblados que, generalmente, coincidían con la diferencia racial de esa sociedad. En el caso *Gray v. Sanders* 372 US 368 (1963), el ministro William Douglas se refirió a la proporcionalidad poblacional de la siguiente manera:

¿Cómo puede una persona tener dos o diez veces más el peso de su voto que otra persona en una elección estatal, sólo por el hecho de que ella vive en un área rural o porque vive en el condado más pequeño? Una vez que la circunscripción geográfica en la cual un representante es electo, todos los que participan en la elección deben tener un voto igualitario, a pesar de la raza, sexo, ocupación,

ingreso y sin importar dónde puede estar su domicilio en ese distrito geográfico.¹⁴

Posteriormente, continuaron los precedentes en este mismo sentido, dando por primera vez en la historia de la justicia de los Estados Unidos, una orientación de total justiciabilidad a las cuestiones políticas y electorales, y consolidando el principio de “un hombre, un voto”. En el caso *Wesberry v. Sanders* 376 US 1 (1964) se analizó la desproporcionalidad de la población en el quinto distrito de Georgia, con sede en Atlanta, que tenía entonces el doble de electores que la media de los demás distritos en el Estado.

El ministro Hugo Black que escribió la sentencia y acuñó la frase “un hombre, un voto”, determinó que el principio de proporcionalidad poblacional derivaba del artículo I, sección 2, de la Constitución,¹⁵ cuya interpretación hacía que los representantes deberían ser electos.

Tanto como fuera posible, de que el voto de un hombre en una elección para el Congreso, debiera valer tanto como el de otro (“Un hombre, un voto”).

El 15 de junio de 1964 la Suprema Corte dio el paso que faltaba: en seis casos que versaban sobre seis estados diferentes (conocidos en conjunto como *Reapportionment Cases*). La sentencia más importante fue la del caso *Reynolds v. Sims* 377 US 533 (1964), que fue elaborada por el propio Presidente de la Suprema Corte, Earl Warren. La desproporción poblacional era mínima, pero Alabama no había hecho lo posible por disminuirla, por lo que consideró necesario redistribuir para cumplir con el principio.

La *Voting Rights Act* de 1965 hizo suyos algunos de los pronunciamientos contenidos en *Reynolds*, no obstante la enorme ola de inconformidades que, entre los políticos y principalmente los legisla-

¹⁴ *Gray v. Sanders* 372 US 379-381 (1963).

¹⁵ “La Cámara de Representantes debe estar integrada por miembros electos cada dos años por el pueblo de los diversos Estados...”

dores, levantó la decisión judicial. Para principios de la década de los setenta, la legislación electoral de casi todos los estados de la Unión se había adaptado a la jurisprudencia de la Corte.

Pero quizá el extremo lo representa la resolución en *Kirkpatrick v. Preisler* 394 US 526 (1969) donde la distritación de Missouri fue considerada inconstitucional, porque permitía una desproporción del 3.1% en la población de sus distritos. A partir de este caso, la más mínima variación ha sido considerada contraria a principio de igualdad ante la ley.

La década de los sesenta durante el siglo XX, gracias a este principio sostenido por la Suprema Corte de Justicia, 39 de 45 estados que elegían a más de un miembro para el Congreso de los Estados Unidos, modificaron sus distritos electorales. Para la siguiente década, las elecciones de 1972 lograron que 385 representantes fueran electos en distritos cuya variación poblacional era escasamente del 1%.

En *White v. Weiser* 412 US 783 (1973) los distritos de Texas tuvieron que ser rectificadas, pues observaban una variación de casi el 5%. Aún con una variación del 1%, la desproporción poblacional no fue tolerada en Nueva Jersey, porque en consideración de la Suprema Corte, el Estado no había puesto a su alcance ninguna medida para evitarla *Karcher v. Doggett* 462 US 725 (1983).

Por lo anterior, la Suprema Corte de los Estados Unidos desechó la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones políticas, en lo referente a la distritación electoral, con base en el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de prácticas discriminatorias en el ejercicio de derechos políticos. La regla de “un hombre, un voto” ha sido primero definida como una posibilidad más que un principio rigorista, pero se ha venido a convertir en un principio estricto; de esta manera, las resoluciones en los casos *Gray* y *Reynolds* aceptaron la regla con un mínimo de variaciones poblacionales, pero con los precedentes *Kirkpatrick* y *Karcher* se rigidizó al extremo.

Como se ha observado, el principio se ha desarrollado con relación a las elecciones federales para los integrantes del Congreso Federal, pero la Suprema Corte no ha aplicado la misma regla para las elecciones estatales en la integración de las Legislaturas locales, ni tampoco para la representación en el gobierno de los condados o municipios.

Ejemplo de lo anterior son los siguientes casos: *Mahan v. Howell* 410 US 315 (1973) en donde la disparidad poblacional del 16.4% en los distritos electorales de Virginia se consideró aceptable por el ministro William Rehnquist. En *Gaffney v. Cummings* 412 US 736 (1973) se resolvió igual, a pesar de que Connecticut tenía una desproporción del 7.8%. De la misma manera, *White v. Register* 412 US 755 (1973) para Texas con una variación del 9.9% en los distritos de Texas.

Una paradoja resultó la resolución de *Brown v. Thomson* 462 US 835 (1983) donde la Suprema Corte de Justicia aceptó razonable la disparidad poblacional de los distritos de Wyoming, el mismo día en que decidió el caso *Karcher* donde no toleró el 1% de variación para los distritos federales en Nueva Jersey.

Hacia 1970, el principio logró extenderse a elecciones no políticas para ocupar cargos públicos, sino a otras elecciones comunitarias. En *Hadley v. Junior College District of Metropolitan Kansas City* 397 US 50 (1970) se aprobó la resolución de que el principio de “un hombre, un voto” se aplicaba a todo tipo de elecciones, incluso las de los distritos escolares.

Con respecto a los condados, base de la división político territorial de los Estados en ese país, la ley de Alabama que modificó las facultades de los “comisionados” o ediles de los condados y que selectivamente privó de facultades a los comisionados negros, la Suprema Corte consideró en *Presley v. Etowah County* 502 US 491 (1992) que como dicha ley no afectaba directamente cuestiones electorales no se violaba la Constitución ni la Ley Federal de Derechos Políticos.

Con la resolución en *Holder v. Hall* 114 S Ct. 2581 (1994) la Corte tampoco consideró que la forma de gobierno adoptada en Georgia afectara los derechos políticos de los electores, a pesar de que había un solo comisionado como representante en cada condado, a pesar de probarse que el 20% de la población negra no tenía ningún representante en el condado Bleckley.

Como se aprecia, muchos de estos precedentes han sido tomados en los últimos años, cuando la integración de la Suprema Corte ha cambiado física e ideológicamente. El legado de Earl Warren, protector de los derechos civiles, ha sido erosionado por la acción de William Rehnquist, quien ha logrado neutralizar el avance en el principio de igualdad en las elecciones estatales así como las ocurridas en los condados.

En algunos casos, los tribunales federales llegaban a ordenar mediante un plan de redistribución, con medidas específicas para eliminar la variación poblacional en los distritos locales, pero la Suprema Corte de la época de Warren Burger logró revocar dichos planes, como en el caso *Chapman v. Meier* 420 US 1 (1975), donde una disparidad del 20% no fue suficiente para llevarla a cabo legalmente, pues se mencionó que la distritación respetaba las líneas geográficas que los condados habían adoptado históricamente.

El efecto salamandra en el distrito 11 de Georgia fue aceptado para incluir población minoritaria en el caso *Millar v. Jonson* 115 S Ct. 2647 (1994). Los efectos salamandras que originaron la jurisprudencia protectora de los derechos civiles, han sido desechados en los últimos casos como en *Davis v. Bandemer* 478 US 109 (1986) donde algunos distritos fueron rediseñados no en función de la composición étnica de la población, sino de las preferencias políticas que observaban sus electores. En el presente caso, los votantes demócratas acusaron de la redistribución para incluir votantes republicanos en sus distritos. El ministro Byron White desechó la petición.

Por último, es significativo notar que el movimiento de “discriminación invertida” que comenzó en el caso *Regents of the University of California v. Bakke* 438 US 265 (1978) para neutralizar la discriminación contra la población mayoritaria blanca en el acceso a la educación superior, por medidas de privilegio hacia las minorías raciales, también ha implantado su peso en los casos electorales, comenzando con la resolución en *Shaw v. Reno* 509 US 630 (1993) donde electores blancos impugnaron doce distritos federales en Carolina del Norte donde, según ellos, se privilegiaba el voto de los electores negros. De la misma manera, en el caso *Miller v. Johnson* 115 S Ct. 2475 (1994), el ministro Anthony Kennedy sentó el precedente por el cual los electores deberían ser tratados como individuos, más que como miembros de un grupo racial.

Aunque el aserto de Kennedy resulta interesante para el liberalismo mexicano, la realidad de segregación centenaria de los Estados Unidos hizo necesaria la toma de medidas como las resoluciones de Brennan, Black, Douglas y Warren para lograr la igualdad política de los votantes.

II. La distritación en los precedentes mexicanos

En el precedente del SUP-JRC-012/2000 del TEPJF, se adoptó la definición consistente en que la redistribución es una actividad que permite readecuar y actualizar las unidades geoelectorales, ante los efectos generados por la dinámica poblacional, los constantes movimientos migratorios, así como por los cambios en la geografía económica; dicha actividad, se reconoció, es de gran complejidad, debido al carácter subjetivo del proceso y a los diferentes intereses y necesidades que representan los actores involucrados en la definición de los criterios para su instrumentación, así como por la gran cantidad de variables que pueden incluirse para realizar tal proceso. Por lo anterior es que se estableció el criterio de que:

La delimitación de la geografía electoral y su modificación, deben realizarse en actos fuera del proceso (como sería el registro de nuevos partidos políticos) en razón de que dicha actividad, incluyendo la redistribución, no solo está excluida en la regulación de la etapa de *preparación de la elección*, sino que además implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, que requieren: estudios de carácter multidisciplinario, la existencia de una metodología, la planeación de un programa de actividades, la asistencia de personal especializado, infraestructura adecuada (material, computadoras, locales, información de censos poblacionales y de registros ciudadanos y recursos económicos) y la muy importante participación cercana de los partidos políticos como diseñadores y observadores del proceso, todo lo cual requiere de tiempos para su realización, mismos que no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un proceso electoral local, y además de que tal redistribución impactaría en la cartografía electoral, cuya unidad básica es la sección, por lo que cualquier modificación en esta área altera el padrón electoral, y en consecuencia las listas nominales de electores. Resulta pues, basado en la experiencia derivada, tanto del conocimiento de la complejidad de la tarea ya descrita, como del conocimiento derivado de la regulación que de esta tarea contienen otras legislaciones aplicables en nuestro país,

que los trabajos de redistribución se deberán realizar entre dos procesos electorales ordinarios.¹⁶

Posteriormente, en el asunto SUP-REC-021/2000, la Sala Superior del TEPJF precisó el concepto y propósitos de la geografía electoral; inicialmente, definió a la primera, en términos generales, como *la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones*. Se precisó que, para efectos de la integración de la Cámara de Diputados, la Constitución prescribe la división del territorio nacional en 300 distritos uninominales, en una terminología que nos recuerda el *lapsus* del artículo 115 constitucional cuando denomina a los municipios como la simple base territorial de la organización política y administrativa de los Estados.

La delimitación de cada uno de los distritos electorales uninominales cumple con cuatro propósitos:¹⁷

1. Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes;
2. Se pretende evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial;
3. Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y
4. La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

¹⁶ REDISTRIBUCIÓN. LOS TRABAJOS DE. DEBEN RESOLVERSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (Legislación del Estado de México), Tesis S3EL 025/2000.

¹⁷ GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS, Tesis S3EL 079/2002.

En el citado precedente se confirmó el hecho de que la distribución geográfica de los distritos electorales se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos. Por lo tanto, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada.

Esto, como anteriormente se había precisado, eran tareas que reclaman tiempo suficiente para poder ser realizadas con precisión y objetividad, por lo que se deben llevar a cabo entre dos procesos electorales, por lo menos dieciocho meses antes del proceso electoral ordinario siguiente.¹⁸

El resultado de la demarcación tendrá como resultado que los distritos electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo distrito electoral y que participan en un determinado proceso electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el distrito electoral respectivo.

Recientemente se ha precisado que, en virtud de que un proceso de definición de los distritos electorales es un acto complejo, tal como se había reconocido anteriormente, la variedad de actividades y de

¹⁸ REDISTRITACIÓN. LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DURANTE LAS FASES DEL PROCESO CORRESPONDIENTE, ADQUIEREN DEFINITIVIDAD SI NO SE IMPUGNAN OPORTUNAMENTE (Legislación de Quintana Roo); Partido Nueva Alianza v. Tribunal Electoral de Quintana Roo, Tesis XXXVIII/2007.

sujetos involucrados en dicho proceso hace inviable efectuar la redistribución en un solo acto y, por ello, los acuerdos adoptados en cada una de esas etapas adquiere *definitividad* para efectos de su posible impugnación.

Es importante destacar en este punto que, a diferencia de los precedentes norteamericanos, en nuestro país la geografía electoral ha sido objeto de análisis por los tribunales gracias a las impugnaciones que han presentado, fundamentalmente, los partidos políticos y no por juicios ciudadanos. En Estados Unidos, hay que recordar, la Suprema Corte se ha adentrado en el control constitucional de este tema gracias a las acciones intentadas por individuos, por ciudadanos que alegan la violación de su derecho a participar, en condiciones de igualdad, en un proceso electoral.

En el precedente del SUP-JDC-22/2002, la Sala Superior del TEPJF precisó que un acuerdo del órgano administrativo electoral por virtud del cual se precisaba la geografía electoral para las siguientes elecciones, es una medida que atañe a la preparación del proceso electoral, por lo que constituye un acto que incumbe a la organización de las próximas elecciones y que queda comprendido en la fase de preparación *lato sensu*.¹⁹ El acuerdo que establece la geografía electoral no afecta de manera individualizada, cierta, directa e inmediata alguno de los derechos político electorales de los ciudadanos, como serían los de votar, ser votado o de asociación, ni tampoco algún derecho personal o patrimonial a través de alguna sanción, porque no se desprende que se afecten en lo particular y directamente sus derechos, por no encontrarse dirigido el acuerdo de distribución de los distritos electorales en su perjuicio, sino que trasciende indirectamente a toda la colectividad que se encuentre en aptitud de participar en los comicios; además, el perjuicio que se le pudiera causar al ciudadano es contingente, pues puede producirse o no el día de la jornada electoral, ya que podría darse el caso de que ese día el ciudadano ni siquiera acudiera a sufragar.

¹⁹ *Cfr.*, el precedente fijado en la Tesis S3EL 025/2000, en el cual se precisa que “La delimitación de la geografía electoral y su modificación, deben realizarse en actos fuera del proceso (como sería el registro de nuevos partidos políticos) en razón de que dicha actividad, incluyendo la redistribución, [...] está excluida en la regulación de la etapa de preparación de la elección”.

Por otra parte, la restitución que en un momento dado tuviera que hacerse, no podría darse solamente en cuanto al ciudadano que hubiera impugnado personal e individualmente el acuerdo de distribución de los distritos, poniéndolo en el goce y disfrute de su derecho, sino que, acoger la pretensión del ciudadano involucraría inevitablemente a todos los sujetos que se encuentran inmersos en la situación creada por el acuerdo reclamado, con lo que se provocaría una modificación de la etapa de preparación del proceso electoral, respecto de la cual, en el supuesto de existir inconformidad, la ley sólo facultó a los partidos políticos para impugnar los actos o resoluciones relacionados con las etapas de los procesos electorales.

Por lo tanto, en el referido precedente SUP-JDC-22/2002, se precisó que los ciudadanos carecemos de legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de los acuerdos que fijan la geografía electoral. Cabría ahora, y a la luz de la reciente reforma electoral en virtud de la cual se reconoce al TEPJF la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una norma general electoral, y consecuentemente dejarla de aplicar, reflexionar sobre la procedencia el JDC en contra de la distribución de los distritos electorales.

Lo anterior es relevante, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, que las normas que prescriben la geografía electoral se deben considerar generales;²⁰ y es precisamente dicho máximo tribunal el que ha definido ciertos criterios básicos respecto al tema, precisamente, mediante el conocimiento de acciones de inconstitucionalidad promovidas esencialmente por partidos políticos. En consonancia con los precedentes norteamericanos, pero sobre todo con la historia mexicana reciente, la SCJN ha precisado que la demarcación de los distritos electorales, por tener que estar exenta de motivaciones políticas, es una función eminentemente técnica que le corresponde al órgano autónomo encargado de la preparación de las elecciones, es decir a los institutos electorales, tanto al federal como a los de las entidades federativas.

²⁰ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO, Jurisprudencia P./J. 25/99.

En este sentido, la SCJN ha declarado inconstitucionales no sólo normas generales secundarias de los Estados,²¹ sino incluso normas constitucionales estatales que, por virtud de una reforma, trasladaban la función de la delimitación de la geografía electoral a un órgano distinto del electoral:

el texto del artículo 53, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Quintana Roo, a partir de la reforma que se impugna en la presente vía, implícitamente elimina la facultad que en forma integral y directa corresponde al Instituto Electoral Estatal, a través de su Consejo General, respecto de la determinación de la geografía electoral, toda vez que dicho precepto merma y socava una atribución propia y exclusiva del órgano electoral especializado y profesional, puesto que ahora se encuentra subordinada o sujeta a la aprobación del Pleno de la Legislatura, por cuando menos las dos terceras partes de sus miembros.

Por consiguiente, se concluye que el artículo 53 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que establece: **“... el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo propondrá al Congreso del Estado la demarcación territorial correspondiente en Distritos Electorales, la cual**

²¹ INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE. LOS ARTÍCULOS 9o. BIS, PUNTO 2, 11 BIS, PUNTO 1, Y 54, PUNTO 1, INCISO J), DEL CÓDIGO ELECTORAL ESTATAL, TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), CONSTITUCIONALES, AL SUPRIMIR LAS FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA ENCARGARSE DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LA ENTIDAD, jurisprudencia P./J. 63/2000: “el Poder Legislativo de ese Estado afecta las facultades que corresponden al instituto de referencia, en su carácter de autoridad electoral, al modificar y derogar las disposiciones relativas que le daban la facultad de encargarse integral y directamente de la geografía electoral del Estado, asumiendo con ello el Congreso Local esa atribución que por su naturaleza no le corresponde y que tanto la Constitución Federal como la Local, reconocen a favor de la autoridad electoral de manera exclusiva.”; INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. LOS ARTÍCULOS 17, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 95, FRACCIÓN XXXVI, DEL CÓDIGO ELECTORAL ESTATAL TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SUPRIMIR LAS FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA ENCARGARSE DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LA ENTIDAD, jurisprudencia P./J. 110/2005.

deberá ser aprobada en el Pleno de la Legislatura por cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la misma...” transgrede los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116 fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, porque a través del numeral impugnado, el Poder Legislativo del Estado afecta las facultades que constitucionalmente le corresponden al Instituto Electoral de la Entidad, en su carácter de organismo público autónomo que tiene a su cargo en forma integral y directa, entre otras atribuciones, lo relativo a la geografía electoral del Estado.²²

Es importante destacar que, por lo que se refiere a la autonomía con que cada entidad federativa puede establecer su correspondiente geografía electoral, la SCJN ha precisado que la distribución de los distritos electorales uninominales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General de la República, de tal modo que cada voto emitido tenga el mismo valor.

Por otra parte, ese máximo tribunal ha reiterado que el artículo 53 de la citada Constitución, al prescribir que la demarcación de los distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre 300, y que la distribución de tales distritos entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como geográfico, para la división territorial de los distritos electorales federales; sin embargo, se ha precisado, atendiendo al sistema normativo de distribución de competencias en nuestro Estado federal, la citada disposición constitucional sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la

²² Acción de inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002.

Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales prevé únicamente el criterio poblacional.²³

Así, en el ámbito de las entidades federativas, la geografía electoral sólo admite ser definida a partir del criterio poblacional, regido por el principio de “un hombre un voto”; sin embargo, del hecho de que sólo rija el criterio poblacional para la demarcación de los distritos electorales en los Estados no se sigue, como lo ha señalado la Sala Superior del TEPJF, que únicamente se considera la información contenida en el último o más reciente censo de población, pues es posible la utilización de instrumentos adicionales que arrojen datos actualizados, fidedignos y confiables acerca de la densidad poblacional, pues de lo contrario, si se tomaran como base, únicamente, los datos generados por el censo general de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, los cuales pueden encontrarse rebasados o desactualizados, se incumpliría con el propósito de delimitar geográficamente los distritos lo más apegado posible a la realidad poblacional, en franca contravención a los principios electorales constitucionales de certeza y objetividad.²⁴

III. La proporcionalidad poblacional en la representación política por entidad federativa

La fracción II del artículo 116 de nuestra Constitución Federal establece que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al número de habitantes de cada uno. Este principio deja a la soberanía de cada Estado la facultad para determinar la medida de esa proporcionalidad y, en consecuencia, no aporta mayores elementos para definir esta proporcionalidad, por lo que su utilidad es relativa. Sin embargo, la Constitución fija los mínimos de representatividad: siete diputados para todos los Estados cuya po-

²³ Acción de inconstitucionalidad 35/2001.

²⁴ REDISTRITACIÓN. PARA LLEVARLA A CABO SE PUEDEN UTILIZAR INSTRUMENTOS ADICIONALES AL CENSO GENERAL DE POBLACIÓN (Legislación de Aguascalientes). Partido del Trabajo v. Pleno del Supremo Tribunal del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, Tesis II/2007.

blación no alcance los 400,000 habitantes; con base en cifras de 2005, ninguna entidad federativa se encuentra en este supuesto, ya que Baja California Sur que es el estado con menor población, 512,170 habitantes, cuenta, a pesar de ello, con un Congreso de 21 representantes.

En Latinoamérica, el país con mayor número de representantes, en términos absolutos, es México con 628 (500 diputados y 128 senadores), en tanto que el de menor número es Costa Rica con 57. El país de mayor representatividad en números relativos es Uruguay, ya que cuenta con un representante por cada 25,124 habitantes. Del lado contrario está Brasil que cuenta con uno por cada 285,857 habitantes.²⁵

Sin desconocer que pueden existir diversos métodos para calcular el promedio y la proporcionalidad a la que alude el texto constitucional, si optamos por un promedio entre el número de habitantes y los representantes que actualmente integran los Congresos locales, se obtiene una media de representación política a nivel nacional equivalente a un diputado local por cada 149,397 habitantes, aproximadamente.

Si se considera dicho promedio para asignarle algún contenido al principio de proporcionalidad por habitante, se observa que once Estados rebasan dicho promedio, siendo Jalisco, Estado de México y Veracruz las entidades con mayor desproporción poblacional por cada diputado. La importancia de la proporcionalidad poblacional por diputado radica en el valor del voto de un elector en un Estado con respecto al otro, así como en la fortaleza del Congreso frente a los demás poderes, particularmente frente al Poder Ejecutivo. Este principio constitucional persigue la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, tal como se ha consagrado en la jurisprudencia de otros países, como en los Estados Unidos, bajo la frase de “un hombre, un voto”.

Por otra parte, tomando en cuenta la integración de los congresos locales, pueden calcularse parangones que demuestran la desproporcionalidad en el número total de diputados de una Legislatura. Por ejemplo, el Congreso de Baja California cuenta con 16 diputa-

²⁵ Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, México.

dos de mayoría, teniendo un total de 21, con una población que es cinco veces mayor a la población de Baja California Sur, que cuenta también 16 diputados de mayoría. ¿Cuál será la razón para que el diputado sudcaliforniano represente a 32,011 habitantes, mientras que en Baja California cada diputado represente a 177,779? La desproporción es patente entre más grande es la base poblacional del Estado, siendo las entidades federativas más pobladas las más subrepresentadas en sus respectivas asambleas, como por ejemplo, Jalisco (337,606 habitantes/diputado), el Estado de México (311,278 habitantes/diputado) y Veracruz (245,180 habitantes/diputado), mientras que en Baja California Sur, Campeche y Colima existe un diputado por cada treinta cuatro mil habitantes en promedio. De esta manera se aprecia que el voto de un ciudadano de un Estado densamente poblado cuenta políticamente menos que el de los estados escasamente poblados.

El problema inicial del federalismo fue el mismo que el de la representación política: las entidades federativas deberían ser iguales en su representatividad. En este sentido, el temor era que la sub-representación de las entidades menos pobladas condujera a una situación injusta donde la voz de los estados más poblados, con mayores representantes, tomara las decisiones fundamentales. Sin embargo, la desproporción poblacional de los estados más poblados debilita sus respectivas legislaturas en la aprobación de reformas constitucionales y los ciudadanos de esos estados son discriminados por sus propias instituciones, si se les compara con los estados menos poblados.

A estos problemas se agrega el de la representación proporcional de los diputados locales que, en ocasiones, llega a acreditar el mismo número de diputados que los de mayoría relativa, como es el caso de Jalisco que, teniendo una Legislatura con 40 integrantes, la mitad lo son por el principio de mayoría relativa y exactamente la otra mitad lo son por el principio de representación proporcional.

La Constitución Federal determina que los estados deben observar una proporcionalidad poblacional en su representación política, debiendo ser una proporcionalidad ciudadana; sin embargo, con el fin de simplificar, los cálculos que se presentan a continuación se basan en la población total de cada estado.

En el cuadro 1 se aprecia que Oaxaca, con algo más de tres millones y medio de habitantes, cuenta con un Congreso de 42 diputados,

mientras que Jalisco con una población de casi el doble, mayor de seis millones y medio, tiene una Legislatura con menos representantes que Oaxaca, es decir, 40 diputados. De la misma manera, si tomamos el caso de Puebla con más de cinco millones de habitantes, su Legislatura de 41 diputados contrasta con la de Sinaloa que con la mitad de la población, cuenta con una Legislatura mayor a la de Puebla, con 40 diputados.

A la población total del país (103,263,388 habitantes) podemos dividirla en 32 partes iguales, por lo que correspondería idealmente una media de 3,226,980 habitantes por entidad federativa; asimismo, considerando los 691 distritos electorales locales que existen en dichas entidades, corresponderían 21.6 curules de mayoría relativa como media, o sea una proporción de un diputado por cada 149,397 habitantes. Esta cifra podría considerarse como parámetro para valorar a la media poblacional de la representación política. Se podría proponer que cada diez años, por lo menos, con el censo, se revalore la cifra promedio que fije el criterio de “proporcionalidad” en la representación política para cumplir con la disposición constitucional. Esta obligación tendría que considerarse en una ley federal que reglamentara la fracción II del artículo 116 constitucional.

De esta manera, resumimos en el cuadro 1 la proporcionalidad poblacional en la representación política en los Congresos estatales. Dos factores habrá que considerar para interpretar los datos abajo mencionados: primero, el número de diputados es el total, incluyendo los de representación proporcional, en cada caso se sigue en paréntesis el número de diputados de mayoría relativa, que son los que determinan la proporción poblacional de la representación política. Segundo, la columna de proporción entre la población por diputado, sólo incluye los de mayoría relativa y no los de representación proporcional. En cualquiera de los casos, el cuadro representa sólo un ejercicio para mostrar cómo algunos estados no cumplen con el principio de representación proporcional que marca nuestra Constitución Federal, y no se busca necesariamente la exactitud numérica.

CUADRO 1

Entidad federativa	Población Número de habitantes	Diputados locales * Total y de mayoría relativa	Proporción: población por diputado de mayoría	
			Número de Habitantes	Índice 149,397=100
Aguascalientes	1 065 416	27 (18)	59 189	39.6
Baja California	2 844 469	25 (16)	177 779	119.0
Baja California Sur	512 170	21 (16)	32 011	21.4
Campeche	754 730	35 (21)	35 940	24.1
Coahuila	2 495 200	31 (20)	124 760	83.5
Colima	567 996	25 (16)	35 500	23.8
Chiapas	4 293 459	40 (24)	178 894	119.7
Chihuahua	3 241 444	33 (22)	147 338	98.6
Distrito Federal	8 720 916	66 (40)	218 023	145.9
Durango	1 509 117	30 (17)	88 772	59.4
Guanajuato	4 893 812	36 (22)	222 446	148.9
Guerrero	3 115 202	46 (28)	111 257	74.5
Hidalgo	2 345 514	30 (18)	130 306	87.2
Jalisco	6 752 113	40 (20)	337 606	225.9
México	14 007 495	75 (45)	311 278	208.4
Michoacán	3 966 073	40 (24)	165 253	110.6
Morelos	1 612 899	30 (18)	89 606	60.0
Nayarit	949 684	30 (18)	52 760	35.3
Nuevo León	4 199 292	42 (26)	161 511	108.1
Oaxaca	3 506 821	42 (25)	140 273	93.9
Puebla	5 383 133	41 (26)	207 044	138.6
Querétaro	1 598 139	25 (15)	106 543	71.3
Quintana Roo	1 135 309	25 (15)	75 687	50.7
San Luis Potosí	2 410 414	27 (15)	100 434	67.2
Sinaloa	2 608 442	40 (24)	108 685	72.7
Sonora	2 394 861	33 (21)	114 041	76.3
Tabasco	1 989 969	35 (21)	94 760	63.4
Tamaulipas	3 024 238	32 (19)	159 170	106.5
Tlaxcala	1 068 207	32 (19)	56 221	37.6
Veracruz	7 110 214	49 (29)	245 180	164.1
Yucatán	1 818 948	25 (15)	121 263	81.2
Zacatecas	1 367 692	30 (18)	75 982	50.9
Total	103 263 388	1 138 (691)		

* Los diputados de mayoría relativa se presentan en paréntesis.
Fuente: INEGI. Tabulados Básicos. *XII Censo General de Población y Vivienda. 2005*; Constituciones Estatales, *Colección Legislaciones*, TEPJF, 2008.

Por lo que se refiere a la proporcionalidad poblacional en la representación política por circunscripción plurinominal en 2005, se obtienen los siguientes datos:

CUADRO 2

Circunscripciones plurinominales	Población Número de habitantes	Diputados locales * Total y de mayoría relativa	Proporción: población por diputado de mayoría
Primera circunscripción	20 812 300	252 (154)	135 145
Baja California	2 844 469	25 (16)	177 779
Baja California Sur	512 170	21 (16)	32 011
Chihuahua	3 241 444	33 (22)	147 338
Durango	1 509 117	30 (17)	88 772
Jalisco	6 752 113	40 (20)	337 606
Nayarit	949 684	30 (18)	52 760
Sinaloa	2 608 442	40 (24)	108 685
Sonora	2 394 861	33 (21)	114 041
Segunda circunscripción	21 054 203	250 (153)	137 609
Aguascalientes	1 065 416	27 (18)	59 189
Coahuila	2 495 200	31 (20)	124 760
Guanajuato	4 893 812	36 (22)	222 446
Nuevo León	4 199 292	42 (26)	161 511
Querétaro	1 598 139	25 (15)	106 543
San Luis Potosí	2 410 414	27 (15)	100 434
Tamaulipas	3 024 238	32 (19)	159 170
Zacatecas	1 367 692	30 (18)	75 982
Tercera circunscripción	20 609 450	251 (150)	137 396
Campeche	754 730	35 (21)	35 940
Chiapas	4 293 459	40 (24)	178 894
Oaxaca	3 506 821	42 (25)	140 273
Quintana Roo	1 135 309	25 (15)	75 687
Tabasco	1 989 969	35 (21)	94 760
Veracruz	7 110 214	49 (29)	245 180
Yucatán	1 818 948	25 (15)	121 263
Cuarta circunscripción	19 900 357	215 (131)	151 911
Distrito Federal	8 720 916	66 (40)	218 023
Guerrero	3 115 202	46 (28)	111 257
Morelos	1 612 899	30 (18)	89 606
Puebla	5 383 133	41 (26)	207 044
Tlaxcala	1 068 207	32 (19)	56 221
Quinta circunscripción	20 887 078	170 (103)	202 787
Colima	567 996	25 (16)	35 500
Hidalgo	2 345 514	30 (18)	130 306
Estado de México	14 007 495	75 (45)	311 278
Michoacán	3 966 073	40 (24)	165 253
Total	103 263 388	1 138 (691)	

* Los diputados de mayoría relativa se presentan en paréntesis.

Fuente: INEGI. Tabulados Básicos. *XII Censo General de Población y Vivienda. 2005*; Constituciones Estatales, *Colección Legislaciones*, TEPJF, 2008.

IV. La geografía electoral federal

Debido a que la determinación de las circunscripciones plurinominales está en función de la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el país, con base en el último censo general de población, desde 1991 han variado tanto las capitales de las entidades federativas cabeceras de circunscripción, como los propios Estados de la República que integran a cada una de las citadas circunscripciones.

De acuerdo con lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral determinar el ámbito territorial tanto de los distritos uninominales, como de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados que habrán de elegirse por el principio de representación proporcional en cada una de ellas. Las circunscripciones plurinominales y las capitales cabeceras de las mismas, en las elecciones federales de 1991 y 1994, fueron las siguientes:

CUADRO 3

Circunscripción	Capital cabecera	1991 y 1994	
I	Distrito Federal	Distrito Federal Puebla Tlaxcala	
II	Durango	Aguascalientes Coahuila Chihuahua Durango	Hidalgo Querétaro San Luis Potosí Zacatecas Guanajuato
III	Xalapa	Campeche Chiapas Nuevo León Quintana Roo	Tabasco Tamaulipas Veracruz Yucatán
IV	Guadalajara	Baja California Baja California Sur Sonora Sinaloa	Nayarit Colima Michoacán Jalisco
V	Toluca	Guerrero Estado de México Morelos Oaxaca	

Asimismo, las circunscripciones plurinominales y las capitales cabeceras de las mismas en las elecciones federales de 1997, 2000, 2003 y 2006, fueron las siguientes:

CUADRO 4

Circunscripción	Cabecera de Circunscripción	Entidades Federativas			
		1997, 2000 y 2003		2006	
I	Guadalajara	Baja California Baja California Sur Colima Guanajuato	Jalisco Nayarit Sinaloa Sonora	Baja California Baja California Sur Chihuahua Durango	Jalisco Nayarit Sinaloa Sonora
II	Monterrey	Aguascalientes Coahuila Chihuahua Durango Nuevo León	Querétaro San Luis Potosí Tamaulipas Zacatecas	Aguascalientes Coahuila Guanajuato Nuevo León	Querétaro San Luis Potosí Tamaulipas Zacatecas
III	Jalapa	Campeche Chiapas Oaxaca Quintana Roo	Tabasco Veracruz Yucatán	Campeche Chiapas Oaxaca Quintana Roo	Tabasco Veracruz Yucatán
IV	Distrito Federal	Distrito Federal Hidalgo Morelos	Puebla Tlaxcala	Distrito Federal Guerrero Morelos	Puebla Tlaxcala
V	Toluca	Guerrero Estado de México Michoacán		Colima Hidalgo Estado de México Michoacán	

Para el proceso electoral federal de 1988, el legislador previó el establecimiento de 5 circunscripciones plurinominales para elegir a 200 diputados según el principio de representación proporcional, así como la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como el órgano encargado del control de la legalidad y regularidad en dichos comicios federales, con competencia en todo el territorio nacional, de ahí que todas las impugnaciones derivadas del proceso electoral de 1988 se concentraran en la Ciudad de México para ser resueltas por dicho Tribunal Electoral.

Para el proceso electoral federal de 1991, se mantuvo la misma geografía electoral aplicada para la elección de 1988, pero con el establecimiento de un nuevo órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias que se derivaran de dicho proceso comicial: el Tribunal Federal Electoral, integrado por una Sala Central, con

sede en el Distrito Federal y 4 Salas Regionales, cuyas sedes serían las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales.

En 1991 se mantuvo la misma demarcación de los distritos electorales uninominales y de las circunscripciones plurinominales que se utilizó para las elecciones de 1988, ello en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Decimotercero Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por tal razón, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó, mediante Acuerdo de 7 de enero de 1991, que resultaba inconsecuente cambiar en ese momento las cabeceras de circunscripción, por lo que se mantuvieron como tales, las siguientes: para la primera, el Distrito Federal; para la segunda, Durango; para la tercera, Xalapa; para la cuarta, Guadalajara; y, para la quinta, Toluca.

Para el proceso electoral federal de 1994, en virtud de que el Artículo Quinto Transitorio del Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que para la elección de los miembros de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se debía realizar con base en la distribución de los distritos electorales uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991, el Consejo General del Instituto Federal acordó, el 9 de septiembre de 1993, mantener las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados por el principio de representación proporcional electos en cada una de ellas, establecidos para las elecciones federales de 1991.

Ahora bien, por disposición del artículo quinto transitorio del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1996, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la elección federal de 1997 debía realizarse una nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del censo general de población de 1990. Se estimó que era necesaria una nueva distribución electoral, ello para lograr que los espacios geográficos en los que se elige a los representantes de la sociedad ante el Congreso fuera realizada con una clara observancia del principio de equidad poblacional, tratando que cada uno de los distritos electorales en los que se divide el territorio nacional tuviera una población similar.

Cabe señalar que la distritación electoral existente hasta 1996 se había realizado desde 1978, con base en el Censo General de Población de 1970; sin embargo, los fenómenos demográficos que había experimentado nuestro país desde entonces, generaron severos desequilibrios reflejados en una desigualdad en la distribución de los ciudadanos en los 300 distritos. Un ejemplo de dicha realidad, lo constituyó el hecho de que en el Distrito II de Nuevo León contó en 1994 con un poco más de 49 mil ciudadanos empadronados, mientras que el XL del Distrito Federal tuvo más de 600 mil.

En virtud de lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 31 de julio de 1996, acordó aprobar la nueva distritación que la Junta General Ejecutiva le sometió a su consideración y en la que se incorporaron diversos elementos cuantitativos y cualitativos a fin de lograr el equilibrio poblacional ordenado por los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen 2 criterios para la división del país en 300 distritos electorales uninominales: el de equilibrio demográfico, por el cual al ordenarse dividir la población total del país en 300 unidades, se pretende que cada diputado electo por el principio de mayoría relativa represente a un número similar de habitantes; y el de representación mínima, para cada parte integrante de la Federación, al establecerse que ninguna Entidad puede tener menos de 2 diputados electos por el principio de mayoría relativa.

Resultan interesantes los criterios establecidos por el citado Consejo General del Instituto Federal Electoral, para determinar el ámbito territorial de las 5 circunscripciones plurinominales y la capital de la entidad federativa que debía ser cabecera de cada una de ellas, a saber:

- Equilibrio democrático, entendido no como una igualdad exacta, sino como una fórmula que permita la adecuación entre una realidad geográfica y una social.
- Equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción, a través de una fórmula que opera, en principio, bajo un rango de variación de más menos 15% entre cada uno de los distritos.
- Unidad geográfica, privilegiando la integridad municipal sobre el equilibrio de población.

- Compacidad, es decir, mantener ciertas identidades regionales sobre el criterio de desviación poblacional.
- Cada circunscripción plurinominal debía abarcar entidades federativas completas.

Para el proceso electoral federal de 2000, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 22 de septiembre de 1999, acordó mantener el ámbito territorial y las cabeceras de las 5 circunscripciones plurinominales, tal y como se integraron para el proceso electoral federal de 1997, en las que se eligieron en cada una de ellas, a 40 diputados por el principio de representación proporcional.

Lo anterior por estimar que para poder trazar nuevos distritos, definir nuevas circunscripciones y nuevas cabeceras, era indispensable un nuevo censo de población, ello por mandato constitucional y, además, en el supuesto de que se hubiese ordenado la realización de una nueva distribución del territorio nacional, el resultado hubiese tenido que ser similar al resultado de 1996, ya que únicamente habían transcurrido solamente 3 años de aquel, por lo que concluyeron que el Censo era la única pauta constitucional para hacer una distritación y realizar el trazo de las circunscripciones. Cabe recordar que la nueva geografía electoral de 1996 se realizó con base en las cifras del Censo de Población y Vivienda de 1990.

Para el proceso electoral federal de 2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 24 de septiembre de 2002, determinó que las 5 circunscripciones plurinominales y sus respectivas cabeceras para las elecciones federales del año 2003, fueran las mismas que se establecieron para el proceso electoral federal de 2000. Lo anterior, por estimar que la distritación realizada para el proceso electoral de 1997, contenía un número equilibrado de distritos electorales uninominales, en un rango que oscilaba de 59 a 62 distritos electorales por circunscripción.

No obstante lo anterior, para el proceso electoral federal de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo de 11 de febrero de 2005, aprobó una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se dividió el país. Asimismo, el 30 de septiembre de 2005, dicho Consejo General estableció el ámbito territorial de cada una de las 5 circunscripcio-

nes plurinominales, la capital de la entidad federativa cabecera de cada una de ellas y el número de diputados por el principio de representación proporcional que habrían de elegirse en cada circunscripción para las elecciones federales del 2 de julio de 2006, con base en los datos que aportó el Censo de Población del año 2000.

Dicho Instituto estimó que si bien la demarcación territorial que se utilizó para el proceso electoral federal de 2003 presentaba un gran avance en la distribución poblacional, también lo era que la realidad social exigía una nueva demarcación territorial, con motivo de la información arrojada por el citado Censo General de Población del año 2000, partiendo de los siguientes criterios: equilibrio democrático, unidad geográfica e integración de cada circunscripción plurinominal por entidades federativas completas.

Es por ello que las circunscripciones plurinominales fueron definidas utilizando una metodología similar a la que se empleó en la delimitación de los 300 distritos electorales de mayoría relativa, es decir, se aplicó un modelo matemático que permitió alcanzar un óptimo equilibrio poblacional, preservando el criterio de unidad geográfica de cada circunscripción y que por cierto se conformaron por entidades federativas completas.

Se logró equilibrar el número de distritos que conformaron cada una de las circunscripciones plurinominales, a saber: tres de ellas quedaron conformadas por 60 distritos cada una y, las otras dos con 59 y 61, respectivamente. Dicho equilibrio poblacional permitió que los diputados electos por lista regional representaran a un número similar de ciudadanos, independientemente de la circunscripción en la que fueron propuestos, fortaleciendo así la democracia.

Un dato importante lo constituye el hecho de que el Instituto Federal Electoral haya considerado en la redistribución a los pueblos indígenas, puesto que en el Acuerdo adoptado por dicho órgano colegiado, se señala que en la técnica utilizada se respetó la integridad territorial de la mayor parte de estas poblaciones.

Por cuanto hace a las cabeceras de las circunscripciones plurinominales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó mantener el trazo geográfico de la elección inmediata anterior, ya que ofrecía las condiciones necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones electorales.

Cabe señalar, que los cambios en la conformación de las circunscripciones plurinominales en relación con la elección de 2003, fueron los siguientes: Colima pasó de la primera circunscripción a la quinta; Guanajuato cambió de la primera a la segunda circunscripción; Chihuahua y Durango cambiaron de la segunda a la primera circunscripción; Hidalgo pasó de la cuarta a la quinta circunscripción, manteniendo cada una de las restantes entidades federativas, la circunscripción que le había correspondido para las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003.