

NOTA INTRODUCTORIA

SX-JRC-135/2010 y acumulados *Benito Tomás Toledo**

Me es indispensable mencionar que la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave relacionada con la confirmación de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en las elecciones de 2010, fue impugnada ante esta Sala por todos los partidos políticos, así como por candidatos a diputados por ese principio; esto es, se tuvieron las demandas de los partidos Acción Nacional (PAN), Nueva Alianza, del Trabajo (PT), Convergencia y de la Revolución Democrática (PRD).

El punto central de la controversia consistió en que se proponían interpretaciones distintas del término partido mayoritario utilizado en la fórmula de asignación correspondiente.

Incluso, dentro de las propuestas de interpretación de tal expresión, se involucraron las realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver las acciones de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas (SCJN 2010), en relación con una interpretación auténtica del Congreso de Veracruz en ese año y otra de la Sala Superior del TEPJF al resolver las impugnaciones relativas a los expedientes SUP-JRC-318/2004 y SUP-JRC-319/2004.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. En la Sala Regional Xalapa del TEPJF se ha desempeñado como profesional operativo, secretario auxiliar y asesor en la Ponencia de la magistrada Claudia Pastor Badilla. Actualmente es secretario de estudio y cuenta en la misma Ponencia.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En este aspecto, fue necesario despejar los esquemas de obligatoriedad de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad y los precedentes de la Sala Superior, para lo cual se acudió a la interpretación sistemática del control constitucional mexicano, y después se abordó el alcance y el sentido de esa expresión.

Con esto pretendo poner en contexto al lector de la ambigüedad y, por supuesto, la complejidad que la resolución implicó.

Así, lo primero que debo referir es el contenido gramatical de la disposición normativa cuestionada con la explicación de los principios subyacentes a la representación proporcional; después, cuáles fueron los resultados electorales en ese periodo para analizar las posibles aplicaciones del concepto partido mayoritario, de acuerdo con cada una de las interpretaciones propuestas por los actores y operadores jurídicos involucrados; la explicación de operación del control constitucional en el sistema jurídico mexicano, para despejar la obligatoriedad de lo resuelto por la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, para concluir con las razones para desestimarlas y explicar la propuesta de la Sala Xalapa.

Contenido normativo

El artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de Veracruz establece que en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrán asignársele más de cinco diputados por el principio de representación proporcional.

De igual forma, el artículo 255 del CEEVIL establece, en su fracción X, en cuanto al procedimiento de asignación de diputados por ese principio, que en ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco diputados.

Explicación teórica de los principios subyacentes a la representación proporcional

Conforme al criterio reiterado tanto por este Tribunal como por la SCJN, la inclusión de la representación proporcional en los artículos 52 y 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la integración de la Cámara de Diputados federal y en los congresos locales tiene dos finalidades: primera, permitir a las corrientes políticas minoritarias integrar el órgano parlamentario, y, segunda, lograr cierto grado de proporcionalidad entre los votos obtenidos por cada partido político y el número de integrantes en el órgano colegiado.

La primera se logra al establecer que una parte del Congreso se elegirá a partir de un método distinto al de mayoría relativa, esto es, en proporción a la votación obtenida por los partidos contendientes.

La segunda tiene, a su vez, dos manifestaciones; una se expresa en la asignación de curules por representación proporcional, etapa en la cual el número de diputaciones asignadas es proporcional a la votación de cada partido, sin tomar en cuenta las victorias obtenidas en mayoría relativa. En la segunda parte del procedimiento se establecen medidas tendentes a garantizar que la proporción total de escaños correspondientes a los partidos políticos, incluidos los de mayoría relativa, corresponda a la proporción de votación total obtenida por el partido político, a fin de evitar subrepresentación o sobrerrepresentación excesivas de los partidos contendientes.

Así, el sistema jurídico mexicano rechaza un método de representación proporcional pura, pues prevé ciertas instituciones que lo alejan de él, tales como la barrera legal, un número fijo de legisladores, un límite a la sobrerrepresentación y un número máximo de curules por ambos principios igual al número de circunscripciones uninominales en el ámbito territorial de que se trate, cuya aplicación impide alcanzar la representación proporcional pura, pues la aplicación simultánea de tales principios

impide la máxima proporcionalidad posible entre el porcentaje de votos y los escaños de cada partido político.

Interpretaciones posibles de la expresión

1. La utilizada por el Congreso de Veracruz en 2004, al realizar una interpretación auténtica del artículo 206 del CEEVIL, consistente en que la calificación de mayoritario corresponde al partido que obtuvo más escaños por mayoría relativa en la elección.
2. La utilizada por la Sala Superior del TEPJF, relativa a que por partido mayoritario debe entenderse el que obtuvo, en mayoría relativa, la mayoría absoluta de los escaños que integran el Congreso, esto es, 26 diputados.
3. La pretendida por los actores al sostener que la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad promovida contra el decreto que contenía la interpretación auténtica realizada por el Congreso del estado, determinó que partido mayoritario es el que obtiene la mayoría de votos en la elección.
4. La referente a que limitar hasta cinco diputados al partido mayoritario busca evitar la sobrerrepresentación en el Congreso.

Resultados electorales y posibles aplicaciones del término

En las elecciones de 2010, el PRI obtuvo la mayoría de las diputaciones por el principio de mayoría relativa, con 19 escaños, al igual que la mayoría de votos, de conformidad con el cómputo de la Circunscripción Plurinominal.

Esto es, el PRI obtuvo 1,326,042 votos y 19 escaños por mayoría relativa, mientras que el segundo lugar, el PAN, alcanzó 1,174,421 y sólo ocho escaños por ese principio.

Así, el planteamiento del segundo lugar era buscar una limitación al primero para lograr una mayor proporción en representación proporcional en torno a la cantidad de votos que obtuvo.

Conforme con esos resultados, de aplicar el criterio consistente en que el partido mayoritario es el que obtiene la mayoría de curules por mayoría relativa, el calificativo correspondería al PRI, por ser el partido que obtuvo más escaños por ese principio y, por lo mismo, se ubicaría en la limitación de hasta cinco diputados por representación proporcional.

Ahora bien, de conformidad con la interpretación que de partido mayoritario realizó la Sala Superior del TEPJF, consistente en que dicho calificativo era aplicable al que obtuviera por el principio de mayoría relativa la mayoría absoluta del total de diputados que integran el Congreso, esto es, 26 curules, la limitación de hasta cinco diputados no sería aplicable al PRI.

Por último, de aplicar lo que los actores sostenían resolvió la SCJN, consistente en que el partido mayoritario es el que obtenga la mayoría de votos, el tope de asignar hasta cinco diputados por representación proporcional también aplicaba al PRI.

Problemas de obligatoriedad de la jurisprudencia de la SCJN y criterios de la Sala Superior

Una de las razones por las cuales los actores impugnaron el criterio utilizado tanto por el instituto electoral como por el Tribunal local fue considerar que la jurisprudencia emitida por la SCJN era obligatoria; de ahí que no podía privilegiarse la interpretación realizada por la Sala Superior del TEPJF.

Esta Sala consideró que la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad, determinó únicamente que la interpretación auténtica del decreto cuestionado no se ajustaba a los principios de la representación proporcional, pero nunca resolvió cuál era el significado concreto de la expresión partido mayoritario.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Dicho de otra forma, la Corte sólo resolvió que considerar como partido mayoritario al que obtuvo el mayor número de escaños por mayoría relativa era una interpretación inconstitucional, sin definir cuál debía ser su significado; de ahí que no tuvieran razón los actores.

Además, se definió que la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la SCJN para el TEPJF se da cuando en ella se realiza la interpretación directa de un precepto de la CPEUM y en los casos en que resulte exactamente aplicable; de ahí que al ser lo resuelto en la acción lo concerniente a un decreto del Congreso local y un artículo de la ley electoral de Veracruz, tampoco fuera vinculante lo decidido.

Por último, se consideró que si bien la jurisprudencia por contradicción de criterios emitida por la SCJN es obligatoria para el TEPJF, lo resuelto en la acción no colmaba ese requisito, pues no provenía de una contradicción de criterios entre esos tribunales, para lo cual fue necesario explicar la operación del control de la constitucionalidad de leyes electorales.

Esto es, que se conforma por un medio de control abstracto que debe promoverse dentro de un plazo breve, computado a partir de la entrada en vigor de la norma, cuyo conocimiento corresponde a la SCJN, y por otro medio de control concreto que debe promoverse a partir de que se conozca el acto de aplicación, cuyo conocimiento corresponde a las Salas integrantes del TEPJF.

El doble sistema de control constitucional electoral parte del reconocimiento legislativo de la necesidad de contrastar una norma desde ambas ópticas con apego a la ley suprema, pues la verificación abstracta de una disposición sólo se completa hasta que se analiza su aplicación en un caso concreto.

En tales condiciones, ambas vías de impugnación permiten revisar si las normas se ajustan al sistema a partir de dos perspectivas diversas que pueden abonar a la completitud de la valoración conducente, los cuales son imposibles de obtener con uno solo de los medios de control constitucional expuestos.

De esta suerte, se estimó que toda vez que la jurisprudencia de la SCJN derivada de la acción de inconstitucionalidad tampoco provenía de una contradicción de criterios entre el TEPJF y ese máximo Tribunal de justicia, tampoco se actualizaban los escenarios legales de vinculación propuestos por los actores.

Respecto a las tesis emitidas por la Sala Superior del TEPJF, se estimó que no eran obligatorias, toda vez que éstas eran criterios orientadores del quehacer jurisdiccional electoral, pero la decisión de compartir las razones que sustentaban tales criterios quedaba al arbitrio del Órgano Jurisdiccional resolutor.

Razones para desestimar las interpretaciones de la Corte, la Sala Superior y los partidos

La primera interpretación —considerar como partido mayoritario al que obtuvo el mayor número de curules por mayoría relativa— se desechó porque, como acertadamente lo consideró la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas (SCJN 2010), esa lectura sería contraria al sistema de representación proporcional, al distorsionar el equilibrio que se busca entre votos y escaños de cada partido, en relación con el porcentaje de votación y la representación de los partidos en la integración total del órgano.

La segunda, utilizada por la autoridad administrativa y el Tribunal responsable, que se refiere a que el partido mayoritario es el que obtiene la mayoría absoluta de escaños por mayoría relativa, se rechazó porque genera una dificultad insuperable aritméticamente, porque si entendemos por partido mayoritario al que obtenga 26 curules, se presenta una antinomia en el propio sistema de asignación, pues por un lado se permitiría que el partido político que obtuviera la mayoría absoluta, esto es, 26 diputados, podría alcanzar hasta cinco diputaciones más, esto es, 31 curules, lo cual contravendría la limitación general contenida en el último párrafo del artículo 21 de la Constitución

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

local, conforme al cual ningún partido político puede tener más de 30 curules por ambos principios, con independencia de su votación, lo cual constituye una contradicción.

La tercera interpretación —considerar como partido mayoritario al que tuviera la mayoría de votos— también se desestimó, porque con ese significado se pierde la necesaria relación entre el porcentaje de votación y el porcentaje de curules, por lo cual, al ser indiferente a uno de los elementos esenciales de la representación proporcional, resultaba contrario a sus finalidades.

Esto es, se explicó que esa interpretación propiciaría que por partido mayoritario se entendiera tanto a aquel que gana por una ventaja muy superior en relación con sus contrincantes, como a aquel que lo hace por una diferencia muy pequeña.

Ahora bien, en la sentencia también se determinó que no es posible considerar que la interpretación de partido mayoritario constituya un límite a la sobrerrepresentación, si se tiene en cuenta que para determinar este tipo de límites resulta indispensable establecer cuál es el grado en el que el porcentaje de curules obtenidas por un partido —por ambos principios— puede superar a su porcentaje de votación, de suerte que es necesario establecer un vínculo entre votación y curules obtenidas.

Así, se consideró que, en todo caso, la sobrerrepresentación y el trato desigual a los partidos se generaba más bien por la falta de una norma que previera un límite a la misma o a las diferencias de población en la geografía electoral de la distritación, los cuales en modo alguno se solucionaban con interpretar la expresión partido mayoritario de la manera pretendida por los actores.

Interpretación realizada por esta Sala

Se propuso que por partido mayoritario debía entenderse a aquel que obtenga 25 curules por mayoría relativa, pues así, el calificativo de mayoritario deriva de que ese número es el que representa al partido que obtuvo más escaños por ambos principios

y a la vez permite la coherencia del sistema, al constituirse una expresión del principio constitucional de la representación proporcional, consistente en que ningún partido político tenga más diputaciones por ambos principios que distritos uninominales, así como impedir que cuente con el número de escaños suficientes por sí mismo para modificar la Constitución local.

En efecto, entender que partido mayoritario es el que obtenga 25 curules por mayoría relativa y, por tanto, que deban asignarse como máximo cinco diputaciones por el principio de representación proporcional hace coherente el sistema con lo previsto en el artículo 21 de la Constitución de Veracruz, en el sentido de que ningún partido podrá contar con más diputados por ambos principios que el número de distritos uninominales, que en la entidad son 30.

Por otra parte, con la interpretación realizada por esta Sala se impide que un solo partido esté en aptitud de realizar enmiendas a la Constitución local, pues, de acuerdo con el artículo 84 de ésta, se requieren las dos terceras partes del Congreso, esto es, 34 diputados, para las modificaciones a esa ley suprema. Por tanto, si el partido que obtiene 25 curules únicamente tiene derecho a que le asignen hasta cinco más por representación proporcional, con independencia de su votación, con esto se impide que tenga las necesarias para iniciar el proceso de reforma constitucional.

Entender la expresión partido mayoritario en el sentido dado por esta Sala, satisface las finalidades buscadas con el sistema de representación proporcional, pues si bien con ella se hace patente que la intención del constituyente local fue que el partido que se colocara en esa posición no pudiera obtener más de cinco curules por representación proporcional, independientemente de su votación o subrepresentación por la proporcionalidad que debiera existir entre votos y escaños, o cualquiera otra circunstancia, ello obedece al objetivo de privilegiar la representación del resto de las corrientes con aceptación ciudadana significativa para integrar el Congreso, por encima de otros principios.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Así, se dotó de contenido a la expresión partido mayoritario con base en los principios de representación proporcional, por su conformidad con los principios que subyacen a ese sistema de integración del Congreso y no, como lo pretendían los actores, en función de los resultados de esa elección.

Por último, existieron otros temas involucrados en la decisión, como la solicitud de inconstitucionalidad de la fórmula de asignación de representación proporcional en Veracruz por no contar con un límite a la sobrerrepresentación, o bien, la aplicación supletoria de 8% que contempla la legislación federal.

Ese planteamiento se desestimó, esencialmente, porque aun cuando, conforme a la jurisprudencia de la SCJN, las entidades federativas deben incluir en la fórmula de asignación de representación proporcional un límite a la sobrerrepresentación, lo cual constituye un imperativo legal cuyo incumplimiento pone de manifiesto una omisión legislativa, ésta no podía colmarse mediante el control de constitucionalidad concreto que como facultad tiene la Sala Regional, pues la sentencia emitida únicamente podía tener por efecto confirmar, revocar o modificar el acto impugnado, pero no imponer una obligación de hacer al Congreso estatal a fin de que subsanara tal omisión, ni determinar unilateralmente el límite a la sobrerrepresentación adecuado para Veracruz, pues esa es una obligación que corresponde al legislador local dentro de sus facultades de decisión política que, conforme a las particularidades propias del estado y las finalidades que se pretenden alcanzar, debe concretar.

De esta suerte, se calculó en 11.03% el porcentaje de sobrerrepresentación del PRI en relación con los votos obtenidos, cifra que no rebasaba el límite de 16% considerado por la SCJN como ajustado a los principios constitucionales de la representación proporcional, sin que fuera aplicable en supletoriedad la ley federal, pues la conformación del Poder Legislativo federal es muy distinta a la de los estados.

En esas condiciones, se modificó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano por el cual realizó el

cómputo de la Circunscripción Plurinominal para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en lo que corresponde a la interpretación que debía tener la expresión partido mayoritario, y se confirmó la asignación.