

EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

*Jorge Chaires Zaragoza**

*Privad a un hombre de que haga
algo por su país
y no se cuidará de él para nada.*
John Stuart Mill

EXPEDIENTE
SG-JDC-305/2009
Y ACUMULADOS

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Agravios; IV. Resoluciones; V. Análisis de las resoluciones respecto del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora; VI. Problemas a resolver; VII. El principio de representación proporcional; VIII. El principio de representación proporcional en el sistema federal mexicano; IX. Contradicción del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora; X. Conclusiones, XI. Fuentes consultadas.

* Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Disciplinas Auxiliares sobre el Derecho de la Universidad de Guadalajara. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

I. Introducción

El presente trabajo de análisis a la sentencia SG-JDC-305/2009 y acumulados, se centra en determinar la posible inconstitucionalidad del artículo 301, en concreto, en su fracción II del Código Electoral para el Estado de Sonora. El problema planteado se concreta en que para la asignación de representantes bajo el principio de representación proporcional se debe tomar en cuenta el porcentaje total de la votación válida emitida en la elección de los 21 distritos por el principio de mayoría relativa (fracción I) o si se debe considerar el mayor porcentaje de votos respecto de la votación válida emitida en sus distritos (fracción II). Asimismo, se analizan los alcances del artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que faculta a las legislaturas de las entidades federativas para que establezcan en sus propias leyes los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

En la primera parte se exponen los agravios expresados por los recurrentes, así como las resoluciones tanto de la Sala Regional como el voto particular del magistrado presidente. En la segunda parte, y una vez delimitados los problemas a resolver, desarrollamos un breve marco conceptual e histórico sobre el principio de representación proporcional en nuestro país, a efecto de entender la importancia de dicho principio en las democracias contemporáneas y los riesgos de los sistemas imperfectos, así como las razones de su implementación en nuestro país. A continuación se analiza dicho principio a la luz del marco constitucional, considerando, primero, la fórmula de representación proporcional en el ámbito nacional y su implicación dentro del sistema federal mexicano para delimitar los alcances del artículo 116 de la Carta Magna. Finalmente, pasamos a analizar la posible contradicción del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, considerando los argumentos formulados por la autoridad responsable para confrontarlos con los expresados en el voto particular.

II. Antecedentes

Derivado de las elecciones celebradas en el estado de Sonora, el 5 de julio de 2009, en el que se renovaron gobernador, diputados y ayuntamientos, el Pleno del Consejo Estatal Electoral de Sonora, en sesión celebrada el 31 de julio de 2009, aprobó el Acuerdo número 406 en la que se declaró la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, se asignaron diputaciones y se otorgaron las constancias respectivas. En contra de dicho acuerdo se promovieron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por parte de Benjamín Basaldúa Gómez, Julio Cesar Córdova Martínez y Claudia Janneth Gámez Gutiérrez, radicados con los números de expedientes SG-JDC-305/2009 y SG-JDC-306/2009 y SG-JDC-3653/2009, respectivamente.

Por su parte, los Partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática promovieron sendos juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves SG-JRC-216/2009 y SG-JRC-215/2009, en contra, el primero de ellos, de la resolución emitida el 22 de agosto de 2009 por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora en el recurso de queja RQ-52/200, y el segundo en contra de la sentencia de 24 de agosto de 2009, emitida por el mismo Órgano Jurisdiccional en el recurso de queja expediente RQ-54/2009.

Cabe señalar que la Sala Regional estimó procedente la acumulación de dichos expedientes, ya que a su entender existía conexidad en la materia de impugnación, por lo que se determinó que fueran resueltos de “manera conjunta, pronta y expedita”.

III. Agravios

Una vez realizado el examen detallado de cada uno de los agravios expresados por los inconformes, la Sala Regional sintetizó dichos agravios en los siguientes puntos:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- a)... la pretendida inconstitucionalidad del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, particularmente su fracción II, relativa al procedimiento de asignación hasta de cinco diputados por el principio de representación proporcional por el sistema de minoría”;
- b)... la indebida aplicación e interpretación de los artículos 298, 299, 300 y 301, del Código Electoral para el Estado de Sonora, particularmente de la fracción II de este último precepto, respecto de la asignación de diputados de representación proporcional en Sonora, por el sistema de minoría” y,
- c)... la ilegalidad de las resoluciones dictadas el veintidós y el veinticuatro de agosto del presente año por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora en los recursos de queja identificados con las claves RQ-52/2009 y RQ-54/2009, interpuestos por los Partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática, respectivamente, en contra del Acuerdo número 406 por el que se declara la validez de la Elección de Diputados por el Principio de Representación Proporcional, se asignan diputaciones y se otorgan las constancias respectivas, el cual fue aprobado por el Pleno del Consejo Estatal Electoral de Sonora en sesión celebrada el treinta y uno de julio de dos mil nueve.

No obstante, a consideración de la misma Sala Regional el acto realmente reclamado en las demandas que dieron origen a los juicios para la protección de los derechos político-electorales identificados con las claves SG-JDC-305/2009 y SG-JDC-306/2009 y al que nos vamos a centrar en este trabajo, **deviene de una indebida interpretación y aplicación de las reglas relacionadas con la determinación de las diputaciones que por el principio de representación proporcional, corresponden a las distintas fuerzas políticas que contendieron en el proceso electoral**, por parte del Consejo Estatal Electoral y del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, ambos de Sonora.

Dentro de los argumentos expresados por los actores que tienen relación directa con el agravio principal resaltamos aquellos que nos ayudarán a comprender de mejor manera la litis planteada:

Que la autoridad electoral al asignar las diputaciones por el principio de representación proporcional aplicó indebidamente **el artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, específicamente su fracción II, de dicho numeral ya que es contrario a lo que establecen los artículos 1º, 35 fracción II, 39, 40 41, 54 y 116 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos**, por lo que la causa de pedir de dichos ciudadanos se centra en solicitar la inaplicación de **la fracción II del artículo 301** del citado ordenamiento electoral de Sonora, basando su pretensión en que el mecanismo para designación de diputados locales por el sistema de minorías previsto en dicha norma, **no es compatible con los principios constitucionales**.

Lo anterior se advirtió porque en virtud de que el artículo 116 de la Constitución federal establece que el número de representantes de las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes en cada uno de ellos, con la finalidad de que cada diputado represente un número similar de electores para que la población se encuentre equitativa y debidamente representada en el Congreso.

Los impetrantes sostuvieron en sus demandas que, de conformidad con lo establecido en la Carta Magna, la representación proporcional considera como base para la distribución de diputados en el órgano legislativo un criterio poblacional, que se identifica con el número de votos que se hayan adquirido de la votación total, y relaciona la fuerza electoral que representa un instituto político en una elección con los diputados de su parte que integran la legislatura, por lo que en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 constitucional, la asignación

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de diputados por ese principio, debe ser de acuerdo con su votación total emitida, lo que significa que el orden constitucional impone que los mecanismos de representación proporcional deben atender a un criterio poblacional, conforme al número de votos obtenidos en el Estado, y no tomándose como base el porcentaje de la votación obtenida por los partidos políticos en cada distrito, lo que crea desigualdad, pues un mayor porcentaje de participación en la elección del distrito no implica una misma participación ciudadana y menos aún que ésta sea merecedora de un representante, como lo sería la población de un distrito con mayor participación e interés electoral; por ello, si el Congreso es el órgano que representa ciudadanos, su integración debe representar la mayor cantidad posible de votantes, lo que solamente puede lograrse usando un criterio poblacional como la cantidad de votos que obtenga el candidato que quedó en segundo lugar.

Por tanto, los actores solicitan la inaplicación de la fracción II del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, por considerarlo contrario a la Constitución federal, en virtud de que en dicho artículo, **el criterio que se emplea para determinar a los diputados designados por el sistema de minoría es el porcentaje de votos respecto de la votación válida emitida en cada distrito, y no respecto de la votación total emitida en el estado.**

Señalaron que igualmente les causó agravio la interpretación del tribunal señalado como responsable, en el sentido de que sólo tienen derecho a participar en la asignación por el sistema de minoría, “los mejores perdedores”, “los cinco mayores porcentajes”, o “que los segundos lugares en cada distrito serán tomados en consideración”, frases que no se establecen en alguna de las fracciones del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora. Aducen que dicho instituto político (Partido de la Revolución Democrática) tiene derecho a participar en la referida asignación, por haber cumplido con los requisitos establecidos en los artículos 298 y 300 del código electoral referido, esto es, obtener más de 3% de la votación total emitida en el estado en la

elección de diputados por el principio de mayoría relativa, registrar candidatos a diputados por dicho principio en por lo menos 15 distritos electorales locales, ya que registraron en los 21, y no excederse en ocho puntos porcentuales el porcentaje de representación en el total de la votación total emitida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

Añadieron que les causó perjuicio la interpretación subjetiva de la responsable al determinar quiénes tienen derecho a la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional por el sistema de minoría, porque sólo considera a los institutos políticos que quedaron en segundo lugar en cada distrito; que en el cuadro que realizó no figura el partido político actor entre los cinco primeros lugares para que pudiera ser tomado en cuenta en la segunda asignación (minoría), ya que dicho instituto político estaba imposibilitado de participar en este sistema porque no cuenta con el mayor porcentaje de votos respecto de la votación válida emitida en los distritos en los que contendió.

Se argumentó que les causaba agravio la indebida aplicación e interpretación del artículo 301, fracción II del Código Electoral para el Estado de Sonora en la resolución impugnada, al no ser conforme ni funcional con el sistema de representación proporcional, ya que, a su parecer, sí tenía derecho a participar en la asignación de las cinco diputaciones de representación proporcional por el sistema de minoría, y se le debió asignar una, porque en el distrito XX con sede en Etchojoa, dicho instituto político no obtuvo el triunfo, pero sí el mayor porcentaje de votación respecto de la votación válida emitida en ese distrito con 21.89%, al igual que en el distrito XIV con sede en Empalme, en el que tampoco obtuvo el triunfo, pero sí el mayor porcentaje de votación respecto de la votación válida emitida en ese distrito con 21.64%.

El Partido de la Revolución Democrática planteó, en concreto, que las cinco diputaciones de referencia debieron asignarse de la siguiente manera: la primera al Partido Acción Nacional, ya que sin haber obtenido el triunfo en el distrito XV con sede en Ciudad Obregón Sur, obtuvo 46.49% de la votación en ese dis-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

trito (tal como se asignó en el Acuerdo número 406); la segunda al Partido Revolucionario Institucional (en candidatura común con ese origen partidario como integrante de la Alianza PRI-PVEM-PANAL), ya que sin haber obtenido el triunfo en el distrito I con sede en San Luis Río Colorado, obtuvo 46.36% de la votación en ese distrito (tal como se asignó en el Acuerdo número 406); la tercera al Partido Nueva Alianza (en candidatura común con ese origen partidario como integrante de la Alianza PRI-PVEM-PANAL), ya que sin haber obtenido el triunfo en el distrito XVI con sede en Ciudad Obregón Sureste, obtuvo 44.60% de la votación en ese distrito (tal como se asignó en el Acuerdo número 406); la cuarta al instituto político actor Partido de la Revolución Democrática, ya que sin haber obtenido el triunfo en el distrito XX con sede en Etchojoa, obtuvo 21.89% de la votación en ese distrito (como lo sugiere en su demanda del expediente SG-JRC-215/2009, en lugar del Partido Acción Nacional, que sin haber obtenido el triunfo en el distrito XI con sede en Hermosillo Costa, obtuvo 45.39% de la votación en ese distrito); y la quinta al Partido Acción Nacional, ya que sin haber obtenido el triunfo en el distrito X con sede en Hermosillo Noroeste, obtuvo 46.97% de la votación en ese distrito (tal como se asignó en el Acuerdo número 406).

Lo anterior porque, en su concepto, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional por el sistema de minoría debió iniciarse por el Partido Acción Nacional, por haber obtenido el mayor porcentaje de la votación total válida estatal para la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa, con 44.09%, continuando con la asignación de la segunda diputación con el Partido Revolucionario Institucional, que obtuvo 33.90% de dicha votación, la tercera para el Partido Nueva Alianza que logró 6.29%, la cuarta para el instituto político actor Partido de la Revolución Democrática que alcanzó 6.94%, y la última para el Partido Acción Nacional en términos de lo propuesto en el párrafo que antecede.

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que sólo de esa manera se cumple con la finalidad de darle representación

en el Congreso local a las minorías a través de las fórmulas de los partidos políticos que no alcanzaron el triunfo, pero que tienen el porcentaje de votos más alto respecto de la votación válida emitida en su distrito; **de otra manera, aduce que sería erróneo interpretar que deban asignarse las diputaciones a los cinco mejores porcentajes, ya que podría darse el caso de que éstos sean de un solo partido, y con ello quedarían fuera institutos políticos que previamente se haya determinado el derecho a participar** (como en el caso del accionante) en la asignación de diputados de minoría, y no se les asignara por cuestión de porcentaje.

IV. Resoluciones

De la Sala Regional

La Sala Regional consideró que el agravio que se hizo valer por los ciudadanos actores respecto a la inconstitucionalidad del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora resultó **infundado**, por los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo expuesto en párrafos precedentes y con base en la redistribución efectuada en el Estado de Sonora, derivada de la reforma al artículo 176 del Código Electoral de dicha Entidad Federativa, mediante decreto número 122, publicada el doce de junio de dos mil ocho en el Boletín Oficial del Estado, es evidente que, a diferencia de la jornada electoral del año dos mil seis, en donde gran parte de los veintidós distritos que conformaban el Estado, no se encontraban equilibrados en cuanto al valor poblacional de que se habla, en los comicios celebrados en el presente año sí existe una relativa paridad respecto al número de ciudadanos que conforman los aludidos distritos, lo cual, sin lugar a dudas, implica mayor equidad en la contienda, para los efectos de la asignación de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

diputados de minoría, puesto que el porcentaje de votación obtenido por un candidato de un distrito, se traduce en un equivalente de sufragios, en mayor o menor medida, según sea el caso, respecto de un participante de otro distrito.

En efecto, del numeral 301 del Código Electoral del Estado de Sonora, que se tilda de inconstitucional, se advierte que, en la etapa de asignación de diputados de representación proporcional, específicamente por el sistema de minoría, se toma en cuenta, para acceder a las curules pendientes por asignar, a la fórmulas de aquellos partidos, alianzas o coaliciones que no obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos, pero que tienen el porcentaje de votos más alto respecto de la votación válida emitida en sus propios distritos; luego, es claro que, contrariamente a lo que afirman los ciudadanos inconformes, el referido precepto es acorde con los principios previstos en la Carta Magna, específicamente en cuanto al criterio poblacional que, en su concepto, no tomó en cuenta la misma, en tanto tiene como referente un aspecto (porcentaje de votación de los candidatos en su distrito) que se sustenta en una disposición que, con motivo de la acción de inconstitucionalidad 18/2005, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí atiende el aludido criterio”.

Voto particular

Ahora bien, el magistrado presidente, José de Jesús Covarrubias Dueñas, con fundamento en el artículo 193, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formuló voto particular en la sentencia recaída al expediente SG-JDC-305 y acumulados, en donde considera parcialmente fundado el agravio expresado por los ciudadanos actores, debido a que “...los argumentos de los actores resultan fundados en parte, toda vez que les asiste la razón en el sentido de que la interpretación y aplicación que realizó la autoridad responsable del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, no es correcta, por las razones y argumentos que se exponen a continuación”.

El magistrado presidente estimó que el Tribunal Electoral debía analizar aquellos conceptos de agravio expresados en la demanda que tendían a demostrar que la fórmula y la metodología adoptadas por la legislatura local para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional eran inconstitucionales porque se alejaban de los fines buscados por el constituyente federal, o porque infringían cualquiera otra disposición de la Carta Magna, ya que era acorde con el espíritu de la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008 y en donde se dotó de plenas facultades a ese Órgano Jurisdiccional para inaplicar artículos de leyes electorales que resulten contrarias a la CPEUM. En tal sentido, el voto particular se centró en determinar si los principios rectores que en materia electoral se instituyen en el Pacto Federal estaban cumplidos en la legislación estatal, y si efectivamente estaban regulados de tal manera que hicieran vigentes los principios para los cuales fueron instituidos.

Al contrario de lo que resolvió la Sala Regional, el voto particular del magistrado presidente resolvió que:

Ahora bien, el agravio expresado por los ciudadanos actores resulta **PARCIALMENTE FUNDADO**, ya que, por una parte, en el estudio que se expone en los párrafos subsecuentes, esta Sala Regional arriba a la determinación de que el artículo impugnado no debe inaplicarse, en virtud de no ser contrario a la Constitución Federal; sin embargo, los argumentos de los actores resultan fundados en parte, toda vez que les asiste la razón en el sentido de que la interpretación y aplicación que realizó la autoridad responsable del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, no es correcta, por las razones y argumentos que se exponen a continuación”.

...

Por tanto, **resulta fundado** como lo sostienen los actores en sus demandas, que el hecho de asignar las diputaciones de minoría tomando como base el porcentaje de votación obtenida por el candidato en el correspondiente distrito, crea una desproporción, al comparar en un plano de desigualdad, situaciones que

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

de acuerdo al principio establecido en la Constitución Federal deben ser iguales, ya que como lo determinó la Sala Superior en el precedente citado, a pesar de que se siga un criterio poblacional para la demarcación de cada distrito, la participación en cada demarcación es variable, por lo que un criterio objetivo para obtener un porcentaje real de votación, es el de la votación en la circunscripción (Estado), que es única y no varía.

V. Análisis de las resoluciones respecto del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora

Crterios generales

En las dos resoluciones se precisa que en los artículos 54, 115, 116 y 122 de la CPEUM se establecen las bases, principios y reglas generales para las asignaciones de representación proporcional, que deben ser consideradas y respetadas por las entidades de la República para la asignación de los diputados locales y los respectivos regidores, pero que cada entidad federativa podrá determinar las diversas variantes conforme a su soberanía interior en términos de lo que establece el numeral 40 de la Constitución, pero sin variar las bases y principios señalados.

Se precisó, tanto en la sentencia de la Sala Regional como en el voto particular del magistrado presidente, que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual, se atribuye a cada partido político o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos a su favor. Y se advierte que la representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen de manera aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría.

Se afirmó que la introducción del principio de proporcionalidad obedece a tres razones: primera, a la necesidad de dar una

representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad; segunda, para garantizar en una forma más efectiva el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se puedan producir en un sistema de mayoría simple. Dichos principios, se aclaró, tienen como objetivo procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos políticos, corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos, y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de apoyo ciudadano puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, que permita reflejar de mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

Se reconoció que no obstante que en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la CPEUM, se instituye la obligación para las entidades federativas para que integren sus legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y proporcionalidad), **no existía obligación por parte de los estados de seguir reglas específicas para efectos de reglamentación de los aludidos principios.** Que la obligación estatuida en los dispositivos fundamentales se reduce a establecer dentro del ámbito local el principio de representación proporcional, pero que no existe disposición constitucional que imponga reglas específicas para tales efectos, de tal manera que para que las legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo constitucional, es suficiente con que adopten dicho principio dentro de su sistema electoral local. En tal sentido, la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es responsabilidad directa de las legislaturas.

No obstante que se llegó a esta conclusión, se estimó que se debía entrar al análisis de la fórmula y metodología adoptadas por la legislatura local para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a fin de determinar si son inconstitucionales, ya sea porque se alejan de los fines busca-

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

dos por el constituyente federal o porque infringen cualquier otra disposición de la CPEUM. **Ya que se advirtió que no podía admitirse que para cumplir con lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución, era suficiente con que las legislaturas de los estados dispusieran que las elecciones se sujetaran a los principios de mayoría relativa y de proporcionalidad, sino que era necesario, además, que las normas que desarrollen esos principios cumplan real y efectivamente con el fin para el cual fueron establecidos, sin perjuicio de las modalidades que cada legislatura estatal quiera imponerles, pero sin desconocer su esencia.**

Después de abundar sobre el concepto mismo del principio de representación proporcional, sus objetivos y sus implicaciones dentro del sistema político mexicano, se llega a la conclusión de que conforme a nuestra carta fundamental, en México se sigue un “sistema de representación político-electoral mixto”, que se integra por la representación de mayoría relativa, de primera minoría y de representación proporcional, en el que se trata de compartir el poder con los candidatos, partidos políticos o coaliciones que, sin resultar vencedores, hubieran obtenido determinados porcentajes que reflejen, en buena medida, la aceptación del electorado en las demarcaciones político-electorales previamente establecidas, con la finalidad de que los diversos estratos sociales se encuentren representados políticamente.

Se reconoce que en nuestro sistema de representación político-electoral mixto, coexisten diferentes fórmulas matemáticas para la asignación de los distintos cargos de elección popular, las cuales tienen sus principios en la Norma Rectora de la República y su legislación respectiva, disposiciones de orden público que deben ser cumplidas por las diversas autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales. Se advierte sobre la abundancia de criterios doctrinarios y modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, que ponen de manifiesto la dificultad para definir la manera precisa en que las legislaturas locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales. No obstante, se reconoce

que esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial de pluralismo que se persigue y a los criterios que el propio poder revisor de la Constitución ha desarrollado sobre dicho principio para su aplicación en las elecciones federales. Pero aclara que ello no debe implicar que las legislaturas locales deban prever necesariamente la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los mismos términos en que lo hace la Constitución federal, aunque sí en cuanto a las disposiciones del artículo 54 constitucional, que contienen las bases fundamentales que se estiman indispensables en la observancia de dicho principio.

En tal sentido, se puede observar que tanto en la resolución de la sentencia de la Sala Regional como en el voto particular, se hace alusión a dichas bases, las cuales tienen que observar las legislaturas de los estados:

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 (fracción I).

Segunda. Establecimiento de un mínimo de porcentaje de la votación estatal para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (fracción II).

Tercera. La asignación de diputados por dicho principio será independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación (fracción III).

Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes (fracción III).

Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales (fracción IV).

Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación (fracción V).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Séptima. Establecimiento de las reglas y fórmulas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación (fracción VI).

CrITERIOS PARTICULARES

Después de hacer un análisis general del principio de representación proporcional, se procedió al estudio de la fracción II del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, el cual dispone que:

Artículo 301.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 174, fracción II, inciso b), para la asignación de hasta cinco diputados de minoría, se aplicará el siguiente procedimiento:

I. El Consejo Estatal, con las actas de cómputo de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa de cada uno de los distritos, hará una relación de los partidos, alianzas entre partidos o coaliciones que contendieron y determinará el porcentaje de votación emitida a favor de cada uno de ellos **en cada distrito electoral**, así como el porcentaje que dicha votación representa del **total** de votación válida emitida en la elección de los veintiún diputados por el principio de mayoría relativa;

II. Determinados los partidos, alianzas o coaliciones con derecho a participar en la asignación de los diputados de minoría, se asignarán dichas diputaciones a las fórmulas de aquellos partidos, alianzas o coaliciones que, sin haber obtenido el triunfo en sus respectivos distritos, **tengan el mayor porcentaje de votos respecto de la votación válida emitida en sus distritos.**

Para el examen de la constitucionalidad de esta norma, la Sala Regional y el magistrado presidente, en su voto particular, siguieron una metodología distinta. Mientras que la Sala Regional consideró que para su estudio se debían atender tanto las bases

generales precisadas en el artículo 54 de la Constitución federal, las distintas disposiciones relacionadas con el criterio poblacional o de igualdad en el voto que mencionan los ciudadanos actores, así como aquéllas que regulan la asignación de diputados de representación proporcional, específicamente, las de minoría. El magistrado presidente consideró oportuno atenerse básicamente a la séptima de las bases generales, es decir: “Establecimiento de las reglas y fórmulas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación (fracción VI)”.¹

ARGUMENTOS DE LA SALA REGIONAL

En sus argumentos, la Sala Regional reconoció que el Congreso del estado, de conformidad con el artículo 176 del Código Electoral para el Estado de Sonora, es el encargado de establecer las demarcaciones de los 21 distritos uninominales de la entidad, atendiendo el criterio poblacional y debiendo respetar, además, los principios siguientes:

- a).- De balance poblacional o valor idéntico de cada voto:** Que consiste en el valor idéntico de cada voto, es decir, lograr el objetivo de un ciudadano un voto, siendo el caso que la autoridad encargada de dicha atribución procure que la distribución poblacional pueda tener segmentos poblacionales más o menos iguales en relación con el número de representantes populares a elegir; para ello, se establece el cociente de distribución a fin de fijar los límites superior e inferior, los cuales deberán respetarse y sólo por excepción, en casos extremos justificables, podrá rebasarse por poco margen;

¹ Cabe señalar que en el voto particular del magistrado presidente se redactó la base séptima de forma distinta que en la resolución de la Sala Regional. “Establecimiento de las reglas para la asignación de los diputados conforme a los resultados de la votación “nacional” efectiva (fracción VI).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

b).- Homogeneidad de la población: Que busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, secciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas;

c).- Indivisibilidad de municipios y de secciones: El cual tiene el propósito de facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar en el que habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos. Sólo por excepción, en casos extremos justificables, podrá realizarse una división de municipios; y

d).- Compacidad: Que consiste esencialmente en que cada distrito se acerque lo más posible a formas geométricas regulares tales como cuadrado, círculo, rectángulo o polígono.

En el último párrafo de dicho precepto legal se señala que con el fin de cumplir con el criterio poblacional a que alude la CPEUM, la base en que se deben sustentar los cálculos relativos a la densidad poblacional será la información actualizada derivada del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

De conformidad con la Sala Regional, los referidos principios constituyen los criterios o parámetros con los cuales se delimitaron geográficamente los respectivos distritos en que se eligieron los 21 diputados locales por el principio de mayoría relativa, con lo que el legislador local buscó que cada uno de tales distritos estuviera conformado con valores poblacionales similares, a fin de cumplir con el criterio de esta naturaleza previsto en la Carta Magna, y dar congruencia al principio de proporcionalidad previsto en su artículo 116, fracción II.

Aclara, por otra parte, que en las entidades federativas cuya extensión territorial y población son de gran magnitud, como es el caso de Sonora, la organización de las elecciones plantea problemas técnicos importantes, sobre todo por lo que se refiere al

registro y distribución de electores, lo que obliga a buscar mecanismos de distribución con diversos propósitos, entre los cuales destaca el de vincular una parte de la población ciudadana asentada en una porción del territorio nacional con un cierto número de representantes a elegir, de tal manera que cada curul importe, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes. De esta manera, señala el Tribunal, se logra que cada voto emitido tenga el mismo valor, al servir siempre para elegir un número similar de representantes, lo que constituye una forma de concretar el principio democrático de la igualdad del voto.

De lo expuesto, la Sala Regional deduce que sí existe una relativa paridad respecto al número de ciudadanos que conforman los aludidos distritos, lo cual, sin lugar a dudas implica mayor equidad en la contienda para los efectos de asignación de diputados de minorías, puesto que el porcentaje de votación obtenido por un candidato de un distrito se traduce en un equivalente de sufragios, en mayor o menor medida, según sea el caso, respecto de un participante de otro distrito. En tal sentido, se advierte que el artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora sí toma en cuenta para acceder a las curules pendientes de asignar a las fórmulas de aquellos partidos, alianzas o coaliciones que no obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos, pero que tienen el porcentaje de votos más alto respecto de la votación válida emitida en sus propios distritos; por lo que se concluye que el referido precepto legal sí es acorde con los principios previstos en la CPEUM.

ARGUMENTOS DEL MAGISTRADO PRESIDENTE EN SU VOTO PARTICULAR

El magistrado presidente señaló en su escrito disidente que al contrario de lo que sostienen los actores en sus demandas, la fracción II no resulta inconstitucional vista en su conjunto con todo el contenido del artículo, sino que más bien las fracciones I y II del multicitado artículo 301 carecen de una debida redacción, y de ahí que su interpretación y aplicación no se haya realizado de forma adecuada por la autoridad responsable.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En tal sentido, advierte que la interpretación correcta y armónica que debe darse al artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, es que los diputados de minoría, se asignarán a las fórmulas de aquellos partidos, alianzas o coaliciones que, sin haber obtenido el triunfo en sus respectivos distritos, tengan el mayor porcentaje de votos, respecto de la votación válida emitida en la totalidad de la Circunscripción. Precisa el magistrado presidente que entenderlo y aplicarlo tal y como lo señala la multicitada fracción II del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, rompería con los principios de representación y proporcionalidad, ya que al asignar diputaciones con base en el porcentaje de la votación obtenida por los partidos políticos en cada distrito, hace que se compare en forma desigual lo que intrínsecamente debería ser igual.

Por tanto, concluye que resulta fundado como lo sostienen los actores en sus demandas, que el hecho de asignar las diputaciones de minoría tomando como base el porcentaje de votación obtenida por el candidato en el correspondiente distrito, crea una desproporción, al comparar en un plano de desigualdad, situaciones que de acuerdo con el principio establecido en la Constitución federal deben ser iguales, por lo que un criterio objetivo para obtener un porcentaje real de votación, es el de la votación **en la Circunscripción (estado)**, que es única y no varía.

VI. Problemas a resolver

Como pudimos ver en la resolución de la Sala Regional y en el voto particular del magistrado presidente, la litis en cuestión se centra en la interpretación y aplicación de lo señalado en las dos fracciones del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, los cuales al parecer se contradicen. El problema planteado se reduce a que para la asignación de representantes bajo el principio de representación proporcional se debe tomar en cuenta **el porcentaje TOTAL de la votación válida emitida**

en la elección de los 21 distritos por el principio de mayoría relativa (fracción I) o si se debe considerar **el mayor porcentaje de votos respecto de la votación válida emitida en sus DISTRITOS** (fracción II).

Otro problema a dilucidar tiene que ver con el margen de libertad que el artículo 116 de la Constitución les deja a las legislaturas de los estados para que establezcan en sus propias leyes los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Esto conlleva a determinar los alcances de dicho numeral constitucional.

VII. El principio de representación proporcional

Conceptos básicos

Uno de los principios fundamentales más preciados del régimen democrático es el de la igualdad. Dentro de ella, destacamos en primer término, aquella que procura otorgarles voz y voto a todos los grupos sociales, por muy pequeños que estos sean, a fin de terminar con la dictadura de las mayorías. El propósito es lograr que se otorgue a cada voto el mismo valor y, por lo tanto, garantizar que cuente lo mismo en el resultado de la elección. A partir de una definición de la democracia, John Stuart Mill evidencia la desigualdad de los sistemas mayoritarios. La idea pura de la democracia, señalaba el economista británico, “es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado. En tanto que la democracia tal como se concibe y se practica, es el gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo, exclusivamente representada”. En el primer sentido, precisaba, la palabra democracia es sinónima de igualdad para todos los ciudadanos. En tanto que en segundo, significa un gobierno de privilegio a favor de una mayoría numérica, que de hecho tiene voz y voto en el Estado (Stuart Mill 2007, 130). La idea clásica de la democracia sustentada en la premisa de que la voluntad de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la mayoría debe imponerse a la minoría, evidenció serios inconvenientes, principalmente al relacionar democracia con igualdad. La lógica de la democracia mayoritaria excluye cualquier posibilidad de buscar alternativas que permitan otorgarle voz y voto a los perdedores. Sin embargo, la democracia, nos dice Giovanni Sartori, no es simplemente *majority rule*; el 49 por ciento de la población no puede ser prisionero del 51 por ciento (Sartori 1997, 17).

Se concibe entonces un sistema basado en la proporcionalidad de los votos obtenidos, con el fin de que las minorías participen en las decisiones parlamentarias. La intención es que exista una equitativa proporción entre los votos obtenidos y los escaños parlamentarios. Tantos votos, tantos escaños. No obstante, el principio de igualdad electoral no es sencillo de lograrse. Cada país, de acuerdo con su demarcación geográfica y poblacional, ha adoptado sus muy particulares fórmulas y métodos para hacerla efectiva. Probablemente, nos dice Robert Dahl, ninguna institución política conforma tanto el paisaje político de un país democrático como su sistema electoral y sus partidos políticos, y ninguna despliega tanta variedad (Dahl 1999, 151). En la mayoría de los países se opta por sistemas electorales que a través de fórmulas matemáticas buscan convertir de forma proporcional los votos en asientos en los órganos legislativos. Entre las más utilizadas están las fórmulas Hare-Andrae, D'Hondt y Hagenbach-Bischoff.

El debate sobre las ventajas y desventajas de este mecanismo siguen en la mesa de debates. Así, por ejemplo, si por un lado este sistema se relaciona estrechamente con las democracias de consensos o de coaliciones, por otro lado, abre la posibilidad a la fragmentación partidaria, lo que según algunos representa un grave peligro para la democracia (Lijphart 1999, 164, 171 y 172).

Cabe señalar que la distribución proporcional de los votos varía desde una correspondencia casi perfecta hasta una muy imperfecta, es decir, muy desproporcional. Ante la gran variedad de fórmulas resulta complicado determinar cuál de todas se acerca más a esa correspondencia perfecta, pues esta desproporcionalidad tiene que ver con diferentes variables. Pero la más impor-

tante y la que nos interesa resaltar aquí es aquella que tiene que ver con la división territorial en relación con el número de representantes que se elige, pues según el tamaño de las circunscripciones el sistema proporcional puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos escaños. La regla sería la siguiente: “cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional del sistema electoral, y también las posibilidades de que partidos pequeños accedan al parlamento” (Nohlen 1998, 149). En tal sentido, los sistemas puros o ideales se relacionan, entre otras cosas, con una circunscripción única en todo el territorio, en tanto que los sistemas impuros o imperfectos se relacionan, entre otras cosas, con una multiplicidad de circunscripciones, que puede propiciar la desaparición de los partidos pequeños (Sartori 2001, 16). A través de la manipulación de la Circunscripción electoral se puede determinar si un sistema es o no proporcional. Esta simple regla tiene una gran importancia política y es el origen de grandes debates entre los partidos políticos. Esto es así, porque mediante el tamaño de la Circunscripción puede ejercerse influencia sobre la representación política, la estructura del sistema de partidos y las relaciones de poder (Nohlen 1998, 149).

Un poco de historia.

La reforma electoral de primera generación

Si como asevera Javier Patiño, nuestro sistema electoral es el resultado de una serie de reformas que se han venido instrumentando a través del tiempo, que han ocasionado que se pase de un sistema mayoritario a un sistema de diputados de partido para dar lugar a un sistema mixto predominantemente mayoritario con elementos de representación proporcional (Patiño 1993, 215).

Hagamos un pequeño recuento sobre la implementación del sistema de representación proporcional en nuestro país, para poder dimensionar los alcances de su implementación en el régimen federal mexicano.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El 2 diciembre de 1977 se llevó a cabo una de las reformas a la CPEUM más importantes en materia electoral, que alcanzó a 17 artículos.² Entre ellas destacan las relacionadas con la naturaleza jurídica de los partidos políticos, la equidad en la contienda electoral, la nueva fórmula de elección de diputados y la perteneciente a la justicia electoral. En su primer informe de gobierno, el presidente José López Portillo anunció que presentaría una iniciativa para modificar el sistema electoral, que brindaría una mayor apertura política y que a la postre, como lo advierte Enrique Krauze (1997, 390), sería el gran aporte de su sexenio. La apertura política fue una válvula de escape a la grave situación económica heredada del sexenio anterior y a la pérdida de legitimidad del sistema (Pérez 2008, 369). El presidente Luis Echeverría dejó el país sumido en una grave crisis económica: el peso se había devaluado de 12.50 a casi 25 pesos por dólar, la deuda externa se triplicó, de ocho mil millones de dólares a 26 mil millones y el salario real cayó a la mitad (Villalpando y Rosas 2003, 210). El descontento por la crisis económica se manifestó en todos los sectores sociales. Los empresarios se vieron afectados con las políticas populistas, en tanto que la clase media y la clase más desprotegida vieron disminuir su poder adquisitivo con la devolución del peso, el cual fue nuevamente devaluado por López Portillo.

Aunado a la fuerte crisis económica, el sistema político de “partido único” presentaba síntomas de agotamiento frente a la sociedad. El descontento de ciertos grupos del partido, que pusieron en riesgo la unidad del Partido Revolucionario Institucional en las décadas anteriores, a finales de la década de 1960 e inicio de la de 1970 se trasladó al electorado. De acuerdo con Pérez Fernández, la nueva clase media mexicana no cabía ya en las formas corporativas tradicionales del sistema que habían

² El 22 de junio de 1963 se publicaron las reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución que, para algunos especialistas, constituyó el verdadero inicio de las transformaciones institucionales y legales en materia electoral, al introducirse por primera vez en México un sistema de representación electoral sin llegar a ser de carácter proporcional.

demostrado ser muy efectivas, que obedecieron más a una lógica individual-privantizante que a los principios derivados de la ideología de la Revolución mexicana (Pérez 2008, 368). Un factor determinante en el desgaste del sistema fueron los enfrentamientos violentos en contra de los estudiantes en 1968 y la llamada Guerra Sucia de principios de la década de 1970. Aunque los gobiernos de Díaz Ordaz y de Luis Echeverría habían logrado reprimir las protestas.

El recuerdo de la represión estudiantil estaba todavía muy presente, sobre todo dentro de una reducida parte de la sociedad, pero que con los años fue determinante para cambiar el sistema político mexicano (intelectuales, académicos y los mismos estudiantes). La candidatura única de López Portillo abonó aún más a la pérdida de legitimidad del sistema;³ si no había sido electo en un proceso democrático su legitimidad la tenía que procurar logrando la apertura a nuevas organizaciones partidistas, que venían luchando por lograr su registro, como el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano (Sirvent 2005, 93).

Dentro de este nuevo escenario pre-democrático, el Partido Revolucionario Institucional tuvo que aceptar la competencia electoral; sin embargo, había un pequeño problema: no se sabía cómo. Acostumbrado a vivir siempre bajo la sombra de un régimen autoritario, en donde las decisiones no se consultaban o debatían, sino que se imponían desde la cúpula partidista. Habitados a ganarse la confianza y simpatía “del de arriba”, y entre más arriba mejor, ahora debían ganarse también la confianza y simpatía de “los de abajo”, del pueblo. Como era de esperarse, no aceptaron someterse al escrutinio de la sociedad. La solución: ganar las elecciones a como diera lugar, antes que resignarse a perder el poder.

³ Ninguno de los partidos políticos de oposición presentaron candidatos para la contienda electoral. El Partido Acción Nacional, con una presencia electoral en aumento y en medio de fuertes luchas internas, determinó no presentar candidato a la presidencia de la República. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS), siguiendo su costumbre desde 1958 apoyaron la candidatura del Partido Revolucionario Institucional. Por su parte, el Partido Comunista de México, sin registro oficial, presentó a Valentín Campa como candidato.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Con la llamada primera generación de reformas electorales se dio un pequeño paso hacia la democratización del sistema político mexicano. Para Alfonso Lujambio, las consecuencias de la reforma fueron positivas, primero, porque abrieron la posibilidad de iniciar la construcción de una cultura civilizadora y de diálogo entre partidos en las cámaras y, segundo, porque ampliaba al electorado las opciones ideológicas disponibles (Lujambio 2000, 25).⁴

El punto álgido de la reforma fue el concerniente al cambio de fórmula para la elección de diputados. Se rompió con el sistema de elección demográfico que se había implementado en la Constitución de 1917, y el cual consistía en un diputado por cada cierto número de habitantes,⁵ para establecer un número determinado de diputados electos de acuerdo con la división geográfica del país. Se dispuso que la elección sería de acuerdo con un sistema mixto (directa y proporcional), de tal forma que la cámara de diputados se integraría por 400 diputados, 300 electos de forma directa en distritos electorales de mayoría relativa o uninominales, en tanto que los 100 restantes serían electos conforme a la fórmula de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Se precisó que sólo tendrían derecho a recibir escaños por la vía proporcional los partidos políticos que, habiendo logrado menos de 60 diputados por la vía de mayoría simple, hubiesen obtenido 1.5% o más del total de la votación emitida. Es decir, el partido que hubiese obtenido más de 60 distritos uninominales quedaba automáticamente excluido de la representación plurinomial, pues, de acuerdo con la exposición de motivos, no se le debía considerar como partido minoritario.

⁴ Lujambio (2000, 25) considera que el avance medular y la aportación de la reforma política de 1977 fue la incorporación al mundo institucional del Partido Comunista Mexicano (PCM), que selló el fin de la intolerancia ideológica posrevolucionaria.

⁵ El número de habitantes por diputado fue aumentando. En la Constitución de 1917 se estableció que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes. El número aumentó en la reforma constitucional de 1928 a cien mil habitantes. En 1942 a ciento cincuenta mil. En 1951 se volvió aumentar a ciento setenta mil habitantes. Para 1960 llegó a doscientos mil y en 1972 a doscientos cincuenta mil.

En los debates de los artículos 51, 52, 53 y 54, referentes a la nueva composición de la Cámara de Diputados, el Partido Acción Nacional rechazó categóricamente el sistema de representación proporcional por considerarlo antidemocrático e inconveniente para México, y que, incluso podría conducirlo al fascismo como en otros países:

El diputado viene a la Cámara, representado al pueblo de México, porque una votación directa así lo ha manifestado. En la representación proporcional el diputado no queda de ninguna manera ligado a la votación, sino exclusivamente al partido.

Su designación no depende del voto directo del ciudadano, sino de la decisión personal de los jefes de Partido, de las autoridades del partido, sea cual sea la estructura orgánica del Partido que decida esta nominación...⁶

El diputado Jorge Garabito Martínez defendió el sistema de **diputados de partido** implementado en la reforma constitucional de 1963 “ya que –dijo– ese sistema sí ligaba directamente al número de votos obtenidos por cada diputado, al ser la nominación de los candidatos por riguroso orden descendente de los votos obtenidos”. Y denunció que precisamente los partidos minoritarios aparentemente opositores, el Partido Popular y el Auténtico de la Revolución Mexicana, que no habían ocupado las curules de acuerdo con el número decreciente de votos, fueron los que exigieron el sistema de representación proporcional. Criticó, asimismo, la implementación del nuevo sistema geográfico de elección para diputados, con el argumento de que el sistema político electoral mexicano tradicionalmente se había basado en la representación de un número determinado de habitantes por diputado, a diferencia de los senadores que eran electos de acuerdo con una división geográfica; dos por cada entidad federativa.

⁶ Intervención del diputado Jorge Garabito Martínez en nombre del Partido de Acción Nacional. Diario de los Debates Cámara de Diputados, 24 de octubre de 1977.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Con esta nueva fórmula, precisó el legislador por Acción Nacional, "...los diputados también serán electos en términos de una división geográfica y no por número de habitantes".

En su intervención en la tribuna, el diputado Enrique Soto Izquierdo del Partido Revolucionario Institucional reconoció que el sistema de representación proporcional no era perfecto, sino que se trataba de un proceso que se desenvolvería con el curso del tiempo. En un intento por encontrar la legitimidad ciudadana del sistema propuesto, aceptó que no obstante que no había una vinculación directa entre la emisión del voto para listas plurinominales y los candidatos de representación proporcional, su legitimidad sí se originaría en el voto popular, en virtud de que los electores votarían tanto por el candidato por la vía mayoritaria como por el candidato de elección proporcional en dos boletas distintas.⁷ En respuesta, el diputado Jorge Garabito Martínez manifestó que a pesar de haber leído y releído y vuelto a leer y releer con acuciosidad la iniciativa y el dictamen, afirmó que en ninguna parte encontró que se hablara de dos boletas. Respecto a las críticas de que la designación de estos candidatos respondía a compromisos partidistas, el priista Enrique Soto Izquierdo señaló que "...lo que se vota no es solamente por hombres en lo individual, sino muy especialmente por ideas, por plataformas partidarias, por programas, por principios".⁸ Y precisó que de

⁷ De acuerdo con el diputado Enrique Soto Izquierdo "A cada uno de los electores al presentarse en su casilla, habrá de recibir al mismo tiempo boletas para emitir su voto por el candidato distrital, por la vía mayoritaria y por la lista de los candidatos para la circunscripción plurinominal por la vía proporcional, en un mismo acto electoral la voluntad de los electores, la voluntad soberana del pueblo señalará cuáles han de ser las candidaturas y los partidos triunfantes". En el mismo sentido, el también diputado por el PRI, Hugo Roberto Castro Aranda, aseguraba que "El votante al llegar a la casilla no está inscrito en una lista para la circunscripción uninominal y en otra lista para la circunscripción plurinominal, definitivamente existe un sólo registro electoral y a cada votante se le van a entregar las dos boletas que corresponden a las dos circunscripciones que se votan".

⁸ Incluso, reveló que "En alguna ocasión, algunos distinguidos dirigentes de nuestro partido han subrayado hasta qué punto en realidad nosotros, candidatos del Partido Revolucionario Institucional, nos debemos no a nuestros méritos individualmente considerados por altos que en algunos casos pudieran ser, sino a la representación que ostentamos y a la corriente política a la que pertenecemos, que significa que

hecho lo que estaba en juego no eran las individualidades "...sino las grandes ideas que han de inspirar la marcha de la Nación...". En tanto que el diputado Enrique Ramírez justificó la propuesta señalando que se estaban conjugando dos derechos; por un lado, el derecho clásico del ciudadano a votar y, por otro lado, el derecho de los partidos políticos a asegurar su representación en la cámara de diputados, que incluso —precisó— es un derecho que en determinados casos pueden tener primacía sobre los derechos individuales de los electores o de candidatos.

Por su parte, la fracción del Partido Popular Socialista fue más allá y propuso un sistema basado únicamente en la representación proporcional. De acuerdo con dicha propuesta la cámara de diputados estaría integrada por 400 diputados, electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales.

Para algunos especialistas, la reforma de la nueva representación proporcional fue ideada tanto para evitar la extrema sobrerrepresentación del partido mayoritario, como para propiciar que nuevos partidos políticos fueran incluidos en la cámara baja (Becerra, Salazar y Woldenberg 1996, 202). Al contrario de lo que se esperaba, como lo advierte Carlos Sirvent, la reforma de 1963 privilegió el bipartidismo, con el consecuente debilitamiento de los partidos minoritarios, al grado de que el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana no obtuvieran el porcentaje mínimo de votación en la elección de 1964 (2005, 93). Si bien el sistema electoral en nuestro país estaba aún muy lejos de un sistema bipartidista, la realidad es que sí se registró un pequeño aumento en la votación del PAN y una disminución progresiva del PRI, en tanto que el comportamiento electoral de los otros dos partidos fue muy inconsistente.

nuestras candidaturas ante el electorado, sin desestimar en absoluto la importancia que pueda tener la personalidad individual de los candidatos, se refiere sobre todo a las proposiciones que concretamente hace nuestro partido a la nación, para la modelación de la sociedad mexicana del futuro".

Comentarios
 a las Sentencias
 del Tribunal
 Electoral

Porcentaje de votos para diputados de mayoría relativa				
PARTIDO POLÍTICO	1964	1967	1970	1973*
PRI	86.24	83.35	79.94	69.64
PAN	11.51	12.29	13.65	14.70
PPS	1.37	2.76	1.48	3.61
PARM	0.73	1.41	0.80	1.81

* No se exponen los datos de la elección de 1976, en virtud de que al no haber presentado candidato a la presidencia de la República el PAN, los resultados no reflejan la realidad de la tendencia electoral.

Porcentaje de votos para presidente de la República		
PARTIDO POLÍTICO	1964	1970
PRI	87.80	83.25
PAN	11.04	13.83
PPS	0.68	0.84
PARM	0.48	0.54

Como se puede observar en los cuadros anteriores, en 10 años el PRI disminuyó el porcentaje de votos para diputados en 17 puntos. En tanto que para presidente de la República de una elección a otra disminuyó casi 5 puntos. Al confrontar estos datos la hipótesis se confirmaba: la caída en la preferencia electoral del partido “oficial” era evidente y progresiva.

A esta gran reforma le siguieron otras que han ido corrigiendo los errores del sistema y se acercan lo más posible a los sistemas puros, a través de un ejercicio de ensayo-error, como fue el caso de la famosa **cláusula de gobernabilidad**.⁹ De manera

⁹ La cláusula de gobernabilidad fue introducida en la reforma constitucional de 1986, y consistía en que a través de ella se garantizaba la mayoría absoluta en la cámara de diputados a aquel partido con mayor votación nacional; es decir, a través de esta “cláusula”, el partido que hubiese obtenido el mayor número de votos por la vía uninominal, pero sin llegar a la mitad más uno de los escaños en el Congreso, tendría automáticamente los diputados necesarios por la vía de representación

paulatina se fue acotando la fuerza parlamentaria del partido dominante, dándoles mayor participación a los partidos de oposición (Solorio 2008, 17). No obstante, las particularidades del sistema político mexicano caracterizado por la lucha partidista por conservar los privilegios, ha propiciado que no se avance hacia una verdadera reforma integral. Los debates parlamentarios citados evidencian las dificultades para llegar a una fórmula que satisfagan a todos los actores políticos.

La fórmula de representación proporcional en México

En nuestro país, la cámara de diputados se integra por 500 diputados, 300 de ellos electos según el principio de votación mayoritaria, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, en tanto que los 200 diputados restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Para la asignación de los diputados por este principio se sigue la fórmula que se conoce como **cociente electoral simple o fórmula Hare-Andrae**,¹⁰ además de la fórmula del resto mayor, por lo que se dice que es mixto. Dicha fórmula procura repartir los escaños de una manera equitativa a través de listas electorales, aplicando una operación matemática de acuerdo con el siguiente procedimiento:

En la primera etapa se determina el cociente electoral o natural, mediante la división del **total** de votos válidos emitidos entre el número de curules a repartir.

proporcional que le permitía llegar a la mayoría absoluta. Finalmente, no fue necesario aplicar la *cláusula de gobernabilidad*, ya que el PRI obtuvo la mayoría de los escaños en las dos cámaras. No obstante, los temores del partido en el poder fueron fundados, ya que en la elección de 1988, obtuvo su votación más baja en la historia al llegar al 66% de la votación nacional.

¹⁰ El artículo 13 del Cofipe se refiere como fórmula de proporcionalidad pura y cociente natural.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 54, fracción III. “Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su **votación nacional emitida**, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes”.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 13, inciso 2. “Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional”.

Ejemplo:

$$\frac{40,000,000 \text{ VT}}{200 \text{ NC}} = 200,000 \text{ CE (cociente electoral)}$$

En donde:

VT= votos totales

NC= número de curules

CE= cociente electoral o natural

La etapa segunda consiste en asignar las curules a los partidos políticos, lo cual se hace dividiendo los votos obtenidos entre el cociente electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 14 inciso a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;

Ejemplo:

$$\text{PP}^1 \frac{18,000,000 \text{ votos}}{200,000 \text{ CE}} = 90 \text{ curules}$$

$$\text{PP}^2 \frac{14,000,000 \text{ votos}}{200,000 \text{ CE}} = 70 \text{ curules}$$

$$\text{PP}^3 \frac{8,000,000 \text{ votos}}{200,000 \text{ CE}} = 40 \text{ curules}$$

En donde:

PP= partido político

En virtud de que no siempre coinciden los votos obtenidos con el cociente electoral o natural, debido a que se trata de cuotas fijas o números enteros, lo que da como resultado que varias curules queden sin asignarse, se procede a aplicar la fórmula de resto mayor.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 13, inciso 3. “Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Este sistema ha sido fuertemente criticado, entre otras cosas, porque no coincide la relación votos-escaños, relacionándose con los sistemas impuros o imperfectos. No nos detendremos a precisar las diferentes críticas del sistema, basta recordar lo que señala Nohlen para la reflexión. El politólogo alemán advierte que la combinación de la representación proporcional con el presidencialismo es la peor de las combinaciones. Incluso, afirma que la representación proporcional es la responsable de los problemas políticos de América Latina, por lo que la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina no es casual (Nohlen 1998, 176).

VIII. El principio de representación proporcional en el sistema federal mexicano

Nuestro sistema federal, de acuerdo con el artículo 116 constitucional, permite que cada entidad federativa implemente los principios de mayoría relativa y de representación proporcional de acuerdo con sus propias leyes. Esto ha propiciado un gran abanico de sistemas, fórmulas o mecanismos que, según Jorge Fernández Ruiz (2004, 382), en muchos casos termina por vulnerar dicho principio. Al igual que en el congreso federal se ha adoptado la fórmula **Hare-Andrae**, complementada por el resto mayor, pero con ciertas particularidades.

Ahora bien, para determinar la posible inconstitucionalidad del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, debemos analizar primero los alcances del artículo 116 de la Constitución federal.

Como ya expusimos, tanto la Sala Regional como el magistrado presidente en su voto particular llegaron a la misma conclusión respecto a la interpretación de dicho numeral constitucional, señalando que:

Las legislaturas locales no deban prever necesariamente la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los mismos términos en que lo hace la Constitución Federal, pero sí en cuanto a las disposiciones del artículo 54 Constitucional que contienen las bases fundamentales que se estiman indispensables en la observancia de dicho principio.

Veamos, el artículo 116, en su segundo párrafo, dispone que: “Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...”. En su fracción II se señala que: “El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno...”. Y dos párrafos más adelante se precisa que: “Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.

Lo que nos interesa precisar aquí, en todo caso, es si la frase “en los términos que señalen sus leyes” es absoluta o tiene alguna limitante. Y si es así, hasta dónde llega ésta.

Como es de explorado derecho, las entidades federativas no cuentan con libertad ni soberanía absoluta, sino que están supeeditadas al Pacto Federal, de conformidad con los artículos 40 y 41 de la Constitución federal. Ahora bien, como se explicó en las resoluciones analizadas, no existe una sola fórmula o mecanismo para lograr que a cada partido se le asignen tantos representantes como corresponda a la proporción de su fuerza electoral. Las entidades federativas en uso de su atribución soberana han establecido sistemas similares al ámbito federal, pero con variantes muy particulares (Fernández 2004, 381).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha interpretado dicha disposición en el sentido de que a falta expresa del texto constitucional que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (acciones de inconstitucionalidad 21/2009, 26/2004, 27/2004, 28/2004, 15/2003, 6/98). El criterio de nuestro máximo Órgano Jurisdiccional es en sentido de que cada entidad federativa debe acoger, en algunos aspectos, a la Constitución federal, ya que están sometidos a ella y a los principios fundamentales que les impone, como el federalismo, ya que 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 (Acción de inconstitucionalidad 6/98) (Solorio 2008, 29 y ss.).

Cabe señalar, no obstante, que en otro criterio de la SCJN se señala que no es necesario que las legislaturas de los estados deban observar el principio de representación proporcional previsto por el texto constitucional:

LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. PUEDEN ESTABLECER, EN EJERCICIO DE SU SOBERANÍA, LA FORMA EN QUE SE INTEGRARÁN SUS ÓRGANOS DE FUNCIONAMIENTO INTERNO, SIN QUE SEA NECESARIO OBSERVAR PARA ELLO EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. Si se toma en consideración que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no consagra principio alguno del que pudiera desprenderse que los órganos de funcionamiento interno de las Legislaturas Locales deban integrarse con base en el principio de representación proporcional que rige en materia electoral, pues ni en su artículo 115, que prevé los lineamientos del régimen municipal, ni en su artículo 116, fracción II, que señala que tales legislaturas se integrarán por un número de diputados que sea proporcional al número de habitantes de cada uno de ellos, se regula la forma en que habrán de conformarse dichos órganos, es inconcuso que si

la Legislatura de un Estado señaló en su ley orgánica la forma en que se integrarán, sin observar el mencionado principio, no contraviene la Ley Fundamental. Ello es así, porque en ese aspecto cada legislatura, en ejercicio de su soberanía, tiene libertad de regular su actuación interna, por lo que no puede exigírsele que en la elección de los miembros de sus órganos de funcionamiento interno se observe el señalado principio.

Nos queda claro que las entidades federativas deben establecer en sus ordenamientos interiores disposiciones que aseguren que el número de representantes en las legislaturas de los estados sea proporcional al de sus habitantes y que sus legislaturas deben integrarse con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, porque así se señala expresamente en el texto constitucional. Pero de ahí a que deban seguir las bases electorales establecidas en el artículo 54 de la Constitución federal es otra cosa, que se debe dilucidar no a través del ejercicio subsuntivo de la norma jurídica que se apoya en la idea positivista de que “la Constitución dice lo que dice y solo dice lo que dice” (García 2007, 238).

Aclaremos, dicho numeral está inserto en el Título Tercero, Capítulo II, sección I, “De la Elección e Instalación del Congreso”, entiéndase congreso federal. El artículo en análisis hace alusión a la elección de diputados “federales” según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, la cual debe sujetarse a las bases que ahí se detallan y, en todo caso, a lo que disponga la ley respectiva, entiéndase el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el cual, cabe decir, no es supletorio para las leyes electorales de las entidades federativas.

La Constitución no dice que las legislaturas deban seguir las bases previstas en el artículo 54, sino que será “...en los términos que señalen sus leyes”. En una argumentación literal a contrario, siguiendo a Riccardo Guastini, podemos decir que “El legislador ha dicho exactamente lo que quería decir y es eviden-

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

te que lo que no ha dicho no quería decirlo; si hubiera querido decirlo, lo habría dicho” (Guastini 2008, 28). Cabe aclarar que para la Suprema Corte el examen del principio de representación proporcional debe hacerse atendiendo no sólo 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 (Acción de inconstitucional 6/98). En tal sentido, es oportuno poner de manifiesto la correspondencia entre la intensión del legislador y el texto normativo, de tal manera que no le demos un significado restringido o, por el contrario, un significado que vaya más allá de la Constitución y de la verdadera intensión del poder constituyente.

En la exposición de motivos de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados de la reforma al artículo 116 constitucional de 1996, publicada en el Diario Oficial el jueves 22 de agosto de 1996, se señaló que dicha reforma tenía como objetivo el homologar las legislaciones electorales para que se adecuen a los principios contenidos en dicho artículo 116 y, lograr con ello “evitar las disparidades que pudieran evitar prácticas democráticas dispares [sic] en la República o el surgimiento, al amparo de legislaciones defectuosas, de conductas antidemocráticas que pongan en riesgo la unidad nacional”. Cabe precisar que en 1987 ya se había reformado el citado artículo constitucional para señalar que “En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales”.

Como se puede advertir, el constituyente permanente buscó con la reforma al artículo 116 constitucional homologar las legislaturas locales a fin de evitar prácticas antidemocráticas en las entidades federativas.

Ahora bien, es evidente que hay cosas que la Constitución no dice expresamente (García 2007, 238),¹¹ pero sus normas en

¹¹ Ante la aparición de diferentes teorías que aceptan que la Constitución expresa más de lo que dicen sus palabras, García Amado habla de una *tripartición de lo*

tanto principios y valores al ser supremas, ejercen un efecto de irradiación por lo que deben ser vinculantes que pueden y deben ser observadas en toda operación de interpretación y aplicación del derecho (Alexy 1994, 159). Estos principios y valores, como lo dejó ver Ronald Dworkin, cobran relevancia en aquellos casos difíciles, en donde la simple subsunción no nos da una respuesta. Sin embargo, se debe tener cuidado pues en su aplicación por parte del juez se corre el riesgo de una valoración discrecional que vaya más allá de las normas que está obligado a aplicar, es decir, va más allá del derecho (2002, 80). Cualquier interpretación dentro de los márgenes de la discrecionalidad del juez debe responder también a un silogismo formal racional que procura el ideal de la objetividad en la aplicación del derecho, que se cumple con lo que se conoce como el **test alemán de proporcionalidad** (Bernal 2006, 55).¹²

El texto normativo constitucional, como bien lo señala el magistrado presidente en su voto particular, debe ser analizado no sólo desde una interpretación gramatical y sistemática, sino que también desde una óptica funcionalista, pues las normas jurídicas deben ser efectivas, de tal forma que den sentido y coherencia a los principios y valores democráticos que rigen el sistema político mexicano. En tal sentido, el problema se traslada a saber si la Constitución, sin decirlo de manera expresa, nos da una directriz que sea válidamente vinculante. Al respecto, afirma Prieto Sanchís, no hay un problema medianamente serio que no encuentre respuesta o, cuando menos, orientación de sentido en

decible de la Constitución: a) cosas que la Constitución claramente dice, para mandarlos, prohibirlos o permitirlos; b) cosas de las que la Constitución no dice absolutamente nada; y c) cosas de las que no sabemos si dice algo o no, y en su caso qué, pues depende de cómo interpretamos sus términos y enunciados.

¹² Bernal Pulido afirma que la ponderación no garantiza una perfecta objetividad, debido a que ella representa un ideal que no puede alcanzarse en ningún ámbito normativo y, mucho menos, en un ámbito tan controversial como el de los principios, tan estrechamente vinculado con las ideologías. Respecto a test alemán de proporcionalidad el autor sigue la ley de ponderación de Robert Alexy, que consiste en que "Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de su satisfacción".

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la Constitución. Al carecer la Constitución del carácter cerrado y concluyente que suelen tener las leyes ordinarias, expresa más de lo que dice sus palabras, por ser una entidad axiológica e ideal que funciona, incluso, con independencia de texto constitucional (Prieto 2007, 216 y 219).

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 sobrerrepresentación 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 (Acción de inconstitucionalidad 6/98). En concordancia con este criterio jurisprudencial podemos concluir que los alcances del artículo 116 de la Constitución están determinados perfectamente en la interpretación de la Sala Regional en la tesis que se cita en el voto particular: “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EN LA INTERPRETACIÓN DE LA FÓRMULA LEGAL DE ASIGNACIÓN DEBE PREVALECCER LA QUE CONDUZCA A LA MAYOR PROPORCIONALIDAD (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA)**”.¹³

Esto es, si el artículo 116 se concreta a señalar que las legislaturas de los Estados deberán integrarse con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen sus leyes y, si como ya se dijo, no existe una sola fórmula o mecanismo para lograr la proporcionalidad de votos-escaños, la fórmula de asignación debe ser la que conduzca a la mayor proporcionalidad para dar sentido a los principios y valores democráticos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero considero que no

¹³ Tesis de esta Sala Superior publicada en la página 81 del Suplemento Número 2 de *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

necesariamente, y al contrario de lo que afirma la Suprema Corte de la Nación, debe ser en los términos concretos que establece el artículo 54 del texto fundamental. Luego entonces, nos corresponde ahora determinar si la fórmula prevista en el artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora conduce a la mayor proporcionalidad, de tal forma que respete los principios democráticos previstos en el texto constitucional o, si en su caso, estamos en presencia de alguna variante de *gerrymandering*.

IX. Contradicción del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora

Cabe señalar que la aparente contradicción entre las fracciones I y II del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora fue advertido en el voto particular del magistrado presidente, más no así en la resolución de la Sala Regional, quien se limitó a señalar que el referido precepto legal sí es acorde con los principios previstos por la Carta Magna, ya que a su entender sí había equidad en la contienda para los efectos de asignación de diputados de minorías.

Para demostrar esta aparente contradicción debemos empezar por hacernos el siguiente planteamiento del problema: para establecer la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se debe tomar en cuenta el porcentaje total de la votación válida emitida o, por el contrario, se debe considerar el mayor porcentaje de votos respecto de la votación válida emitida en los distritos. Una vez resuelto esto, resulta pertinente cuestionarnos si ello va en contra de los principios democráticos previstos en la Carta Magna.

El artículo 174 del Código Electoral para el Estado de Sonora dispone que el Poder Legislativo estará integrado por 21 diputados electos de forma directa por el principio de mayoría relativa y hasta 12 diputados por el principio de representación proporcional, conforme a las disposiciones ahí precisadas. La fórmula para la asignación de diputados por este principio difiere del es-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

tablecido a nivel federal. En términos generales, se puede decir que la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, consiste en tres etapas:

1. Diputados de asignación directa.
2. Diputados de minorías.
3. Diputados que se asignan bajo el sistema de cociente mayor.

Artículo 174. ...

...

II. ...

- a) Se asignará un diputado de manera directa a cada partido, alianza entre partidos o coalición que haya obtenido el 3% o más del total de la votación estatal emitida para la elección de diputados;
- b) Si después de haber efectuado la asignación referida en el inciso anterior aún quedaren diputaciones de representación proporcional por asignar, hasta cinco de éstas se asignarán por el sistema de minoría; y
- c) Si después de haber efectuado las asignaciones referidas en los incisos anteriores aún quedaren diputaciones de representación proporcional por asignar, éstas serán distribuidas mediante el sistema de cociente mayor.

Acuerdo 406 de Consejo Electoral del Estado de Sonora

Ahora bien, el Consejo Electoral del Estado de Sonora, en su Acuerdo número 406 impugnado, determinó el total de votos obtenidos, el cual tomó como base para sacar el porcentaje que corresponde a cada partido para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional:

Como podrá observarse, del cómputo estatal de la votación obtenida por los partidos políticos y la alianza en los veintiún distritos electorales en los que se divide el Estado

de Sonora, nos arroja la cantidad de 929,512 votos, misma cantidad que debe considerarse para tomarse como base y sacar el porcentaje que corresponde a cada partido y a la Alianza que participaron en la elección de diputados de mayoría relativa, para los efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, siendo la siguiente:

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PV	PNA	PSD	Total
Votación	409,843	315,155	64,525	24,393	35,488	12,680	58,504	8,924	929,512
%	44.09	33.90	6.94	2.62	3.81	1.36	6.29	0.96	100

Acto seguido, y una vez determinado los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se procedió a la asignación **directa** a los partidos que obtuvieron el 3% o más de la votación estatal válida y que registraron candidatos por el principio de mayoría relativa en por lo menos 15 distritos de conformidad con los artículos 298 y 299.

	PAN	PRI	PRD	PNA	PVEM	Total
Asignación directa	1	1	1	1	1	5

Para la asignación de diputados de **minorías**, la autoridad responsable, de acuerdo con el artículo 301, asignó las diputaciones a las fórmulas de aquellos partidos que sin haber obtenido el triunfo en sus respectivos distritos, tuvieron el mayor porcentaje de votos, siendo estos:

Diputados de Minoría		
DISTRITO	%	PARTIDO POLÍTICO
XV.- Cd. Obregón Sur	46.49	PAN
I.- SLRC	46.36	CC/PRI
XVI.- Cd. Obregón Sureste	44.60	CC/PNA
XI.- Hermosillo Costa	45.39	PAN
X.- Hermosillo Noreste	44.97	PAN

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Cabe señalar, que la autoridad responsable precisó que el artículo 301 debe interpretarse gramatical y sistemáticamente, en armonía con el principio constitucional de la representación proporcional, a efecto de que se logre acercar, afirma, lo más posible a la proporcionalidad en la asignación de diputados, por lo que se ve a la fuerza electoral de cada partido. En tal sentido, señaló que:

Pretender realizar la asignación de diputaciones de representación proporcional de otra forma, es decir, haciendo la asignación a todos los partidos políticos en un solo momento, implicaría que algún partido político recibiera en forma artificial, un mayor número de curules a las que realmente tendría derecho, lo que no es acorde con la interpretación sistemática que lleva a confirmar el sentido que gramaticalmente se reconoce a la prescripción jurídica contenida en el artículo 301 fracción II.

Finalmente, se asignaron 2 diputados mediante el sistema de cociente mayor a los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, para quedar como sigue:

Partido	Diputado de mayoría relativa	Diputado por asignación directa	Diputado por sistema de minoría	Diputados de cociente mayor	Total de diputados en la Legislatura
PAN	9	1	3	1	14
PRI	11	1	1	0	13
PRD	0	1	0	1	2
PVEM	0	1	0	0	1
PNA	1	1	1	0	3
Totales	21	5	5	2	33

Modificación del Acuerdo 406 al Consejo Electoral del Estado de Sonora

En virtud de que para el magistrado presidente el artículo 301 del Código Electoral adolece de una debida interpretación y, por lo consiguiente, que su interpretación y aplicación no se haya realizado de forma adecuada por la autoridad responsable, modificó el Acuerdo 406 impugnado, de tal manera que la asignación de los cinco diputados de representación proporcional por el sistema de minoría, y los dos restantes por el sistema de cociente mayor, para quedar de la siguiente forma:

Partidos políticos	Diputados de mayoría relativa	Diputados de RP por asignación directa	Diputados de RP por el sistema de mayoría (minoría)	Diputados de RP por el sistema de cociente mayor	Total de diputados en la Legislatura de Sonora
PAN	9	1	4	1	15
PRI	11	1	1	0	13
PRD	0	1	0	1	2
PVEM	0	1	0	0	1
PNA	1	1	0	0	2
Totales	21	5	5	2	33

Como vemos, se le restó un diputado por el principio de representación proporcional por el sistema de minoría al Partido Acción Nacional para ser asignado al Partido Nueva Alianza.

La diferencia es que en la resolución del voto particular, la asignación de las cinco diputaciones por el principio de representación proporcional por el sistema de minoría, se determinó tomando como base el porcentaje de votación válida en el estado y no por distrito, como se observa en el siguiente cuadro.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Distrito	Partido	Porcentaje por distrito	Porcentaje de votación válida en el estado	Asignación conforme al sistema de minoría
II.- Puerto Peñasco	PAN	44.57	2.30	5a
VI.- Cananea	PAN	44.40	2.42	2a
VIII.- Hermosillo Noroeste	PAN	41.93	2.32	4a
IX.- Hermosillo Centro	CC/PRI	44.61	2.80	1a
X.- Hermosillo Noreste	PAN	44.97	2.38	3a

El magistrado presidente atendiendo la regla del principio de representación proporcional señalado anteriormente “cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional del sistema electoral, y también las posibilidades de que partidos pequeños accedan al parlamento”, concluye que la asignación de diputados por ese principio debe corresponder no al mayor porcentaje de votos respecto de la votación emitida en sus distritos, como establece la fracción II del artículo 301, sino mediante el porcentaje de votación válida en el estado, pues, afirma, de no ser así se estaría creando una desproporción, al comparar en plano de desigualdad situaciones que de acuerdo con el principio establecido en la Constitución federal deben ser iguales. Y, aclara que, aunque se siga un criterio poblacional para la demarcación de cada distrito, la participación en cada demarcación es variable, por lo que un criterio objetivo para obtener un porcentaje real de votación, es el de la votación en la Circunscripción (estado), que es única y no varía.

X. Conclusiones

Para determinar la conversión de votos en escaños, mediante el principio de representación proporcional existe una multiplicidad de fórmulas y mecanismos, por demás complejos y embarazoso-

sos, que imposibilitan tomar como un único sistema válido para todos. Cuanto más, si consideramos que cada país y de acuerdo con su muy particular sistema político, en donde el tamaño del territorio, de la población, la cultura política, entre otros factores, incide directamente para poder considerar alguna de las opciones de representación proporcional.

México ha adoptado la fórmula que se conoce como **cociente electoral simple** o **fórmula Hare-Andrae**, además de la fórmula del resto mayor, por lo que se dice que es un sistema mixto. En la primera etapa se determina el cociente electoral o natural, mediante la división del **total** de votos válidos emitidos entre el número de curules a repartir. La etapa segunda consiste en asignar las curules a los partidos políticos, lo cual se hace dividiendo los votos obtenidos entre el cociente electoral. En virtud de que no siempre coinciden los votos obtenidos con el cociente electoral o natural, debido a que se trata de cuotas fijas o números enteros, lo que da como resultado que varias curules queden sin asignarse, se procede a aplicar la fórmula de resto mayor.

No obstante, el principio de representación proporcional ha recibido muchas críticas, sobre todo, porque no todos los sistemas propician una adecuada correlación votos-escaños. En particular, y a la que nos referimos en este trabajo, a la que tiene que ver con la división territorial, en relación con el número de representantes que se elige, pues según el tamaño de las circunscripciones el sistema proporcional puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos-escaños. Al respecto, nos referimos a la fórmula de Nohlen: “cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional del sistema electoral, y también las posibilidades de que partidos pequeños accedan al parlamento”.

Nuestro sistema federal de acuerdo con el artículo 116 constitucional permite que cada entidad federativa implementen los principios de mayoría relativa y de representación proporcional **de acuerdo con sus propias leyes**. Esto ha propiciado un abanico de sistemas, fórmulas o mecanismos que en muchos casos

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

han vulnerado los principios básicos de la representación proporcional, por lo que ha sido necesario que nuestro máximo tribunal defina los alcances de dicha disposición constitucional.

De acuerdo con la Corte, a falta expresa del texto constitucional que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El criterio de nuestro máximo Órgano Jurisdiccional es en sentido de que cada entidad federativa debe acoger, en algunos aspectos, a la Constitución federal, ya que están sometidos a ella y a los principios fundamentales que les impone, como el federalismo, ya que 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. Cabe señalar, que en otro criterio de la Corte se señala que no es necesario que las legislaturas de los estados deban observar el principio de representación proporcional previsto por el texto constitucional.

Ante la falta de una disposición constitucional que delimite los alcances de dicha disposición, al verse involucrado el principio federalista y el de representación proporcional, la interpretación *ratio legis* de esta norma suprema en tanto principios no debe limitarse a un ejercicio subsuntivo, sino que debe ejercer un efecto de irradiación, por lo que deben ser vinculantes y deben ser observadas en toda operación de interpretación y aplicación del derecho. Cuanto más, como se vio, la intensión del constituyente permanente al introducir al texto fundamental dicha disposición fue el de homologar las legislaturas locales a fin de evitar prácticas antidemocráticas en las entidades federativas.

El determinar si una norma local en materia electoral viola o no el artículo 116 de la Constitución, como es el caso que nos ocupa, debe pasar necesariamente por la interpretación que hiciera la Sala Regional en la tesis que se cita en el voto particular: “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EN LA INTERPRETACIÓN**

DE LA FÓRMULA LEGAL DE ASIGNACIÓN DEBE PREVALE- CER LA QUE CONDUZCA A LA MAYOR PROPORCIONALI- DAD (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA”).

Luego entonces, el propósito consistió en determinar si la fórmula prevista en el artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora conducía o no a la mayor proporcionalidad, de forma tal que respete los principios democráticos previstos en el texto constitucional.

Del análisis del concepto mismo de representación proporcional y de las disposiciones constitucionales relativas, se concluye que, en efecto, al haberse asignado las diputaciones mediante el mayor porcentaje de votos respecto de la votación emitida en sus distritos, como establece la fracción II del artículo 301, no se logra la mayor proporcionalidad, pues como afirmó el magistrado presidente en su voto particular, se están comparando en plano de desigualdad situaciones que de acuerdo con el principio establecido en la Constitución federal deben ser iguales, por lo que un criterio objetivo para obtener un porcentaje real de votación, es el de la votación en la circunscripción (estado), que es única y no varía.

La consolidación democrática en nuestro país deberá tomar en cuenta la implementación de fórmulas que aseguren, dentro lo posible, la correlación votos-escaños, tomando como premisa nuestro particular cultura política. Las instituciones políticas democráticas tienen más posibilidad de desarrollarse y de perdurar en los países con un alto grado de homogeneidad cultural y, menos en otros países con subculturas claramente diferenciadas y en conflicto. Es evidente que en un país tan heterogéneo como el nuestro, en donde existen todavía grandes diferencias culturales y educativas, la construcción de un sistema que satisfaga a todos los intereses se vislumbra difícil. El replanteamiento de la viabilidad de nuestro sistema político llega incluso a considerar la combinación de la representación proporcional con el presidencialismo, pues se ha llegado a afirmar que es la peor de las combinaciones. Incluso, se ha dicho que la representación pro-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

porcional es la responsable de los problemas políticos de América Latina, por lo que la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina no es casual. Los especialistas sugieren que para evitar los riesgos de volver a las prácticas antidemocráticas, los sistemas electorales deben diseñarse de manera que cambien los incentivos de los políticos para hacer que la conciliación sea más rentable que el conflicto. Se apuesta por soluciones que incentiven los consensos, de tal modo que ningún candidato pueda ser elegido con el apoyo de un único grupo cultural, sino que deba contar necesariamente con los votos de varios grupos principales. Sin embargo, se advierte que el problema consiste en lograr persuadir a los líderes políticos en una fase temprana del proceso democratizador para que adopten arreglos de este tipo, pues una vez que entra en funcionamiento un sistema electoral más divisorio, la espiral hacia el conflicto cultural puede ser ya irreversible (Dahl 1999, 175).

Por lo pronto, es necesario que las reglas de juego sean respetadas por todos y no modificarlas al capricho de los actores políticos. Como vimos en este breve trabajo, las reformas electorales se han dirigido más que a buscar una justa distribución y representación de la sociedad en el Congreso, en conservar el poder sin importar el marco constitucional. A través de presiones y negociaciones políticas se modifican las reglas de juego electoral conformando un intrincado sistema electoral en nuestro país, en el que cada partido busca conseguir sus propósitos pero sin perder sus prerrogativas conquistadas. Desafortunadamente, la vida electoral en México está supeditada a las coyunturas políticas del momento. Por lo que es de esperarse que en cuanto cambien las circunstancias y el mapa político del país se modifique de nueva cuenta nuestra legislación electoral para ajustarla a la nueva realidad partidista. Si bien es cierto que la ley debe irse adecuando a las nuevas circunstancias de las sociedades, en nuestro país, la ley electoral se adecua a los intereses no de la sociedad, sino de los partidos políticos.

XI. Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 21/2009. Registro No. 165279.
Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente:
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI,
Febrero de 2010. Página: 2316. Tesis: P./J. 8/2010.
Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.
- Acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas
27/2004 y 28/2004. Registro 177916. Localización. Novena
Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de
la Federación y su Gaceta. XXII, Julio de 2005. Página:
790. Tesis: P./J. 88/2005 Jurisprudencia. Materia(s):
Constitucional.
- Acción de inconstitucionalidad 15/2003. Registro No. 182600.
Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente:
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII,
Diciembre de 2003. Página: 535. Tesis: P./J. 74/2003.
Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.
- Acción de inconstitucionalidad 19/2000. Registro No. 189295.
Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente:
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Julio
de 2001. Página: 696. Tesis: P./J. 90/2001. Jurisprudencia.
Materia(s): Constitucional.
- Alexy, Robert. 1994. *El concepto y la validez del derecho*.
Barcelona: Gedisa.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y José Woldenberg. 1997. *La
reforma electoral de 1996*. México: FCE.
- Bernal Pulido, Carlos. 2006 “La racionalidad de la ponderación”.
Revista española de derecho constitucional 77 (mayo-
agosto).
- Colín Islas, Alfredo. *Sistemas electorales*. http://www.cem.itesm.mx/derecho/sitioobservatorio/info/islas/38_A_Guide/15-Sistemas-electorales.pdf (consultada 3 de septiembre de 2010).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- Dahl, Robert. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Dworkin Ronald. 2002. *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.
- Fernández Ruiz, Jorge. 2004. *Poder Legislativo*. México: Porrúa.
- García Amado, Juan Antonio. 2007. *Derechos y pretextos. Elementos de crítica del neoconstitucionalismo. Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta.
- Guastini, Riccardo. 2008. *Estudios sobre la interpretación jurídica*. México: Porrúa-UNAM.
- Krauze, Enrique. 1997. *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets.
- Lijphart, Arend. 1999. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lujambio, Alfonso. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- Patiño Camarena, Javier. 1993. Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico. En *Las elecciones en México. Evolución y perspectiva*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán. 2008. José López Portillo: la ruptura del pacto revolucionario. En *Gobernantes Mexicanos*. México: Fondo de Cultura Económica. Tomo II.
- Prieto Sanchís, Luis. 2007. El constitucionalismo de los derechos. En *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta.
- Sartori, Giovanni. 1997. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- . 2001. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- Sirvent, Carlos y Octavio Rodríguez Araujo. 2005. *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*. México: Jorale Editores.

- Solorio Almazán, Héctor. 2008. *La representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Stuart Mill, John. 2007. *Del Gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Villalpando, José Manuel y Rosas Alejandro. 2003. *Historia de México a través de sus gobernantes*. México: Planeta.