



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO**

**SISTEMAS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO:
LÍMITES A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA
ARISTIDES RODRIGO GUERRERO GARCÍA**

**COMITÉ TUTORIAL
DR. JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM
DR. ARMANDO HERNANDEZ CRUZ
FACULTAD DE DERECHO, UNAM
DR. JOSÉ REYNOSO NUÑEZ
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



Sistemas Electorales de las Entidades Federativas en México:

Límites a la libertad de
configuración legislativa

TESIS
Que para obtener el título de
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA
Arístides Rodrigo Guerrero García

COMITÉ TUTORAL
Dr. José de Jesús Orozco Henríquez
Dr. Armando Hernandez Cruz
Dr. José Reynoso Nuñez

CIUDAD DE MÉXICO, 2021



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. SISTEMAS ELECTORALES Y FEDERALISMO	10
1. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN	10
1.1. Delimitación del objeto de estudio: concepto restringido de sistema electoral.....	10
1.2. Delimitación del ámbito territorial: sistemas electorales de las entidades federativas mexicanas y libertad de configuración legislativa	12
1.3. Planteamiento del problema y selección de método de estudio.....	13
1.4. Estado del arte: el estudio de los sistemas electorales de las entidades federativas en México	15
2. MARCO TEÓRICO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES	21
2.1. Las leyes de Maurice Duverger.....	22
2.2. La ley electoral y sus variantes en Douglas W. Rae	24
2.3. Las reglas y leyes de Giovanni Sartori.....	28
2.4. Los modelos de democracia de Arend Lijphart	32
2.5. La gramática de los sistemas electorales de Dieter Nohlen.....	35
3. FEDERALISMO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	47
3.1. Federalismo centrípeto y cooperativo frente al federalismo centrífugo y dual	47
3.2. El federalismo mexicano: una constante lucha entre fuerzas centrípetas y centrífugas.....	52
3.3. La distribución de competencias en el federalismo mexicano.....	54
3.4. Leyes federales frente a leyes generales en materia electoral	57
3.5. Federalismo electoral en México.....	60
CAPÍTULO II. HISTORIA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO PARA LA CONFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	64
1. PRIMERA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL DE MAYORÍA RELATIVA 1917-1962.....	67
1.1. Reformas constitucionales para la conformación de la Cámara de Diputados realizadas entre 1917 y 1960.....	67
1.2. Propuesta para implementar un sistema electoral de representación proporcional: iniciativa del PPS en 1951	69
2. SEGUNDA ETAPA: DIPUTADOS DE PARTIDO 1963-1976.....	71



2.1. Creación de la figura de diputados de partido: reforma constitucional de 22 de junio de 1963.....	71
2.3. Los diputados de partido en las entidades federativas.....	80
3. TERCERA ETAPA: SISTEMA COMPENSATORIO 1977 A 1986	85
4. CUARTA ETAPA: SISTEMA COMBINADO SEGMENTADO PREDOMINANTEMENTE MAYORITARIO 1986 A LA FECHA.....	98
4.1. El aumento de diputaciones de representación proporcional: reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986	98
4.2. Mecanismo de escala móvil y cláusula de gobernabilidad: reforma constitucional del 6 de abril de 1990	103
4.3. Eliminación de la cláusula de gobernabilidad: reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993.....	109
4.4. Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales: reforma constitucional del 22 de agosto de 1996	114
4.5. Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales para los órganos legislativos de las entidades federativas: reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.....	117
5. SISTEMA ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD.....	119
5.1. Diputados por el principio de mayoría relativa	119
5.2. Diputaciones por el principio de representación proporcional.....	121
CAPÍTULO III. CRITERIOS JURISDICCIONALES RELATIVOS A LOS SISTEMAS ELECTORALES EN MÉXICO	134
1. ÁREA UNO: DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES	135
1.1. Delimitación de la geografía electoral	135
1.2. Disminución y aumento del número de diputaciones en las entidades federativas:.....	145
2. ÁREA DOS: FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN	157
2.1. Las listas intercaladas o listas B: acciones de inconstitucionalidad 5/99 y 58/2008 en el entonces Distrito Federal.....	157
2.2. El principio de paridad en la asignación de diputaciones de representación proporcional	168
2.3 La diputación migrante o binacional y el desbloqueo de listas en Zacatecas y Guerrero: acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012 y 65/2014, y su acumulada 81/2014.....	187
3. ÁREA TRES: CONVERSIÓN DE VOTOS EN DIPUTACIONES	190
3.1. La segunda vuelta electoral en San Luis Potosí	191



3.2. Fórmulas de representación proporcional en las entidades federativas	192
3.3. Límites de sobrerrepresentación	199
3.4. Votación para determinar la sobrerrepresentación	210
4. ÁREA CUATRO: BARRERAS LEGALES	221
4.1. Libertad configurativa para determinar el umbral mínimo de votación: acciones de inconstitucionalidad 6/98 en Quintana Roo, 37/2000 y sus acumuladas en Aguascalientes y 13/2005 en Jalisco.	222
4.2. Aumento progresivo del umbral mínimo de votación en Guerrero: acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas	224
4.3. Inconstitucionalidad del umbral mínimo del 1.5% de la votación estatal emitida en Tamaulipas acción de inconstitucionalidad 45/2015 y del 2% en Chihuahua acción de inconstitucionalidad 67/2015	226
4.4 Inconstitucionalidad del 5% de la votación válida emitida para la asignación previa de diputaciones de representación proporcional en Morelos: acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y 42/2017 ambas con sus acumuladas	228
4.5 Votación a considerar para superar el umbral mínimo de votación: acción de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit y 83/2017 en Nuevo León	230
CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	233
1. ÁREA UNO: DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES Y DISTRITOS ELECTORALES.....	233
1.1. Primera decisión: número de diputaciones por entidad federativa	234
1.2. Segunda decisión: proporción entre diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional.....	238
1.3. Tercera decisión: número y delimitación de las circunscripciones de representación proporcional por entidad federativa	242
2. ÁREA DOS: FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN	247
2.1 Cuarta decisión: listas cerradas y bloqueadas o listas intercaladas (cerradas y desbloqueadas).....	247
2.2. Quinta decisión: desbloqueo indirecto de las listas a través del principio de paridad o diputación migrante	260
3. ÁREA TRES: CONVERSIÓN DE VOTOS EN DIPUTACIONES	264
3.1. Sexta decisión: asignación directa de diputaciones	264
3.2. Séptima decisión: reglas para la sobre y subrepresentación	268
4. ÁREA CUATRO: BARRERAS LEGALES	286
4.1 Octava decisión: porcentaje de umbral para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional.....	286



4.2. Novena decisión: votación para determinar el umbral mínimo de votación	293
HALLAZGOS Y CONCLUSIONES.....	296
FUENTES DE CONSULTA	313
Acciones de inconstitucionalidad	317
Tesis y Jurisprudencia	318
Otros documentos	321



INTRODUCCIÓN

El análisis de los sistemas electorales¹ ha sido objeto de estudio de diversas disciplinas, principalmente de la ciencia política, la cuales se han encargado de explicar los efectos que tienen los sistemas de mayoría y de representación proporcional en la conformación de los órganos de representación popular.

Desde el punto de vista constitucional existe poca bibliografía especializada en el estudio de los sistemas electorales, principalmente en lo que se refiere a la esfera de las entidades federativas mexicanas, a pesar de que dichos sistemas han sido materia de análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad y han generado votaciones divididas en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Derivado de ello, surgen las preguntas siguientes: ¿cuáles son los límites a la libertad configurativa de las legislaturas locales en el diseño de los sistemas electorales de las entidades federativas?; ¿qué distorsiones en las fórmulas electorales se han generado ante las deficiencias técnicas de las legislaciones locales?; y ¿cuáles son los principales criterios jurisprudenciales y jurisdiccionales que impactan las fórmulas de los sistemas electorales locales?

Las interrogantes planteadas resultan relevantes debido a que en las legislaciones de las entidades federativas se han presentado figuras que, en algunos casos han resultado innovadoras, como la incorporación de listas B o de mejores perdedores y por otro lado mecanismos que han sido declarados inconstitucionales, como por ejemplo las diputaciones flexibles en Chihuahua.

Asimismo, a través de la investigación se pretende identificar de qué manera han resuelto los legisladores locales, las autoridades y los tribunales electorales un mismo planteamiento como lo es el establecimiento de mecanismos para llevar a cabo los ajustes de sobre y subrepresentación o por otro lado, las reglas para materializar congresos paritarios.

Para responder estas problemáticas, el desarrollo de esta investigación se divide en cuatro capítulos: i) marco teórico de los sistemas electorales y del federalismo; ii) historia del sistema electoral mexicano para la conformación de las

¹ En el desarrollo de la investigación se precisa que al utilizar el concepto de sistemas electorales se hace referencia a su sentido restringido, lo cual se aborda en el capítulo I de este texto.



Cámaras de Diputados federal y locales; iii) criterios jurisdiccionales de los sistemas electorales de las entidades federativas en México; y, iv) propuestas para el diseño de los sistemas electorales de las entidades federativas.

En el primer capítulo se presenta el marco teórico de los sistemas electorales, abarcando las leyes de los sistemas electorales de Maurice Duverger, el enfoque cuantitativo de los sistemas electorales de Douglas W. Rae, las reglas y leyes de Giovanni Sartori, los modelos de democracia de Arend Lijphart y la gramática de los sistemas electorales de Dieter Nohlen; asimismo, se hace referencia a los autores nacionales que han identificado la problemática de los sistemas electorales locales en México.

Adicionalmente, en el mismo capítulo se estudia el federalismo centrífugo y centrípeto, así como la diferencia que existe entre el federalismo cooperativo y el federalismo dual y, de esta manera, se pretenden identificar las fortalezas y debilidades del federalismo mexicano en lo que se refiere a la materia electoral.

En el segundo capítulo se realiza un recorrido a través de la historia del sistema electoral mexicano, desde el surgimiento de las diputaciones de partido, hasta la implementación de la fórmula de representación proporcional, ello con el objetivo de identificar de qué manera han sido influenciados los sistemas electorales locales por el sistema electoral del Congreso federal.

En este mismo capítulo se destacan hallazgos de interés como lo son las propuestas que se han presentado en México, desde 1951, para tener un sistema de representación proporcional, el posicionamiento de Jesús Reyes Heróles en contra de la representación proporcional en 1963, o bien las figuras de escala móvil y cláusula de gobernabilidad que existieron en algún momento de nuestra historia electoral.

Para el desarrollo del tercer capítulo se realiza un análisis de diversas acciones de inconstitucionalidad en las que la Corte mexicana ha examinado constituciones locales y legislaciones electorales de las entidades federativas en lo que corresponde al diseño de los sistemas electorales de las entidades federativas, ello con el objeto de precisar los límites constitucionales que han sido fijados a través de las sentencias del Tribunal Constitucional mexicano.



De igual forma, resulta destacable conocer los tipos de votación que existen en las diferentes entidades federativas, y la creación de conceptos como lo es el de votación útil a partir de los criterios de los tribunales electorales.

Por último, en el cuarto capítulo se realiza el estudio de los sistemas electorales de las treinta y dos entidades federativas y se sintetizan sus características a través de diversas tablas comparativas, con la finalidad de contar con herramientas para presentar propuestas y sugerencias para el fortalecimiento de dichos sistemas, principalmente en lo relativo al principio de representación proporcional.

Ejemplo de ello son las propuestas que se presentan en esta investigación para efectos de determinar las etapas de verificación de los límites de sobre y subrepresentación las cuales, de mantener los errores y omisiones pueden generar una distorsión en la distribución de diputaciones de representación proporcional.

La investigación que se presenta es el resultado del estudio de los sistemas electorales contenidos en las treinta y dos Constituciones y legislaciones de las entidades federativas mexicanas, de los diarios de debates que moldearon el sistema electoral mexicano, y de los criterios y sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Electorales, con la finalidad de aportar al fortalecimiento del federalismo electoral en las entidades federativas y abonar con propuestas concretas de carácter técnico jurídico.



CAPÍTULO I. SISTEMAS ELECTORALES Y FEDERALISMO

1. Aspectos Metodológicos de la Investigación

- 1.1. Delimitación del objeto de estudio: concepto restringido de sistema electoral
- 1.2. Delimitación del ámbito territorial: sistemas electorales de las entidades federativas y libertad de configuración legislativa
- 1.3. Planteamiento del problema y selección de método de estudio
- 1.4. Estado del arte: estudio de los sistemas electorales de las entidades federativas en México

2 Marco Teórico de los Sistemas Electorales

- 2.1. Las leyes de Maurice Duverger
- 2.2. La ley electoral y sus variantes en Douglas W. Rae
- 2.3. Las reglas y leyes de Giovanni Sartori
- 2.4. Los modelos de democracia de Arend Lijphart
- 2.5. La gramática de los sistemas electorales de Dieter Nohlen
 - a) Distribución de las circunscripciones electoral
 - b) Formas de candidatura y votación
 - c) Conversión de votos en escaños
 - d) Barreras legales

3. Federalismo y Distribución de Competencias

- 3.1. Federalismo centrípeto y cooperativo frente al federalismo centrífugo y dual
- 3.2. El federalismo mexicano: una constante lucha entre fuerzas centrípetas y centrífugas
- 3.3. La distribución de competencias en el federalismo mexicano
- 3.4. Leyes federales frente a leyes generales
- 3.5. Federalismo electoral en México



CAPÍTULO I. SISTEMAS ELECTORALES Y FEDERALISMO

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Delimitación del objeto de estudio: concepto restringido de sistema electoral

Al definir los sistemas electorales, de acuerdo con Nohlen, existen dos tipos de definiciones: una amplia y una restringida.²

Desde una definición amplia de sistema electoral, se puede abarcar un extenso conjunto de elementos que se relacionan con las elecciones, como lo son las etapas del proceso electoral, el conjunto de autoridades electorales que participan en la organización de estas e, incluso, los aspectos relativos a la justicia electoral.

Es decir, los sistemas electorales desde un sentido amplio pretenden responder preguntas como lo son: ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?, ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?, ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?, ¿quién gana la elección? o ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?³

Responder a todas estas preguntas para explicar un sistema electoral implica considerar una definición amplia, es decir, se da un tratamiento muy genérico a dicho concepto, lo cual genera complicaciones al momento de delimitar el objeto de estudio ya que si se pretendiera estudiar el sistema electoral desde un sentido amplio, sería necesario abarcar desde el funcionamiento de las autoridades electorales, las etapas de un proceso electoral y los sistemas de medios de impugnación en justicia electoral.

De igual forma, resulta común utilizar las palabras sistema electoral del mismo modo en que se utilizan las de sistema político, es decir, referirnos a un todo, a la conjugación de diferentes elementos que integran ese sistema.

² Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales*, Tecnos, España, 2015, p. 19.

³ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional Electoral, 2016, pp. 24 y 15.



No obstante, Nohlen ha señalado la importancia de definir al sistema electoral desde un sentido restringido, el cual resulta más ventajoso y fructífero para el estudio y diseño de los sistemas electorales. Es así como, en un sentido restringido:

...los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones legislativas) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcaldes, etc.).⁴

Es decir, el sentido restringido de los sistemas electorales se refiere únicamente a las reglas y fórmulas para traducir los votos en cargos de representación popular; mientras que el sentido amplio abarca el ámbito electoral de todo un país, desde las etapas del proceso electoral, la duración de campañas, las autoridades electorales encargadas de organizar las elecciones, los órganos jurisdiccionales electorales, entre otros.

Desde un punto de vista técnico y para un estudio más focalizado, resulta más pertinente una definición restringida, ya que de esta forma se puede delimitar el análisis y, a su vez, presentar de manera más detallada una propuesta para convertir los votos en cargos de representación popular.

Una vez que distinguimos entre sistema electoral desde un sentido amplio y desde un sentido restringido, cabe aclarar que la presente investigación únicamente abarcará lo relativo al sistema electoral desde un sentido restringido, es decir, reglas y fórmulas para transformar los votos en cargos de representación popular, evitando referirse a las etapas del proceso electoral, las autoridades electorales o cualquier otro tema relativo al derecho electoral.

En consecuencia, el objeto de estudio de la presente investigación consiste en analizar las reglas y fórmulas diseñadas por los legisladores locales y que son utilizadas para traducir los votos en diputaciones.

⁴ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 19.



OBJETO DE ESTUDIO	NO SE VAN A ESTUDIAR
Los sistemas electorales desde un sentido restringido, es decir las reglas y fórmulas a través de las cuales se traducen los votos en cargos de representación proporcional.	Los sistemas electorales desde un sentido amplio, es decir: ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?, o ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

1.2. Delimitación del ámbito territorial: sistemas electorales de las entidades federativas mexicanas y libertad de configuración legislativa

Una vez determinado el objeto de estudio, resulta pertinente delimitar la investigación a un ámbito territorial, ya que los sistemas electorales pueden estudiarse en modelos comparados internacionales o intranacionales.

El estudio de los sistemas electorales implica, a su vez, el estudio de la historia y condiciones sociales, económicas y políticas del país que se pretende analizar, debido a que cada país ha diseñado su sistema electoral a partir de las circunstancias y contexto que se vive.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –en adelante Constitución general o Constitución mexicana– el Estado mexicano se define como una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior.

Cada una de las entidades federativas cuenta con un poder legislativo propio, encargado de la elaboración de leyes de orden local y, a su vez, para la elección de dicho órgano, resulta necesario un sistema electoral, el cual puede diseñarse a partir de la libertad de configuración que tiene el poder legislativo local, pero con los límites establecidos en la propia Constitución federal.

Como podrá apreciarse en el desarrollo de la investigación, los sistemas electorales de las entidades federativas se diseñaron tomando como base el sistema electoral para la elección de diputaciones federales; no obstante, atendiendo a las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales, entre



otras, se han incorporado variantes en el diseño de los sistemas electorales aplicables para la elección de diputaciones locales.

Es decir, el ámbito territorial de estudio de esta investigación se circunscribe al de las entidades federativas en México, y los límites de configuración legislativa que tienen los congresos locales.

Cabe destacar que la libertad de configuración legislativa en materia electoral implica la posibilidad que tienen los legisladores de las entidades federativas para diseñar sus propios sistemas electorales, sin embargo, dichas facultades no son ilimitadas, ya que deben ajustarse a los principios y mandatos establecidos en la propia Constitución y tratados internacionales, que en el caso del presente estudio se concentran principalmente en el artículo 116 fracción II párrafo tercero de nuestro texto constitucional.⁵

De esta manera, la presente investigación abordará un conjunto de acciones de inconstitucionalidad en las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado cuáles son los límites que tiene el legislador local para diseñar el sistema electoral de cada entidad federativa, es decir la libertad de configuración legislativa.

1.3. Planteamiento del problema y selección de método de estudio

Tal como se refirió, el sistema federal mexicano y la libertad configurativa con la que cuenta cada poder legislativo de orden local permite que cada entidad federativa diseñe su propio sistema electoral retomando algunos elementos del Congreso federal, pero imprimiendo características propias.

De esta manera, el sistema electoral mexicano integra los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y este modelo es retomado en las entidades federativas, pero incluyendo algunas variantes.

⁵ Jurisprudencia 5/2016 LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD.—De la interpretación de los artículos 1º, 35, 41, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral; sin embargo, esas facultades no son irrestrictas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad. Consecuentemente, toda la legislación que se emita en la materia debe respetar los derechos de igualdad y no discriminación.



A diferencia de la fórmula de representación proporcional que se utiliza a nivel federal, en el orden local el diseño normativo del sistema electoral local presenta, de manera reiterada, errores de tipo técnico-legislativo que han tenido que ser interpretados por los órganos jurisdiccionales electorales.

Es decir, la fórmula para la distribución de diputaciones por el principio de representación proporcional de los congresos locales ha ocasionado que surjan diversas –en ocasiones contradictorias– interpretaciones de los tribunales constitucional y electorales.

Por otro lado, también desde los órganos legislativos locales han surgido propuestas innovadoras que han modernizado y adecuado los sistemas electorales de las entidades federativas.

Es decir, nos encontramos frente a un contraste: por una parte, las ventajas de la libertad configurativa de las entidades federativas para el diseño de los sistemas electorales y, por otra, los límites constitucionales que permitan homogenizar la calidad de los propios sistemas electorales de orden local.

En consecuencia, la problemática consiste en identificar los principales errores técnico-legislativos –principalmente en las fórmulas– de los sistemas electorales de las entidades federativas que han tenido que ser interpretados por los tribunales electorales y constitucionales para proponer elementos que pueden aplicarse –sin que ello implique una invasión de la libertad con la que cuentan los órganos legislativos locales– para presentar innovaciones en el diseño de dichos sistemas electorales.

Ahora bien, para llevar a cabo el estudio de los sistemas electorales se ha seleccionado el uso del método comparativo, en un ámbito intraestatal y combinando la comparación diacrónica y sincrónica⁶. Para ello se realiza el estudio de los sistemas electorales –sentido restringido– de las treinta y dos entidades federativas mexicanas, específicamente a través del análisis las legislaciones electorales locales, los casos resueltos por la Corte mexicana y los Tribunales electorales.

⁶ Nohlen, Dieter, “El método comparativo”, en *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política, La metodología de la ciencia política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, vol. III, pp 42-56.



Si bien, la mayoría de los sistemas electorales de las entidades federativas parten de una base común –artículos 116 y 122 constitucionales– el estudio se centra en conocer los elementos adicionales que han sido incorporados a partir de la libertad de configuración legislativa de los Congresos locales, e identificar cómo ha resuelto la Suprema Corte y los Tribunales Electorales problemáticas similares en torno a dichos sistemas electorales.

1.4. Estado del arte: el estudio de los sistemas electorales de las entidades federativas en México

El estudio de los sistemas electorales ha sido un tema abordado desde el derecho comparado en el ámbito internacional y nacional para contrastar y explicar, a su vez, el sistema electoral aplicable para la elección de diputados federales.

No obstante, poco se ha estudiado el sistema electoral aplicable para la elección de diputaciones de las entidades federativas, destacando las investigaciones, desde una perspectiva científica, que han realizado Alonso Lujambio, Monika Gilas, Eduardo Medina y Víctor Alarcón Olguín.

Asimismo, el tema se ha abordado en textos de opinión de Felipe de la Mata Pizaña y de Reyes Rodríguez Mondragón –ambos Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación– quienes han descrito la problemática de los sistemas electorales de las entidades federativas en las sentencias de los tribunales electorales y en las acciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, Alonso Lujambio es uno de los precursores en el estudio de los sistemas electorales de las entidades federativas, autor que logró abordar la evolución que tuvieron los sistemas electorales de las entidades federativas.

En la investigación de Lujambio, destaca, por ejemplo, la esquematización de diecisiete sistemas electorales que, desde 1974, introdujeron la figura de diputados de partido. Para ello, nos señala que el primero de ellos fue el del Estado de México, el 2 de febrero de 1974, pasando por los de los estados de Sinaloa, el 17 de mayo de 1974, Aguascalientes, el 25 de agosto de 1974, así como Sonora, el 9 de febrero de 1977, esta temática se aborda de manera más amplia en el capítulo II de esta investigación.

Respecto a Monika Karolina Gilas, desde el punto de vista de la ciencia política, tiene diversos textos relativos a los sistemas electorales de las entidades federativas mexicanas, entre los que se encuentran: “El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014”⁷ y “Criterios judiciales relacionados con los sistemas electorales de los congresos mexicanos”.⁸

En el primero de estos textos, Monika Gilas hace un ejercicio en el que agrupa las fórmulas de los sistemas electorales de las entidades federativas y los explica a partir de dos familias: i) de asignación directa y ii) de asignación por cociente. La agrupación realizada por Gilas atiende a las características específicas del procedimiento de asignación que se aplica en cada entidad federativa.

A partir de los dos tipos de familias, realiza una división en diez grupos tomando en consideración las variaciones en las fórmulas de los sistemas electorales, principalmente en lo relativo a la comprobación de límites de sobre y subrepresentación. La propuesta de Gilas se puede esquematizar de la siguiente forma:

Familia de asignación directa
<ol style="list-style-type: none">1. Comprobación por pasos y ajuste simple2. Comprobación al final y ajuste siempre3. Comprobación al final y reajuste4. Comprobación al final y reinicio5. Expectativa, comprobación por pasos y ajuste simple6. Rondas, comprobación al final y ajuste simple

⁷ Cfr. Gilas, Karolina M. et al., *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/El%20abanico%20de%20la%20representacio%CC%81n%20poli%CC%81tica_f.pdf> Última fecha de consulta: 10 de agosto de 2019.

⁸ Gilas, Karolina M., *Criterios judiciales relacionados con los sistemas electorales de los congresos mexicanos*, en Gilas, Karolina M., et al., *Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, pp. 51-80. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Acciones%20de%20Inconstitucionalidad.pdf>. Última fecha de consulta: 10 de agosto de 2020.

Familia de asignación por cociente

7. Comprobación por pasos y ajuste simple
8. Comprobación al inicio, al final y ajuste simple
9. Comprobación al final y reajuste
10. Comprobación al final y reinicio

Fuente: elaboración propia a partir del texto de Monika Gilas

La agrupación por familias propuesta por Monika Gilas es uno de los pocos ejercicios que se han realizado por sistematizar las fórmulas de sistemas electorales locales, lo cual resulta relevante porque permite entender los efectos que se generan a partir de la variación de pasos al desarrollar dichas fórmulas.

Otro de los trabajos de investigación realizados por Monika Gilas es el denominado “Criterios judiciales relacionados con los sistemas electorales de los congresos mexicanos”⁹ en el cual analiza las acciones de inconstitucionalidad relativas a los sistemas electorales de las entidades federativas. En dicho ejercicio, agrupa las sentencias de la Corte a partir de los siguientes criterios:

- Proporción de escaños;
- Umbral mínimo;
- Unificación del procedimiento de asignación;
- Listas de mejores perdedores;
- Cláusula de gobernabilidad;
- Límites de sobre y subrepresentación; y
- Principios generales

Por su parte, Víctor Alarcón Olgún ha estudiado los sistemas electorales de las entidades federativas desde un aspecto diacrónico, siendo relevante el texto denominado “Fórmulas de representación proporcional para el Distrito Federal 1988-2012”¹⁰. En dicha investigación estudia las fórmulas de representación proporcional que se han utilizado en el Distrito Federal en diversos procesos electorales, abarcando su estudio del año 1988 al 2012.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Alarcón Olgún, Víctor, *Fórmulas de representación proporcional en el Distrito Federal 1988-2012*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2014.

La investigación es de relevancia porque permite observar la aplicación de fórmulas electorales a través del tiempo en una entidad federativa. Asimismo, explica los pasos y criterios interpretativos utilizados por las distintas instancias.

Es decir, en dicha investigación destaca la diferencia que ha existido en la interpretación del sistema electoral que se ha tenido desde el Instituto Electoral local, el Tribunal Electoral local, la Sala Regional y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, Eduardo Medina Torres ha estudiado los sistemas electorales locales en el texto “Sistemas electorales y representación proporcional en las entidades federativas”¹¹, en el cual presenta su propia clasificación de sistemas electorales de las entidades federativas:

- Los sistemas de cocientes, que efectúan la asignación por medio de divisiones y guardan parecido con el caso federal mexicano;
- Los sistemas de asignación directa, que realizan una primera adjudicación sin procedimiento alguno y posteriormente desarrollan algún método de distribución;
- Los sistemas de proporciones o expectativa de integración del congreso, que realizan primero una asignación hipotética y posteriormente efectúan una distribución real;
- Los sistemas de mejores perdedores o de segundos lugares, que implica la presentación de listas abiertas que son completadas con las candidaturas de los distritos uninominales que no obtuvieron el triunfo de mayoría relativa.

El estudio de Medina Torres es de tipo sincrónico, al estudiar los sistemas electorales locales en un mismo proceso electoral, tomando como muestra cinco entidades federativas: Aguascalientes, Chiapas, el entonces Distrito Federal, San Luis Potosí y Yucatán.

Al igual que Alarcón Olgún, Medina Torres utiliza una metodología de tipo empírica, toda vez que desarrolla las fórmulas de representación proporcional a

¹¹ Medina Torres, Luis Eduardo, *Sistemas electorales y representación proporcional en las entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/material_academico/media/files/1455126633.pdf>. Última fecha de consulta: 10 de agosto de 2019.



partir de los resultados obtenidos por los partidos políticos en los procesos electorales celebrados en dichas entidades federativas en el año 2010.

Tanto el estudio diacrónico de Alarcón Olgúin como el sincrónico de Medina Torres son de utilidad para conocer el comportamiento de los sistemas electorales: el primero a través del tiempo y el segundo en un mismo proceso electoral, pero en diferentes entidades federativas.

Por otro lado, Felipe de la Mata y Reyes Rodríguez –de manera individual– han logrado identificar la problemática que se genera al existir deficiencias técnicas en la elaboración de sistemas electorales de las entidades federativas.

De la Mata centra la problemática a partir del estudio de casos que le han correspondido resolver en su calidad de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, siendo su mayor aportación de tipo empírico, lo cual es de relevancia al contar con elementos que permiten centrar las principales problemáticas, que pueden resumirse en las siguientes:

- ¿Debe incluirse en la votación válida emitida la votación de los partidos políticos que no alcanzaron el 3% de votos –umbral mínimo–, pero que sí obtuvieron curules vía MR?
- ¿Debe aplicarse la fórmula de RP considerando la votación de una coalición en conjunto o de acuerdo con la votación recibida individualmente por partido?
- ¿Debe deducirse a un partido político, para el ajuste de sub o sobrerrepresentación, su escaño otorgado por haber alcanzado el umbral mínimo de 3%?
- ¿Es posible ajustar adicionalmente la asignación de diputaciones para una mayor equidad de representatividad partidista en un Congreso?
- ¿Ha lugar a acciones afirmativas para personas que forman parte de grupos desaventajados en el acceso efectivo de sus derechos políticos?¹²

En su artículo, De la Mata Pizaña da respuesta a cada una de estas interrogantes a partir del posicionamiento de su ponencia en la resolución de

¹² De la Mata Pizaña, Felipe, “La expectativa de un escaño: asignación por representación proporcional a Congresos locales”, publicado en *Aristegui Noticias*. Fecha de publicación: 2 de febrero de 2019. Disponible en: <<https://aristeguinoticias.com/0202/mexico/19signación-de-plurinominales-cuando-las-normas-generan-incertidumbre-articulo/>>. Última fecha de consulta: 10 de agosto de 2019.

sentencias durante el proceso electoral del año 2018; no obstante, el criterio del Magistrado no en todas las sentencias fue el ganador, por lo que resulta de interés para esta investigación estudiar sus argumentos, pero no de manera aislada, sino a partir del estudio de las posiciones presentadas en la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Al igual que de la Mata Pizaña, Reyes Rodríguez Mondragón realiza un enlistado de los principales problemas presentados en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en las entidades federativas.¹³

El estudio de los criterios relacionados con los sistemas electorales de orden local es realizado por Reyes Rodríguez a partir de seis problemáticas que se han presentado de manera recurrente al momento de aplicar las fórmulas de representación proporcional. A saber, las siguientes:

Tema	Resoluciones
Votación de acceso (barrera legal)	AI 55/2016 SUP REC 941/2018
Votación para calcular límites de sobre y subrepresentación	AI 53/2016 Tesis XXIII/2016 TEPJF SUP-REC- 941/2016 SUP-REC-533/2019
Etapas de revisión	SUP-REC-1320/2018 SUP-REC-941/2018 SUP-REC- 1090/2018 SUP-REC-1041/2018 SUP-REC-1036/2018 SUP-REC- 433/2019
Descuento de votos al momento de hacer los ajustes de sobrerrepresentación	SUP-REC-1176/2018
Ajustes para subsanar la subrepresentación	SUP-REC -1209/2017

¹³ Video alojado en la plataforma YouTube. Cfr. ATERM A.C., *Política judicial para la asignación de curules por representación proporcional*, 7 de mayo de 2020. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=h6UR1zKKoG8>>. Última fecha de consulta: 13 de agosto de 2020.

No hacer ajustes adicionales a los límites de sobre y subrepresentación de 8%	SUP-REC-1102/2018 SUP-REC -1755/2018 SUP-REC -1176/2018 SUP-REC -1629/2018 SUP-REC -473/2019
--	--

Fuente: elaboración propia a partir del video Política judicial para la asignación de curules por representación proporcional de Reyes Rodríguez Mondragón.

La aportación que realiza Reyes Rodríguez es la sistematización de acciones de inconstitucionalidad y sentencias de la Sala Superior que se han resuelto en las temáticas señaladas; y resulta de interés porque estos criterios serán analizados a detalle en el capítulo tercero de esta investigación.

Finalmente, cabe precisar que, si bien cada una de las aportaciones realizadas por las y los autores citados resultan relevantes, existe poca bibliografía especializada dedicada al estudio de los sistemas electorales de las entidades federativas en México.

Asimismo, las investigaciones existentes tienen como común denominador que han sido estudiadas principalmente desde la óptica de la ciencia política, por lo que la innovación de este estudio es que se realiza desde el derecho constitucional, y en consecuencia se acude a los criterios que ha delimitado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad.

2. MARCO TEÓRICO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

En este apartado se hace referencia a los principales teóricos que han escrito acerca de los sistemas electorales, empezando por las leyes de Duverger, el estudio cuantitativo de Douglas Rae, las reglas y leyes de Sartori y la gramática electoral de Dieter Nohlen. Dichos autores fueron seleccionados por los elementos de carácter técnico y explicativo que han aportado al estudio de los sistemas electorales, así como los postulados, leyes y reglas que han presentado, y que han sido de utilidad para entender los efectos y funcionamiento de los sistemas electorales en el mundo.

Una vez presentadas las teorías, leyes, modelos y áreas de los sistemas electorales de dichos autores, se retomarán aquellos elementos que puedan ser de utilidad para el desarrollo de la investigación.



2.1. Las leyes de Maurice Duverger

Maurice Duverger es uno de los pioneros en el estudio de los sistemas electorales, en el año de 1951 publicó una de sus obras más significativas: *Les partis politiques*.

En dicho texto, apareció, por vez primera, una de sus mayores aportaciones a la ciencia política: las denominadas leyes de Duverger, las cuales daban cuenta de la relación existente entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, o, dicho en otras palabras, la manera en cómo interactúan y la influencia del sistema electoral en la configuración del sistema de partidos políticos.¹⁴

De manera previa a la formulación de sus leyes, Duverger precisó algunos aspectos de la definición de un sistema de partidos. En este sentido, señaló que dicho concepto está integrado por dos elementos: el primero de ellos es aquel referido a las similitudes y disparidades que habrán de ser encontradas dentro de la estructura interna de los propios partidos políticos que integran, naturalmente, dicho sistema, distinguiendo partidos centralizados, descentralizados, totalitarios, especializados, entre otros.¹⁵

El segundo elemento es inherente a la comparación de los partidos políticos, cuyo ejercicio pondrá de manifiesto aspectos inexistentes en los institutos políticos de manera aislada: se refiere, de esta manera, al número, dimensiones, alianzas o localización geográfica, por ejemplo.¹⁶

De igual forma, Duverger señala que la conformación de los sistemas de partidos está dada en virtud de dos aspectos: en un primer momento, los factores propios de cada país definirán al sistema de partidos, por ejemplo, la tradición o la historia.¹⁷

En un segundo momento, serán los factores generales los que definan a dicho sistema, entre los que se encuentran los regímenes electorales, estableciendo que éstos orientan en el mismo sentido a las estructuras de todos los partidos de un

¹⁴ Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006, t. II, p. 823.

¹⁵ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 231

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

país, teniendo una influencia directa en el número, dimensiones, alianzas y representación.¹⁸

Por otro lado, menciona que tanto el sistema de partidos como el sistema electoral son elementos que, invariablemente, se encontrarán ligados¹⁹. Bajo esta lógica, Duverger asentó sus conocidas tres leyes, en razón que, según sus palabras, se puede esquematizar la influencia general del modo de escrutinio en tres fórmulas:

Leyes de Duverger

- **Primera fórmula:** la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables (salvo el caso de movimientos pasionales);
- **Segunda fórmula:** el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos); y
- **Tercera fórmula:** el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema dualista, con alternativas de los grandes partidos independientes.

Estas tres fórmulas se conocen en la teoría política como leyes de Duverger –sin que Duverger las haya denominado de esta forma– quien incluso reconoció que dichas proposiciones eran muy generales y únicamente definían las tendencias de base.

Las leyes de Duverger sirvieron para explicar los efectos políticos que generaba la aplicación de determinado sistema electoral, llegando a ser pioneras para entender el funcionamiento y efectos de dichos sistemas.

No obstante, no debe perderse el contexto histórico en el cual dichas leyes fueron asentadas. En la actualidad, tomando en cuenta el caso mexicano, es claro que ha existido en mayor medida un gran ejercicio legislativo y creatividad en las variantes de los sistemas electorales que hacen compleja la elaboración de leyes.

¹⁸ *Ibidem*, p. 232

¹⁹ *Idem*.



Derivado de ello, las reglas propuestas por Duverger resultan normas demasiado abstractas, cuya aplicación se pone en tela de juicio con la incorporación de elementos que generan variaciones en la aplicación de estas.

Tan es así, que Nohlen ha señalado que dichos preceptos carecen de una base científica, pues en la realidad, son bastos los casos que las refutan, sin dejar de mencionar que el contexto, en palabras del teórico alemán, deja de ser tomado en cuenta a la hora de su formulación.²⁰

Otro aspecto que hace endeble a las formulaciones hechas por Duverger es el grado de aplicación del principio de representación, pues dependerá la medida en que se aplique para obtener uno u otro resultado.²¹

Al respecto, el mismo Duverger señaló –décadas más tarde – que todas las leyes sociológicas son más vulnerables, menos precisas y más frágiles que las de las ciencias naturales y que sus postulados han sido interpretados de manera errónea, por ejemplo, el significado de la palabra *tiende*, lo cual ha sido entendido como una consecuencia que se da en todos los casos, cuando en realidad enfatiza que lo primero no produce necesariamente lo segundo.²²

Las leyes de Duverger fueron pioneras al tratar de señalar los efectos que tiene determinado sistema electoral en el sistema político de un país; sin embargo, también nos permitieron entender que en el diseño de los sistemas electorales los efectos que se generen dependen también del contexto en que se desarrollen.

2.2. La ley electoral y sus variantes en Douglas W. Rae

A través de una metáfora, Douglas W. Rae explica que las leyes electorales son como un campo lejano: cuando vemos las flores por primera vez parecen idénticas, sin variedad perceptible de color, forma ni tamaño; no obstante, entre más nos acercamos a ellas podemos distinguir las diferentes clases, y entre más las estudiamos a fondo, encontramos elementos distintivos de cada una de ellas. Si bien Rae se refería a las leyes electorales, en los sistemas electorales ocurre situación similar, en donde si bien partimos de dos principios –mayoría y

²⁰ Nohlen y Schultze, *op. cit.*, p. 823.

²¹ *Idem.*

²² Duverger, Maurice, *Los sistemas electorales*, Cuadernos de CAPEL, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 13.



representación proporcional–, existe una variedad infinita de sistemas, de ahí la importancia de identificar los elementos particulares, para poder clasificarlos.

En 1967 Rae publicó su conocida obra *The political consequences of electoral law* –traducida al español como “Leyes electorales y sistema de partidos políticos” en la cual abordó un tema por demás trascendental: qué es lo que debe entenderse por ley electoral y sus respectivas variantes.

En este sentido, Rae señala que las leyes, de manera general, son aquellas normas autorizadas de conducta que establecen y hacen cumplir quienes tienen la autoridad del Gobierno²³ indicando que el derecho electoral estará compuesto por las normas autorizadas que atañen al régimen de las elecciones.²⁴

No obstante, dentro de esta rama del derecho existe lo que él denomina como leyes electorales, a partir de las cuales desarrolla su teoría. Bajo esta tesitura, señala que dichas normativas habrán de ser entendidas como aquellas que regulan los procesos en que las preferencias electorales se expresan en votos y en que estos votos se transforman en distribución de la autoridad gubernamental (típicamente, escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia.²⁵ Esas leyes, a su vez, conforman los regímenes electorales.

Asimismo, dentro de ellas existen diversas variables, encaminadas en los siguientes puntos: a) El voto como especificación del papel del elector en los resultados de las elecciones; b) la circunscripción como factor determinante de la transformación de los votos en escaños; y c) las fórmulas electorales como factores clave para la transformación de votos en escaños.

Respecto al voto, la variante radica en distinguir el voto absoluto y el voto ordinal. Del primero, Rae señala que es aquel que exige del elector la toma de una única decisión, es decir, que elija, en exclusiva, a un solo partido que lo representará; en relación con el segundo, permite realizar una escala de preferencias respecto de los partidos políticos, siendo entonces innecesaria una única elección. Lo relevante es el papel que el elector adquiere en cada tipo de voto,

²³ Rae, Douglas W., *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Madrid, CITEP, 1977, p. 14.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

pues mientras en el absoluto realiza un acto terminante, en el nominal se le permite exponer pequeñas porciones de apoyo a cada partido político.²⁶

Ahora bien, por cuanto hace a la circunscripción, Rae establece que un distrito electoral es aquella unidad en cuyo marco el resultado de la votación se transforma en distribución de escaños parlamentarios²⁷, precisando, a partir de ello, la existencia de distritos uninominales y distritos plurinominales. En el primero, sólo se designa a un representante mientras que, en el segundo, pueden ser desde dos hasta cien o más.²⁸

La variante, en consecuencia, de este punto será el tamaño o magnitud del distrito, entendiendo dicho concepto como el número de escaños que la ley asigna a un distrito²⁹, indicando, para ello, que dichos números siempre son enteros y parten del uno. Asimismo, establece que el tamaño de los distritos puede ser definido a través de la siguiente fórmula:

$$M = \frac{X}{Y}$$

En donde M es la magnitud, X representa el total de escaños y, finalmente, Y es el total de distritos.

Por último, con relación a las fórmulas electorales, explica Rae que su importancia radica en que determinan gran parte de toda ley electoral. Así también, puntualiza que dichas fórmulas tienen como función, al interior de cada distrito electoral, el interpretar estos datos estadísticos como base de distribución legítima de los escaños parlamentarios entre los partidos en competencia.³⁰

A partir de ello, surge la interrogante de cuántos votos han de ser considerados como válidos para la obtención de un escaño; bajo esta tesis, Rae pretende tomar en consideración cuatro elementos, a saber, los siguientes:

- a) El total de votos emitidos en un distrito;

²⁶ *Ibidem*, p. 18.

²⁷ *Ibidem*, p. 19.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*, p.



- b) El porcentaje de votos de un partido;
- c) El total de escaños señalado a un distrito; y
- d) El porcentaje de escaños de un partido³¹.

Posterior a ello, señala que la forma en la cual se da la repartición de los aludidos escaños tiene como antesala la implementación de alguna de las siguientes fórmulas: mayoría absoluta; mayoría relativa o representación proporcional.

De esta manera, el sistema de mayoría absoluta es aquel a través del cual un partido político obtiene más votos que el total de sus oponentes,³² y se representa de la siguiente manera:

$$t = \frac{v}{2} + 1$$

En cambio, un sistema con fórmula de mayoría relativa resulta vencedor aquel partido político que obtiene más votos que su inmediato competidor más fuerte, aún sin haber obtenido necesariamente más votos que el total de sus adversarios³³. Rae esquematiza esta fórmula de la siguiente manera³⁴:

$$\begin{aligned} t_a &> t_b \\ t_a &> t_c \\ t_a &> t_d \\ &\dots\dots\dots \\ t_a &> t_n \end{aligned}$$

Finalmente, por cuanto hace al principio de representación proporcional, Rae indica que se refiere a que la proporción de escaños atribuidos a un partido o partidos debe ser igual al porcentaje de votos obtenidos³⁵, siendo un requisito indispensable el que se determine, de manera exacta, el costo de cada escaño. Su representación matemática es la siguiente:

$$\frac{s}{t} = 1, \text{ bien } s = t$$

³¹ *Ibidem*, p. 22-23.

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*, p. 25.

³⁴ *Ibidem*, p. 26.

³⁵ *Ibidem*, p. 28.



Donde s es la proporción de escaños y t el número de votos conseguidos. A diferencia de Duverger –que realiza un estudio de tipo sociológico– Rae, realiza un estudio de tipo cuantitativo, explicando a los sistemas electorales a través de fórmulas. Dicho en otras palabras, la aportación de Rae para el entendimiento y estudio de los sistemas electorales es de tipo cuantitativo, permitiendo expresar a través de fórmulas cada una de las variantes de los sistemas electorales.

2.3. Las reglas y leyes de Giovanni Sartori

En uno de los trabajos publicados por Giovanni Sartori, denominado “La influencia de los sistemas electorales”, el profesor italiano analiza a los sistemas electorales desde el punto de vista de dos principales teóricos: Maurice Duverger y Douglas Rae, llegando incluso a confrontar las ideas de ambos.

En un primer momento, aborda los diversos postulados realizados por Duverger, estableciendo las tres leyes de las que dejó constancia en su obra “Los partidos políticos”, y de las cuales ya se habló con anterioridad.

Al respecto, señala que la propuesta del tratadista francés es imprecisa, dado que, en un primer momento, no establece una manera clara sobre la cual se podrán determinar la importancia de los partidos políticos, prosiguiendo a lo que podría parecer una discriminación arbitraria; dicho en otras palabras, el efecto causal señalado por Duverger nunca es definido ni mucho menos se expresa con claridad.

No obstante, Sartori coincide con Duverger respecto a la complejidad que representa formular leyes desde la ciencia política, incluso señala que el estudiante de ciencia política se encuentra en desventaja en relación con el estudiante de economía, ya que mientras el politólogo depende de factores sociales, el economista trabaja con números, lo cual le permite lograr mayor exactitud en la formulación de leyes o reglas. Sin embargo, a pesar de coincidir en dicha dificultad, presenta una postura crítica hacia las leyes de Duverger.

Sartori señala, por ejemplo, que la segunda ley de Duverger es tan ambigua como enigmática, dado que se basa en la distinción entre la noción técnica del multipartidismo y la noción corriente de multiplicación, es decir, que la ley que señala que un sistema de representación proporcional tiende a más partidos representa únicamente una ilusión óptica.



Dicha complejidad radica en que, a decir de Sartori, Duverger toma en consideración la idea de un efecto de más partidos de la representación proporcional, aunque sea sólo un efecto limitado y no necesariamente inmediato, lo cual, sin duda, abre la puerta a que una multiplicidad de partidos sea consecuencia de alguna otra causa divergente a la planteada por Duverger pero que, por una cuestión de temporalidad, aquella se atribuya a ésta. La causalidad, en consecuencia, es un denominador común en las leyes postuladas por este autor³⁶.

La ilusión óptica a la que hace referencia Sartori fue alentada por la sucesión histórica de los sistemas electorales, partiendo de Bélgica que fue el primer país en incorporar la representación proporcional en 1899 y Suecia en 1907, países en los que la introducción de dicho principio ocasionó una remoción de obstáculos, logrando que los votantes obtuvieran mayor libertad para expresar sus preferencias y que esto pareciera ocasionar que el sistema por sí mismo es el que logra el pluripartidismo.

En consecuencia, a decir de Sartori, la afirmación: la representación proporcional multiplica el número de partidos, debería ser redondeada con la frase: con respecto a un estado de cosas bajo el cual el número de partidos empequeñecido por millones de ausentes (la población electoral que no tenía derecho a voto) y/o reducido por fórmulas electorales fuertes.³⁷

Sartori hace énfasis en los efectos del sistema electoral y las circunstancias en las que se encuentre cada país; por ejemplo, un país joven que adopta un sistema de representación proporcional, pero que no cuenta con un sistema de partidos estructurado, al hacerlo, podría estarse autoimponiendo condiciones desfavorables para superar la atomización partidista.³⁸

Ahora bien, Sartori también destaca los efectos que tiene el tamaño del distrito en la representación proporcional: el tamaño del distrito electoral afecta más la eficiencia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de la traducción matemática, es decir, la pureza de la representación proporcional radica en el tamaño del distrito, siendo la regla empírica la siguiente: mientras más

³⁶ Cfr. Sartori, Giovanni, *Los sistemas electorales*, Cuadernos de CAPEL, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 59-70.

³⁷ *Ibidem*, p. 10.

³⁸ Sartori, Giovanni, "La influencia de los sistemas electorales", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, núm. 17, 1985, p. 5.



pequeño sea el distrito, menor será la proporcionalidad e, inversamente, mientras mayor sea el distrito, mayor será también la proporcionalidad³⁹.

Asimismo, Sartori formuló sus propias reglas, las cuales a su vez permitieron el desarrollo de cuatro leyes:

- Ley 1°. Dada una estructuración partidista sistemática y una dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales pluralistas causan un formato bipartidista.
 - Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, la condición suficiente necesaria y sustitutiva para causar un formato de competencia bipartidista.
- Ley 2°. Dada una estructuración sistémica, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan las concentraciones considerables de preferencias por sobre la pluralidad.
- Ley 3°. Dada una estructuración sistémica de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Así, mientras mayor sea la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y, a la inversa, mientras menor sea la impureza, más débil será el efecto reductivo.
 - Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es por sí sola condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que anteciedera a la introducción de la representación proporcional.
- Ley 4°. Si falla la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos no habrá discriminación para que el número de partidos alcance el tamaño que permite la cuota.

³⁹ Postulado que reconoce fue por primera vez acentuado por Hogan: El punto decisivo de la representación proporcional es el tamaño de los distritos.



Respecto a la primera Ley, Sartori explica que un sistema bipartidista no se genera automáticamente por contar con un sistema de mayoría relativa; no obstante, un país con un sistema bipartidista y que cuenta con un sistema de mayoría relativa tenderá a mantener el bipartidismo.

En otras palabras, un sistema de mayoría simple tiende a generar un sistema bipartidista cuando se cuenta con un país con partidos políticos sistemáticamente estructurados; es decir, un sistema de mayoría simple en un país con un sistema de partidos consolidados difícilmente va a favorecer la existencia de más de dos partidos políticos, quienes son los que concentran los votos en dos polos opuestos, habitualmente izquierda vs derecha o liberales vs conservadores.

En la segunda ley, si bien señala que el sistema de mayoría simple tiende al bipartidismo, explica que no necesariamente este bipartidismo se mantendrá con los mismos partidos políticos, sino que puede darse el caso de un tercer partido político que logre la pluralidad –la mayoría simple–. En estos casos, el tercer partido político, puede incluso desplazar a uno de los que conforman el bipartidismo tradicional y ser el que integre el nuevo bipartidismo.

La tercera ley hace referencia a la pureza o impureza del sistema de representación proporcional, siendo que entre más puro sea el sistema, menor será el efecto reductivo. Un sistema electoral de representación proporcional es más puro entre mayor se refleje la votación en cargos de representación popular, es decir entre más fiel sea la equivalencia de votos con respecto a la obtención de cargos de representación popular.

La cuarta ley, también relacionada con la representación proporcional presenta la posibilidad de un sistema multipartidista cuando se trata de un sistema de representación proporcional puro y, a su vez, una estructura sistemática de partidos deficiente. Es decir, la ausencia de partidos políticos consolidados, adicionada por un sistema de representación proporcional con barreras electorales mínimas puede generar un sistema multipartidista.

Del estudio de las cuatro reglas y leyes de Sartori, se observa que son más complejas que las elaboradas por Duverger. Asimismo, se puede observar que estas leyes toman como base el sistema de partidos; pareciera que pretenden mostrar cómo determinado sistema electoral tiende al bipartidismo o al



multipartidismo y de igual forma destaca la importancia de la estructuración sistémica de partidos.

Sartori ha cobrado relevancia por ser de los teóricos más destacados en la historia en el estudio de los sistemas de partidos; para México destacó al clasificarlo como un sistema con un partido hegemónico, sin caer en el unipartidismo.

2.4. Los modelos de democracia de Arend Lijphart

Arend Lijphart realizó un estudio denominado “Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países”, en el que, como su título lo enuncia, llevó a cabo el análisis de diferentes aspectos de treinta y seis países, incluyendo los sistemas electorales.

En su obra, si bien reconoce que la principal distinción entre los sistemas electorales es la dicotomía existente entre los sistemas de representación proporcional y los de mayoría absoluta o relativa, también insiste en que, además, otros aspectos son trascendentales⁴⁰. Sobre ello, expone su teoría de los sistemas electorales.

Bajo esta lógica, Lijphart analiza siete figuras que constriñen a la conformación de los sistemas electorales: fórmula electoral, magnitud del distrito, umbral electoral, número de miembros del órgano a elegir, influencia de las elecciones presidenciales en las elecciones legislativas, reparto no equitativo de escaños y vínculos electorales entre partidos.⁴¹

Respecto de la fórmula electoral, el autor identifica principalmente dos variantes. Así, en un primer momento, señala la fórmula de mayoría relativa, en la cual gana el más votado,⁴² es decir, el candidato que obtenga más votos es el que accede al cargo de elección popular.

La segunda variante es la atinente al sistema de representación proporcional, en el cual Lijphart identifica, a su vez, tres clases: la primera, es aquella en la cual los partidos políticos presentan listas de candidatos en distritos multinominales y el

⁴⁰ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, trad. de Carme Castellnou, España, Ariel, 2000, p. 142.

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Ibidem*, p. 143.



electorado emite su voto en relación a éstas; la segunda, es aquella que denomina como mixta nominal-proporcional, en virtud de la cual se le permite a cada elector emitir dos votos, uno para un candidato de distrito y otro para una lista de partido⁴³; la tercera de ellas es la del voto único transferible, en el cual el elector tiene la posibilidad de votar ya no por listas de partidos, sino por candidatos individuales.

Referente a la magnitud del distrito, Lijphart establece que no se refiere a una condición geográfica, sino más bien a aquel número de candidatos a elegir en el mismo. Precisa, además, que tanto en los sistemas de representación proporcional como los de voto único no transferible es indispensable que exista más de un candidato, lo cual resulta lógico si se toma en cuenta cada una de las dos fórmulas.⁴⁴

Por otro lado, insiste en que la importancia de este elemento, es decir, del tamaño distrital, radica, principalmente, en dos aspectos: por un lado, su influencia dentro de los sistemas de mayoría relativa o absoluta y, por el otro, la variante que provoca en los sistemas de representación proporcional.⁴⁵

Por lo que hace a los umbrales, el autor los define atendiendo a un número mínimo de escaños conseguidos en los distritos de nivel inferior y/o un porcentaje mínimo del total nacional de votos.⁴⁶ Por consiguiente, un umbral representa aquellos porcentajes mínimos que deben lograr los partidos políticos para obtener, al menos, un escaño en el parlamento.

Ahora bien, atendiendo al número de miembros del órgano a elegir, es decir, al tamaño del órgano de representación, Lijphart establece que su importancia radica, esencialmente, en dos aspectos: el primero de ellos lo esgrime en el sentido que, por ejemplo, si tres partidos políticos obtienen, entre ellos, una diferencia relativamente poca de votos a efecto de integrar un órgano colegiado pequeño, la representación se verá mermada, derivado, precisamente, de la poca diferencia existente entre los votos y la escasez de curules.

La segunda de las razones radica en que los sistemas de elección, a través del principio de mayoría relativa, propician la no proporcionalidad, lo cual se acentúa cuando el número de escaños a elegir es significativamente inferior a la raíz cúbica

⁴³ *Ibidem*, p. 145.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 147.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 150.



de la población, teniendo en cuenta que ésta, de manera regular, es usada como medida para definir el número de aquellos.⁴⁷

Lijphart reconoce, por otro lado, que las elecciones presidenciales ejercen una fuerte influencia en las elecciones legislativas, derivado, nos dice, de que los partidos políticos que acceden a aquel cargo generalmente son los más grandes, acarreando dicha ventaja a las elecciones de los parlamentarios. Además, indica que existen dos elementos que pueden acentuar dicha influencia: las elecciones concurrentes y las elecciones presidenciales bajo el principio de mayoría relativa.⁴⁸

En relación con el reparto no equitativo de escaños, Lijphart establece que la desproporcionalidad provocada por este factor se debe, en un primer momento, a la existencia de distritos uninominales que posean un número de votantes sustancialmente desiguales;⁴⁹ en segundo lugar, indica como factor de desproporcionalidad el hecho de que en los distritos multinominales habite un número de votantes que no se corresponda con las magnitudes de aquel.

Finalmente, por cuanto hace a los vínculos electorales entre partidos, identifica la existencia de sistemas electorales en los cuales los partidos políticos presentan listas separadas pero que, formalmente, tienen un vínculo.

Bajo esta lógica, dicho factor influye en tres aspectos: por un lado, permite ayudar a los partidos políticos pequeños que, dada esa condición, se encuentran infrarrepresentados; en segundo lugar, el aludido sistema puede coadyuvar a la reducción de distorsiones proporcionales; y finalmente, influye también en el aumento de los partidos políticos que participan de manera efectiva en los comicios.⁵⁰

En conclusión, Arend Lijphart señala que los sistemas electorales pueden describirse a partir de siete atributos: fórmula electoral, magnitud del distrito, umbral electoral, número total de miembros del órgano a elegir, influencia de las elecciones presidenciales en las elecciones legislativas, reparto no equitativo de escaños y vínculos electorales entre partidos.⁵¹

⁴⁷ *Ibidem*, p. 151.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 152.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 153.

⁵¹ *Ibidem*, p. 142.



Destaca además que Lijphart incluye como elemento el tamaño del órgano a elegir, explicando que, si bien a primera vista pareciera no ser una característica del sistema electoral, el número de representantes resulta importante por dos razones: en primer lugar, porque a menor número de representantes menor será la proporcionalidad del sistema, mientras que a mayor número de representantes se tenderá a una proporcionalidad perfecta.⁵²

Adicionalmente, Lijphart señala que el modelo general muestra que los países muy poblados cuentan con legislativos amplios, mientras que los países poco poblados con órganos legislativos más pequeños. Ambas aportaciones serán de utilidad en la presente investigación porque en los sistemas electorales de las entidades federativas mexicanas se podrán identificar tanto órganos legislativos con un amplio número de diputaciones a elegir, como entidades con un número reducido.

2.5. La gramática de los sistemas electorales de Dieter Nohlen

Dieter Nohlen ha dedicado gran parte de su vida académica al estudio de los sistemas electorales desde un punto de vista restringido. Dos de las obras más relevantes son “Sistemas electorales y partidos políticos” y “La gramática de los sistemas electorales”, en las que expone de manera muy didáctica los elementos técnicos que conforman un sistema electoral y los cuales agrupa en cuatro áreas:⁵³

- 1. Distribución de las circunscripciones electorales;
- 2. Forma de candidatura y de votación;
- 3. Conversión de votos en escaños;
- 4. Barrera legal.

a) Distribución de las circunscripciones electorales

Dentro de la distribución de las circunscripciones, Nohlen señala que este elemento se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales.

En una primera distinción básica, tenemos circunscripciones uninominales y plurinominales. La circunscripción es uninominal cuando únicamente se elige un

⁵² *Ibidem*, pp. 150 y 151.

⁵³ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 23.



cargo de representación popular; este tipo de circunscripciones son utilizadas en sistemas de mayoría relativa.

En el caso mexicano, se distingue entre circunscripción electoral y distrito electoral, el distrito electoral se refiere a la elección de un cargo de representación uninominal, y la circunscripción electoral se utiliza para los cargos de representación plurinominal.

Ahora bien, la circunscripción plurinominal es aquella en las que se eligen dos o más cargos de representación popular. Si deseamos ser más específicos, podemos a su vez señalar que la circunscripción puede ser binominal si se eligen dos cargos de representación popular, trinominal si se eligen tres y así sucesivamente.

La magnitud de un distrito o una circunscripción electoral atiende al número de representantes a elegir en el mismo, sin importar el tamaño del territorio o del número de electores que lo integren. Es decir, puede haber circunscripciones grandes en un territorio pequeño y en un territorio grande podemos encontrarnos con circunscripciones pequeñas

De acuerdo con Nohlen, las circunscripciones pueden clasificarse en pequeñas, medianas y grandes:

Circunscripciones		
Pequeñas	Medianas	Grandes
2 a 5 escaños	6 a 10 escaños	Más de 10 escaños

Fuente: elaboración propia a partir del texto Gramática de los sistemas electorales de Dieter Nohlen.

Atendiendo al tamaño de la circunscripción, la regla para determinar el efecto del sistema electoral es la siguiente: entre más grande es la circunscripción, más proporcional es el sistema electoral.

Dicha regla puede incluso llevarnos a considerar que un sistema electoral de representación proporcional con circunscripción pequeña y un amplio número de partidos políticos, en la práctica se parezca más a un sistema de mayoría relativa ya que es probable que tengamos partidos políticos muy sobrerrepresentados y otros muy subrepresentados.



Ahora bien, el tamaño de las circunscripciones influye en la relación representante-representado ya que, en una circunscripción uninominal es más factible que se genere un mayor vínculo entre el representante popular con sus representados, mientras que, en la circunscripción plurinominal al votarse por listas, la relación entre los representantes y representados se puede diluir, aunque en este aspecto también influye de manera determinante la forma de candidatura y votación.

El trazo de la circunscripción es otro de los aspectos a considerar, ya que debe evitarse que la manipulación de la circunscripción distorsione la voluntad popular a favor de una fuerza política, es decir el efecto *Gerrymandering*⁵⁴.

b) Formas de candidatura y votación

La forma de candidatura se refiere al tipo de lista mediante la cual se materializan las candidaturas, pudiendo ser individuales y de lista. A su vez, las candidaturas de lista, de acuerdo con Nohlen, presentan su propia subdivisión, la cual se señala a continuación:

- Lista cerrada y bloqueada;
- Lista cerrada y no bloqueada; y
- Lista abierta.

Las tres subdivisiones de listas atienden a la posibilidad que tiene el elector de llevar a cabo una decisión, siendo las listas cerradas y bloqueadas aquellas en las que el elector emite su voto a partir de una lista en bloque, el orden de dicha lista es establecido por los partidos políticos y no puede ser modificado por el votante.

La lista cerrada y no bloqueada, presenta un escenario intermedio, mediante el cual los partidos políticos presentan sus listas de candidaturas y el elector puede determinar el orden de éstas; es decir, el elector puede alterar el orden de las candidaturas atendiendo a sus preferencias.

Por último, tenemos las listas abiertas –no cerradas y no bloqueadas– es decir, aquellas en las que el elector puede decidir entre candidatos de diferentes

⁵⁴ Término técnico para la distribución de las circunscripciones electorales de acuerdo a criterios partidistas. El nombre de esta manipulación proviene del gobernador Gerry que en 1823 recortó para si mismo en la ciudad de Boston una circunscripción electoral a su conveniencia. Nohlen, Dieter. y Schultze, Rainer-Olaf, *op. cit.*, p. 642.



partidos políticos y, a su vez, señalar su orden de preferencia, de esta manera, el votante puede ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes.

Ahora bien, la forma de votación atiende al modelo de listas que se haya determinado emplear. En el diseño del sistema electoral se puede optar por otorgar uno o más votos al elector; siendo lo más usual en los modelos de listas cerradas y bloqueadas otorgar un voto al elector, el cual lo ejerce por una planilla completa; mientras que, en los modelos de listas cerradas y desbloqueadas, y de listas abiertas, la posibilidad de otorgar dos o más votos al elector, a efecto de que sea éste quien pueda personalizar su propia lista.

Es decir, atendiendo a las preferencias políticas, el elector puede optar por diferentes candidatos, que incluso presenten diferentes ideologías.

En el sistema mexicano aplicado a la Cámara de diputados federal las listas que se utilizan son cerradas y bloqueadas, sin embargo, en algunas entidades federativas existen variantes en el diseño de las listas, las cuales se estudiarán posteriormente en esta investigación.

c) Conversión de votos en escaños

La conversión de votos en escaños se refiere al método a través del cual se traducen los votos en escaños y de esta manera se determina a los ganadores y a los perdedores en una elección; Nohlen explica que la conversión de votos en escaños parte de una fórmula o regla de decisión, en la cual se distingue la fórmula mayoritaria y la fórmula proporcional.

A su vez, la fórmula mayoritaria tiene variantes como lo son la mayoría relativa y la mayoría absoluta; este tipo de fórmula o regla de decisión resulta ser sencilla de entender para el elector ya que a través de la mayoría –en su vertiente relativa– gana el partido político o candidato que obtenga el mayor número de votos, en consecuencia, se gana o se pierde la elección en una circunscripción.

El elector puede entender de manera sencilla cuál es el efecto de su voto, ya que el candidato que obtiene la mayoría de los votos depositados a su favor resulta vencedor, y los votos depositados a favor de los demás candidatos simplemente se desperdician; la misma explicación resulta por si obvia, ya que a través de la mayoría relativa todo se reduce a ganar o perder.



A pesar de lo sencillo que resulta entender la fórmula de mayoría relativa, esta regla de decisión presenta una problemática: las personas que votaron por el conjunto de candidatos y partidos políticos perdedores se quedan sin representación en el órgano legislativo, y ello genera que se tenga a un grupo de ciudadanos sobrerrepresentados, y a otro grupo sin representación.

Dentro de la fórmula de decisión de mayoría se tiene también la mayoría absoluta, método a través del cual se requiere un porcentaje de votación determinado para alcanzar el triunfo y para lograrlo puede ser necesario llevar a cabo una segunda elección –segunda vuelta– en caso de que ningún candidato alcance la mayoría absoluta en una primera vuelta electoral.

Por otro lado, se tiene la regla de decisión proporcional, fórmula a través de la cual se pretende otorgar –de manera aproximada– una equivalencia entre el número de votos y los cargos de representación obtenidos. Si bien las fórmulas de representación de proporcional resultan complejas de entender por la aplicación de fórmulas matemáticas, permiten que haya un menor desperdicio de votos, ya que aún las fuerzas políticas que tienen una votación baja –siempre y cuando superen la barrera legal– puedan tener representación en el órgano legislativo.

En la representación proporcional, existen a su vez diversos procedimientos de conversión de votos en escaños, sin embargo, destacan dos tipos: los de divisor y los de cociente.

Los métodos del cociente utilizan un cociente natural que se obtiene –por ejemplo– al dividir la votación válida emitida entre el número de diputaciones a repartir, y a partir de este resultado se realiza una nueva operación, en la que se divide la votación de los partidos políticos entre dicho cociente –en el capítulo II se realiza una descripción más detallada–, de esta manera, los partidos políticos obtienen el número de cargos de representación atendiendo a los números enteros que arroje dicha operación, y si hubiera escaños restantes a través del procedimiento de restos mayores.

Por otro lado, se tienen los métodos del divisor o fórmulas del promedio mayor, que tienen como característica dividir la votación entre divisores continuos como lo puede ser 1,2,3,4,5, etcétera –como ejemplo método D´Hondt– es decir, se divide la votación de los partidos políticos entre 1, después entre 2, entre 3 y de esta manera sucesivamente, y los escaños se asignan a los promedios más altos.

De esta manera, Nohlen distingue entre dos reglas de decisión base: la de mayoría y la de proporcionalidad, y cada una de estas tiene diversos efectos:

Regla Tipo básico	Fórmula decisoria	Objetivo de la representación
Representación por mayoría	Gana mayoría	Formación de mayorías
Representación proporcional	Porcentaje decide	Reflejar al electorado

Fuente: Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 94

Por un lado, las fórmulas de la representación por mayoría logran como efecto la formación de mayorías y resultan más fáciles de entender para el electorado, sin embargo, desperdician los votos de los partidos no ganadores; y por otro lado las fórmulas de representación proporcional logran reflejar de manera más proporcional al electorado y se desperdician un menor número de votos, pero tiene como desventaja que resultan complejas de entender.

Tenemos entonces dos principios base a partir de los cuales pueden configurarse una infinidad de sistemas electorales a partir de las variantes –y creatividad– que cada órgano legislativo imprima.

d) Área 4: Barreras legales

Por barreras legales se entiende el mínimo de votos que requiere obtener un partido político para participar en la distribución de escaños. El objetivo de estas barreras es excluir de la distribución de cargos de representación a aquellos partidos políticos que no demuestren contar con una base mínima de apoyo.

En la práctica, las barreras legales generan un efecto concentrador sobre el sistema de partidos políticos y, en consecuencia, en tanto más alta es la barrera legal, mayor es el sistema de concentración de partidos; y en contrario, mientras más baja es la barrera legal, mayor es la pluralidad de opciones políticas.

La barrera legal también es conocida como umbral mínimo de votación y resulta de importancia por ser el primer filtro que permite determinar cuáles son los partidos políticos que tienen derecho a la asignación de cargos de representación popular y, de esta manera, descartar a aquellos que no cuentan con la suficiente fuerza electoral para contar con una representación en el órgano colegiado.

e) Tipología de los sistemas electorales

A partir de las cuatro áreas de los sistemas electorales, y tomando como base las reglas de decisión: mayoría y representación proporcional, Nohlen realiza una propuesta de tipología de sistemas electorales, las cuales tienen diferentes efectos y finalidades; de esta manera, se identifican variables de los sistemas de mayoría y de los de representación proporcional, y adicionalmente se tienen los sistemas combinados.

Respecto a las variables de los sistemas de mayoría, es posible identificar cinco tipos: i) sistemas de mayoría relativa en circunscripciones uninominales; ii) sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, con segunda vuelta; iii) sistemas de mayoría en circunscripciones plurinominales con representación de minorías; iv) sistemas de mayoría en circunscripciones plurinominales pequeñas; y v) sistemas de mayoría con lista proporcional adicional.

En el siguiente cuadro, se resumen las características de cada una de estas tipologías del sistema de mayoría:

Tipología: mayoría	Características
Sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.	Su efecto desproporcional favorece, por lo general, al partido más votado.
Sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta).	Su efecto desproporcional favorece al partido o alianza de partidos con más votos.
Sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales con representación de minorías.	El ejemplo clásico es el sistema de voto limitado en el que, en circunscripciones plurinominales, el elector dispone de menos votos que parlamentarios a elegir en la circunscripción.
Sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales pequeñas.	Se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías, debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas.

Sistema de mayoría con lista proporcional adicional	En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y, en forma separada, un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinominal (es decir, nacional) a través de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional. Este sistema puede cumplir funciones como la de dar representación a los partidos de la oposición (sobre todo, en sistemas de partido dominante), o la de contrabalancear el efecto de las circunscripciones uninominales (independencia del legislador frente al partido) y la de fortalecer a los partidos políticos a través de la lista.
--	--

Fuente: elaboración propia a partir de *Gramática de los sistemas electorales*, p. 25-26

Del cuadro se desprende por un lado la descripción de los sistemas de mayoría que se conocen tradicionalmente como lo son la mayoría relativa y la mayoría absoluta, pero adicionalmente se pueden identificar tres tipologías del sistema de mayoría que parecieran ser de representación proporcional, pero que por el tamaño de la circunscripción encuadran en la clasificación de mayoría, como lo es el sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales pequeñas.

Por otro lado, como se ha dicho, se tienen los sistemas de representación proporcional, en los que resultan relevantes los métodos del cociente y los del divisor; al respecto, estos dos métodos tienen que ver con el uso de las fórmulas matemáticas que se aplican, ya que como fue expuesto con anterioridad, mientras en los primeros se hace uso de un cociente natural, en los segundos se utiliza un divisor que permite la asignación de escaños.

Ahora bien, dentro de los sistemas de representación proporcional, de acuerdo con Nohlen, es posible identificar cinco tipologías: i) sistema proporcional en circunscripciones plurinominales; ii) sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal; iii) sistema proporcional personalizado con barrera legal; iv) sistema de voto transferible; y v) representación proporcional pura.

Tipología: mayoría	Características
Sistema proporcional en circunscripciones plurinominales	Según sea el tamaño de las circunscripciones, es decir, la altura de la barrera natural, este sistema puede producir una considerable desproporción entre votos y escaños.

Sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal	<p>Se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa, al menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios.</p>
Sistema proporcional personalizado con barrera legal	<p>Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (a excepción de algunos escaños excedentes) según el porcentaje de votos proporcional en el nivel nacional (o en el nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional. Si un partido recibe más escaños que lo que le corresponde proporcionalmente, surgen los así llamados escaños excedentes. La proporcionalidad entre votos y escaños es –tras dejar afuera de la adjudicación de escaños a aquellos pequeños partidos que no han superado la barrera legal– muy elevada.</p>
Sistema de voto transferible (<i>single transferable vote</i>)	<p>Se trata aquí del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema –no por último, debido a su complejidad– se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. Sin embargo, el voto transferible opera, por lo general, en la dirección opuesta.</p>

Representación proporcional pura	Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad.
---	--

Fuente: elaboración propia a partir de *Gramática de los sistemas electorales*, p. 26-28

Del cuadro se desprende que, independientemente de la fórmula matemática que se aplique –de cociente o de divisor–, la combinación de los elementos de los sistemas electorales genera diferentes efectos; por ejemplo, en el caso de la representación proporcional pura, al no incluir una barrera legal se puede generar un alto grado de proporcionalidad. Por otro lado, en los sistemas de representación proporcional resulta relevante el tamaño de la circunscripción, ya que –como se ha dicho– entre más grande es la circunscripción más proporcional es el sistema.

Adicional a los sistemas de mayoría y de representación proporcional, algunos autores señalan la existencia de los sistemas mixtos, es decir aquellos que conjugan las reglas decisorias de mayoría con las de representación proporcional; no obstante, para Nohlen hacer referencia a sistemas mixtos representa un error conceptual.

Se pregunta Nohlen: ¿cómo se puede trabajar científicamente con la categoría de sistemas mixtos? dado que tanto la representación por mayoría y la representación proporcional se definen como principios de representación, es entonces que los denominados sistemas mixtos no pueden definirse en el mismo nivel de abstracción debido a que los principios no pueden mezclarse entre sí.

Los sistemas electorales no mezclan, sino que se pueden combinar. Dicho en otras palabras, no es lo mismo mezclar que combinar y, a su vez, segmentar. Por señalar una metáfora, si en una paleta de colores mezclamos el azul con el amarillo, obtendremos el color verde; sin embargo, si combinamos de manera segmentada el azul y el amarillo, seguiremos teniendo un segmento azul y uno amarillo.

Al describir a los sistemas mixtos se dice que una parte del órgano legislativo es electa a partir de un sistema mayoritario y la otra, a través de un sistema de representación proporcional, lo cual genera una falta de precisión descriptiva, ya que en realidad no se están mezclando los dos sistemas, sino que se combinan; incluso Nohlen invita a evitar el uso de sistema mixto a efecto de lograr que la confusión conceptual se perpetúe.

Nohlen explica además que los sistemas electorales combinados no pueden ser considerados una tercera clase de sistemas electorales, sino que se ubican por debajo de los sistemas de mayoría y los de representación proporcional.

Sistema combinado	Características
Sistema proporcional personalizado	Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional o a nivel de las circunscripciones plurinominales. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del número de los que le corresponden según la fórmula proporcional.
Sistema proporcional compensatorio	Se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general, se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales.
Sistema segmentado o paralelo	El resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados. Una parte de los escaños parlamentarios (por lo general, alrededor de la mitad) se distribuye en distritos uninominales según la regla mayoritaria, la otra de forma proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien en listas).

Fuente: elaboración propia a partir de Gramática de los sistemas electorales, Nohlen, Dieter, p. 30-32

En la tabla se pueden observar tres tipologías de sistemas electorales combinados, el primero de ellos, el sistema combinado proporcional personalizado, en el cual se busca un órgano legislativo que refleje en su composición la voluntad del electorado, sin embargo, se hace uso de la mayoría con la finalidad de que el elector pueda elegir a sus candidatos en la vía uninominal.



Un ejemplo del sistema proporcional personalizado es el sistema electoral alemán, en el cual se cuenta con dos votos: uno personal y otro de lista regional. Con el voto personal se utiliza para las candidaturas en distritos uninominales, mientras que el voto de lista, para elegir una lista regional de un partido político. El efecto que se logra al final es un órgano legislativo altamente proporcional, pero con la personalización que se logra con el voto en el distrito uninominal.

En el sistema combinado proporcional compensatorio, como su nombre lo indica, la representación proporcional tiene como finalidad compensar el efecto desproporcional que se origina con la votación por mayoría a través de circunscripciones uninominales. Como se explica, generalmente la compensación se da para los partidos políticos pequeños, por lo que quienes resultaron ganadores por la vía de mayoría habitualmente no participan en por la vía de representación proporcional.

Nohlen explica que este sistema fue el que utilizó Italia hasta antes de la reforma del año 2005, en donde tres cuartas partes de las diputaciones se elegían en circunscripciones uninominales por mayoría relativa, mientras que la cuarta parte restante se elegía proporcionalmente a nivel de asociación regional de circunscripciones; otro posible ejemplo de un sistema compensatorio –no lo refiere Nohlen– es el caso mexicano desde 1977 hasta 1986, en el que de los 400 diputados, 300 se elegían por mayoría relativa y 100 por representación proporcional, pero el partido político ganador por la vía de mayoría, no tenía derecho a participar por la vía de representación proporcional este posible ejemplo se expondrá de manera más amplia en el capítulo II de esta investigación.

Por último, el sistema combinado segmentado o paralelo se caracteriza por contar con una parcialidad de diputaciones por la vía de mayoría y otra parcialidad por la de representación proporcional; es el caso mexicano, en el que 300 diputaciones se eligen por la vía de mayoría y 200 por representación proporcional, y en la elección de estos últimos participan todos los partidos políticos, independientemente de que hayan ganado por la vía de mayoría. Tal como se explicará en el capítulo II de esta investigación, el sistema electoral mexicano puede ser definido como combinado segmentado predominantemente mayoritario, y el efecto natural que se genera es contar con partidos políticos sobrerrepresentados –los que ganaron en por mayoría en los distritos uninominales– y partidos subrepresentados, es decir los que perdieron por la vía de mayoría.



Ahora bien, cabe distinguir que la distinción entre mixto y combinado segmentado se refiere al sistema electoral, y no así a el funcionamiento del órgano legislativo, ya que tanto el diputado electo por mayoría relativa y el de representación proporcional tienen las mismas facultades y derechos en el ejercicio legislativo, en donde una vez electos no existe distinción entre uno y otro.

3. FEDERALISMO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En la literatura relativa al federalismo y en la descripción de sus antecedentes resulta común citar “El Federalista”⁵⁵ de Hamilton, Madison y Jay; no obstante, para esta investigación no es objeto de estudio el surgimiento de dicha forma de Estado, sino determinar cuáles son los límites del constitucionalismo local y los alcances de la libertad configurativa del poder legislativo de las entidades federativas, principalmente por lo que respecta al diseño de los sistemas electorales.

3.1. Federalismo centrípeto y cooperativo frente al federalismo centrífugo y dual

De acuerdo con Rainer-Olaf Schultze, el federalismo debe cumplir principalmente con dos funciones: i) la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes; y ii) la integración de sociedades heterogéneas manteniendo la autonomía de los estados o provincias; de esta manera el federalismo tiene el objetivo de unir una cierta unidad con una cierta diversidad.⁵⁶

En referencia al carácter histórico y de discusión científico-teórica, el autor referido considera que el punto de vista constitucional y de separación de poderes dominó las interpretaciones del federalismo hasta la segunda mitad del siglo XX, y de ahí provienen casi todos los intentos de definición que delimitan al Estado federal frente al Estado central o unitario por medio de:

- La estructuración del Estado en unidades territoriales;
- La existencia del Ejecutivo y del Legislativo tanto a nivel federal como estadual, disponiendo los estados miembros de una considerable autonomía;

⁵⁵ Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, México, FCE, 2012.

⁵⁶ Schultze, Rainer-Olaf, “El federalismo”, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (Ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política, Fundamentos, teorías e ideas políticas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, vol. I, pp.193-210.



- La representación de los estados miembros en el parlamento federal y su participación en la formación de la voluntad política de la Unión;
- Reglas para la solución de los conflictos basadas en la negociación, que requieren, para la protección de las minorías, de cuotas calificadas de decisión;
- Jurisdicción constitucional como instancia arbitral en controversias entre órganos de ambos niveles de gobierno.⁵⁷

El federalismo, de esta manera, puede entenderse como la combinación del gobierno compartido y gobierno autónomo, siendo el grado de autonomía y el modo de interdependencia los elementos diferenciadores entre el Estado central y el Estado federal. A pesar de esta fórmula, dentro de los Estados federales existen a su vez matices, los cuales varían a partir de la influencia que tiene la federación en los Estados y, por otro lado, la que tienen los Estados en la federación.⁵⁸

Sánchez de la Barquera y Arroyo –citando a Burgoa– señala que un Estado federal es un ente político que nace a la vida por medio de una unión o conjunción de corporaciones o Estados que anteriormente se encontraban separados⁵⁹, e identifica tres etapas en el proceso de formación de dicho Estado: i) independencia de los Estados que se reúnen; ii) alianza entre dichos Estados y que todos signan; y iii) la creación de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza.⁶⁰

El proceso de formación de un Estado federal se puede originar de manera centrípeta o centrífuga –según Sánchez de la Barquera– siendo los Estados Unidos de América un ejemplo del surgimiento de un modelo federal de carácter centrípeta, ya que el origen partió de trece colonias que se unieron para formar una federación.

Respecto al Estado federal conformado de manera centrífuga, tenemos el caso mexicano, en donde existía la Nueva España y, al consolidarse la independencia, se llevó a cabo una “diseminación desde el centro político, sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo entre Estados libres previamente

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Schultze, Rainer-Olaf y Nohlen, Dieter. *Op. cit.*, p 603.

⁵⁹ Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, “El federalismo como forma de organización del Estado”, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (eds.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Fundamentos, teorías e ideas políticas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, vol. I, p. 213.

⁶⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 2002, pp. 407 y 408.

existentes, que tuviesen ya carácter estatal y que entonces pasasen a formar una estructura federal”.⁶¹

El Estado federal, en su origen, puede conformarse de manera centrípeta o centrífuga; no obstante, en el desarrollo y evolución de este existe una constante tensión o juego de las fuerzas centrípetas y centrifugas.⁶²

De esta manera, –retomando a Schultze– el federalismo puede ser definido desde su carácter centrípeta o centrífuga tomando como punto de partida los objetivos del Estado. El federalismo definido por una fijación centrípeta tiene objetivos orientados por integración y la igualdad; mientras que el federalismo de carácter centrífuga tiene objetivos orientados por la autonomía y la diversidad de las condiciones de vida, Schultze lo esquematiza de la siguiente forma:



Fuente: Schultze Rainer-Olaf, *op cit* p. 194

Por lo que respecta a la arquitectura político-institucional, Schultze distingue entre federalismo interestatal y el federalismo intraestatal, siendo el primero aquel que se basa en el dualismo y la autonomía de los niveles de gobierno –federal y estatal–, así como una menor participación de los Estados en la política federal; y el federalismo intraestatal, el cual se apoya en la diferenciación por tipos de competencia y una fuerte participación de los Estados en la legislación de la federación.⁶³

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Ibidem*, p. 222

⁶³ Schultze, Rainer-Olaf y Nohlen, Dieter, *op cit.*, p. 607



Por último, tenemos federalismo cooperativo y el federalismo dual. El federalismo cooperativo se caracteriza por ser aquel en el que las tareas y funciones se llevan a cabo con la acción conjunta de los Estados y la federación; mientras el segundo es aquel en el que el gobierno federal y el estatal son co-soberanos y, en consecuencia, el propio pacto federal consiste en mantener la soberanía de los Estados en una serie de materias.⁶⁴

A decir de Reynoso Núñez, el federalismo cooperativo tiene a su mayor representante en Alemania, quien tomó dicha definición a mediados del siglo XX para referirse a ciertos fenómenos que tenían lugar en su territorio y que, por su parte, estaban ausentes en federalismos como el estadounidense⁶⁵. El citado autor precisa, además, que la literatura alemana acuñó un término que expresa de mejor manera el concepto de federalismo cooperativo: *Politikverflechtung* que, literalmente, significa entrelazamiento político, expresándose en un sistema de decisiones conjuntas, el cual “consiste, en términos generales, en que ambos niveles de gobierno en el federalismo deciden conjuntamente la parte esencial de los asuntos públicos, y el ámbito de decisión autónoma, tanto de la Federación, como de los *Länder*, es mínimo”.⁶⁶

A partir de los tipos de federalismo, es posible identificar dos tipos de modelos: i) el intraestatal y centrípeto, que funciona a través del federalismo cooperativo o de interdependencia; y ii) el modelo interestatal y centrífugo, que funciona a través del federalismo dual o de separación. Sánchez de la Barquera presenta dos ejemplos, el alemán, y el estadounidense:

⁶⁴ Schultze, Rainer-Olaf y Nohlen, Dieter, *op cit.*, p. 606

⁶⁵ Reynoso Núñez, José, “La reforma al federalismo cooperativo alemán. ¿Puede el federalismo mexicano aprender de la experiencia alemana?”, en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 547.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 549.

Federalismo alemán (intraestatal, centrípeto y cooperativo)	Federalismo estadounidense (interestatal, centrífugo y dual)
<p>1) El sistema federal se define a partir de ámbito federal, no del local.</p> <p>2) La diferenciación funcional ocurre según tipos de competencia: la legislación (con excepción de las políticas de cultura y educación, policía y seguridad interna, y orden comunal) está considerablemente en manos del ámbito federal; la administración está en su mayor parte en manos de los estados miembros (Länder) y de las comunas (Gemeinden).</p> <p>3) Hay una fuerte participación intraestatal de los gobiernos estatales en la política de la federación a través del “Consejo Federal” (Bundesrat, cuyos miembros no son elegidos por el pueblo, sino que son representantes de los gobiernos de los Estados) y sus competencias legislativas (posee el derecho a veto absoluto en alrededor del 60% de la legislación federal).</p> <p>4) La cooperación interestatal se lleva a cabo tanto entre los Länder como también entre éstos y el gobierno federal (“sistema de decisiones conjuntas”).</p> <p>5) En su orden constitucional financiero generalmente existe una “integración tributaria” (Steuerverbund), tasas impositivas idénticas y compensación financiera tanto vertical como horizontal. Esencialmente, la competencia legislativa en materia impositiva reside en el ámbito federal.</p>	<p>1) El sistema federal se define a partir de los estados miembros.</p> <p>2) Dualismo de los elementos estructurales estatales e independencia entre ambos órdenes del sistema.</p> <p>3) División de competencias por campos de política con atribuciones fijadas por la Constitución.</p> <p>4) Participación de los estados miembros en la política federal a través de una segunda cámara elegida por el pueblo a partir del principio senatorial.</p> <p>5) Competencia tributaria concurrente y separada, tasas impositivas diferentes en los Estados miembros.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del texto de Sánchez de la Barquera

No obstante, el multicitado autor refiere que no es posible catalogar a los Estados en un modelo u otro en su totalidad, ya que difícilmente podremos encontrarlos en su estado químicamente puro.



En el federalismo, al igual que en los sistemas electorales, y otros tantos conceptos de las ciencias sociales, el contexto hace la diferencia⁶⁷, ya que el desarrollo y consolidación de estos depende de las circunstancias sociales, políticas, económicas y jurídicas del momento.

3.2. El federalismo mexicano: una constante lucha entre fuerzas centrípetas y centrifugas

La adopción del modelo federal en México tiene como origen la Constitución de 1824, en cuyo título segundo, artículo 4° se dispuso que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma republicana y representativa federal popular.

El federalismo fue reflejado desde el nombre oficial: Estados Unidos Mexicanos, denotando así que se trataba de la unión de Estados para formar una nación, aunque tal y como se explicó anteriormente, el proceso de formación del Estado federal mexicano se llevó a cabo de manera centrífuga, es decir, del centro hacía afuera; de esta manera el territorio de la Nueva España fue disperso en entidades integrantes de la federación, a diferencia de los Estados Unidos de América en donde se llevó a cabo la unión de trece colonias, es decir, de manera centrípeta.

En las siete leyes constitucionales de 1836 se adoptó el modelo centralista, en cuya sexta ley, artículo 1° se dispuso que el territorio mexicano se dividiría en Departamentos, estructura que se mantuvo en las bases orgánicas de 1843.

En el acta constitutiva y de reformas de 1847 se retomó la figura de Estados de la federación. Diez años después, en el artículo 40 de la Constitución de 1857, se estableció la definición del Estado mexicano como una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación. Dicha definición del Estado mexicano fue retomada en la Constitución de 1917, también en el artículo 40, y es de las pocas disposiciones que nunca han sido reformadas.

De acuerdo con Sánchez de la Barquera, a juzgar por el texto original de la Constitución mexicana de 1917, podríamos catalogarlo dentro del federalismo dual;

⁶⁷ Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-TEPJF, 2005, *passim*.



no obstante, reconoce el propio autor, que la estructura jurídica se transformó en un poder político centralizado de doble sentido, “[...] centralizado en la federación y especialmente en el Ejecutivo federal”.⁶⁸

Si bien en su origen el federalismo mexicano pareciera dual, durante el siglo XX la facultad con la que contaban los Congresos locales para el diseño de aspectos como el sistema electoral no se vio materializada en innovaciones de tipo legislativo.

La existencia de un partido político hegemónico⁶⁹ –como lo clasificó Sartori– y las facultades metaconstitucionales del presidente de la República⁷⁰ –así las denominó Carpizo– originaron que la creatividad del legislador local se viera limitada por la directriz del Poder Ejecutivo federal.

Durante lo que ha transcurrido del siglo XXI, la pluralidad política en los gobiernos de las entidades federativas propició momentos de innovación legislativa en las entidades federativas; por ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal incorporó un modelo de listas cerradas y desbloqueadas para la elección de diputaciones, tema que se desarrollará en el Capítulo III de esta investigación.

En México, si bien los congresos locales cuentan con la facultad de iniciar leyes –federales y generales– o de presentar iniciativas de reforma constitucional, en la práctica es mayor la influencia que tiene la federación sobre las entidades federativas que la que tienen los Estados sobre la federación, al respecto, Reynoso Núñez explica:

[...] para el caso de México, no es claro que exista, de manera formal, participación por parte de los gobiernos de los estados en el proceso de toma de decisiones a nivel federal. No es claro que el Senado represente a los estados, ni por su fórmula de integración, ni por sus funciones. La participación directa de órganos locales en las decisiones federales se restringe a la participación de las legislaturas de los estados en la aprobación de las reformas constitucionales.⁷¹

⁶⁸ Sánchez de la Barquera, *op. cit.*, p. 221.

⁶⁹ Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, p. 227.

⁷⁰ Jorge Carpizo desarrolló el concepto de facultades metaconstitucionales del presidente de la República, haciendo alusión de aquellas que no estaban señaladas expresamente en la Constitución mexicana pero que eran ejercidas por su poder político. *Cfr.* Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18ª. ed., México, Siglo XXI, 2004, *passim*.

⁷¹ Reynoso Núñez, *op. cit.*, p. 580.



A pesar de que la pluralidad en la conformación de los órganos legislativos de las entidades federativas generó un impulsó centrífugo que fortaleció el federalismo dual, las reformas constitucionales en materia de distribución de competencias han generado un movimiento centrípeto, disminuyendo las facultades de los Congresos estatales.

Es decir, el federalismo mexicano enfrenta una lucha constante entre las fuerzas centrípetas y las centrífugas; por un lado, la facultad que tienen los Congresos de las entidades federativas para legislar en lo concerniente a su régimen interior, pero por el otro lado, el aumento de facultades que tiene el poder legislativo federal para crear leyes generales de observancia obligatoria en las entidades federativas, siendo relevante el esquema de distribución de competencias.

3.3. La distribución de competencias en el federalismo mexicano

El artículo 124 de la Constitución federal establece una fórmula que pareciera encuadrar al federalismo mexicano en uno de tipo dual, al señalar que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Dicha disposición constitucional genera la impresión de dotar a las entidades federativas de amplias facultades, ya que únicamente las que se encuentren expresamente concedidas a la federación son en las que las entidades federativas no tienen posibilidad de participar.

No obstante, el esquema de distribución de competencias no se agota en facultades de la federación y facultades de las entidades federativas, sino que existen una serie de matices, los cuales Jorge Carpizo señala de la siguiente manera:

- facultades atribuidas a la Federación;
- facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas;
- facultades prohibidas a la Federación;
- facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118);
- facultades coincidentes;
- facultades coexistentes;



- facultades de auxilio;
- facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es decir, existe un “[...] sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos términos de la ecuación del sistema federal”⁷².

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a las características generales de las facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano, señalando lo siguiente:

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.’, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado ‘facultades concurrentes’, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), [...]. Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.⁷³

⁷² Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 953-959.

⁷³ FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, Pleno, tesis P./J. 142/2001; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 919; y véase voto en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1026. Disponible en: <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=187982&Clase=DetalleTesisBL>>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2020.



En dicho criterio, la Corte hace referencia a las facultades concurrentes entre la federación y las entidades federativas, aunque como lo señala dicho criterio, corresponde al Congreso de la Unión determinar la forma y términos de participación, lo cual, desde el ámbito legislativo, se traduce en menor ámbito de incidencia de los congresos locales y mayor del Congreso federal.

Lo anterior es verificable si se observa que, a través de diversas reformas constitucionales, las facultades legislativas para la federación son cada vez mayores, disminuyendo con ello las establecidas para los órganos legislativos locales.

Ejemplo de ello es el artículo 73 constitucional, el cual ha sido reformado en ochenta y cinco ocasiones, mediante las cuales se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en un amplio número de materias.

Es así que en el citado artículo, en su fracción XXIX, se le han tenido que agregar todas las letras del abecedario⁷⁴ para incorporar apartados que dotan al Poder Legislativo federal para legislar en materias como lo son mecanismos alternativos de solución de controversias, planeación nacional del desarrollo económico y social, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, turismo, cultura, derechos de niñas, niños y adolescentes, transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales, por señalar algunos ejemplos.

En materia electoral, la fracción XXIX apartado U dota de facultades al Congreso federal para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos y procesos electorales.

La tendencia del aumento de facultades al Congreso federal para legislar en un mayor número de materias genera, a su vez, que en el federalismo mexicano se traslade un cambio de movimiento centrífugo por uno de tipo centrípeto. Es decir, existe un aparente federalismo dual e interestatal –expresamente señalado en el artículo 124 constitucional– pero que se ve mermado por el artículo 73, fracción XXIX y sus diversos apartados y, en realidad, México pareciera contar con un federalismo intraestatal.

⁷⁴ Se le han agregado todas las letras del abecedario porque el artículo 73 cuenta con la fracción XXIX-A hasta la fracción XXIX-Z.



De esta manera es mayor la influencia que tiene la federación en las entidades federativas que la que los congresos locales pueden impactar en la federación, lo cual se podrá observar en el capítulo III, en el que se estudian las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales locales.

3.4. Leyes federales frente a leyes generales en materia electoral

La diferencia entre una ley de tipo general a una ley de tipo federal radica en la esfera de competencias que regula cada una de ellas; mientras la ley federal establece competencias para la federación, la Ley General las establece para la federación, las entidades federativas e, incluso, para los municipios y demarcaciones territoriales.

En materia electoral, antes de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, existía un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual regulaba lo relativo a la federación, permitiendo que las entidades federativas, en uso de su libertad configurativa, crearan sus propias leyes, teniendo como obligación única la observancia de la Constitución general.

El artículo segundo transitorio de dicha reforma constitucional estableció la supresión del Código Federal en materia electoral, para la creación de dos leyes de carácter general: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General de Partidos Políticos.

Al derogar un Código Federal para dar origen a una Ley General en materia electoral, se llevó a cabo una ampliación en la esfera de competencias del Congreso federal para regular la materia local, lo cual no necesariamente resulta negativo.

Un aspecto positivo de contar con una Ley General en materia electoral es la homogenización en la calidad de la normatividad en la materia; no obstante, como aspecto negativo se tiene la disminución de la libertad configurativa que pueden tener las diputaciones locales para desarrollar legislaciones electorales locales innovadoras.

A diferencia de la materia electoral, en donde se tiene una Ley General y no una ley federal, existen materias como la transparencia y el acceso a la información en la que se tiene una Ley General de Transparencia y una Ley Federal de Transparencia, teniendo, de esta forma, un marco referencial aplicable para la



federación y las entidades federativas, y un desarrollo para la federación en la ley federal, y a su vez dejando facultades para las leyes de las entidades federativas.

En materia electoral –como se ha dicho– se tiene la Ley General, en la que se desarrolla lo relativo a las elecciones federales, estableciendo adicionalmente un marco –muy general– para las entidades federativas, las cuales cuentan con sus leyes electorales locales. Es decir, existe una ley general pero no una ley federal.

Ahora bien, cabe destacar que una Ley General pareciera encontrarse por encima de la Ley Federal y de cualquier ley de orden local, e incluso de las Constituciones locales, así lo dispone el artículo 133 constitucional, que a la letra señala:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas

En consecuencia, las leyes generales, al emanar directamente de la Constitución general, se encuentran por encima de todas las Constituciones locales, lo cual también acerca al Estado mexicano a un modelo de federalismo intraestatal, es decir, la federación tiene más influencia en las entidades federativas que la que tienen las entidades federativas sobre la federación.

Ahora bien, la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes generales no debería corresponder a una facultad ilimitada, ya que es la misma Constitución la que expresamente tendría que mandar la creación de dichas leyes, no obstante, se tienen casos de leyes generales que no se encuentra expresamente establecidas en el texto constitucional, tales como la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Cambio Climático y la Ley General de Víctimas.⁷⁵

La Corte se ha pronunciado respecto a la interpretación de las leyes generales señaladas en el artículo 133 constitucional:

⁷⁵ Cfr. Gutiérrez Parada Óscar, *Sistema federal. Tendencia Actual. Federalismo Normativo Centralmente Dirigido*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 2016.



La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales⁷⁶

Las leyes generales, según lo razona la Corte, tienen su origen en cláusulas constitucionales por lo que deben ser aplicadas por las autoridades federales y locales. Por ello, al tener su origen en un mandato de la constitución y estar por encima de las Constituciones locales, las leyes generales tienen una potente influencia en la configuración de leyes de las entidades federativas, entre ellas la materia electoral.

No obstante, como podrá observarse en el capítulo III de esta investigación, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la Corte, a través de un criterio que fortaleció al federalismo electoral, determinó declarar inconstitucional el artículo 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

⁷⁶ LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete. Disponible en: <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=172739&Clase=Detalle-TesisBL>>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2020.

Electoral por considerar que dicha disposición invadía la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.

El artículo 28 de dicha Ley General establecía la obligación para todas las entidades federativas de establecer la figura de asignación directa de diputaciones, y de manera atinada, la Ministra ponente Luna Ramos señaló:

(...) el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional, y ello significa que la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto de dicho procedimiento, son las leyes de las entidades federativas las que deberán establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional, respetando solamente los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación (...).⁷⁷

Es decir, a través de las Leyes Generales se logra desarrollar el contenido de la Constitución, siempre y cuando no exista una invasión de la facultad de configuración legislativa de las entidades federativas, de esta manera, en materia de sistemas electorales, los límites se encuentran en el artículo 116 y 122 constitucionales, los cuales se desarrollan de manera temática en el capítulo III de esta investigación.

Ahora bien, lo positivo de las Leyes Generales es la homogenización en la calidad de las leyes en materia electoral, pero por el otro lado existe una constante tentación para que el legislador federal regule –e incluso invada– la libertad configurativa de los Congresos locales.

3.5. Federalismo electoral en México

El desarrollo del federalismo electoral mexicano es explicado de manera detallada por Jacqueline Peschard en el texto denominado “Federalismo electoral”. La autora referida señala que en la materia en donde la apuesta federalista fue particularmente clara fue en el terreno electoral y en la representación política. Citando al historiador Antonio Annino, explica lo siguiente:

⁷⁷ Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas. Disponible en: <<https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/AI%2022-2014.pdf>>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2020.



[...] el nacimiento de la representación política en México no adoptó una concepción nacional de ciudadanía, sino una local o municipal, en buena medida como consecuencia de la regionalización de los poderes y de las élites políticas locales existentes. De hecho, los ciudadanos no se constituían en cuanto miembros de la nación, sino como residentes o vecinos de una zona o municipio, por ello, los derechos políticos fundacionales se fincaron en la categoría de vecinos-ciudadanos.⁷⁸

Durante el siglo XIX, las elecciones en México se basaban en las reglas y normativa establecida por las entidades federativas y es hasta el siglo XX cuando la federación empieza a tomar control en el establecimiento del marco jurídico electoral.

Peschard narra que, en 1911 al llegar Madero a la presidencia, impulsó la reforma constitucional y legal para hacer directa la elección de diputados y Senadores. en el ámbito local se facultó a los gobernadores para delimitar las fronteras de los distritos. La organización de los procesos electorales se encomendó a los municipios, teniendo entre sus funciones la elaboración del padrón electoral, instalación de casillas, registro de candidatos y de funcionarios de casilla, y con ello fortaleció la política en el ámbito regional y local.⁷⁹

No obstante, el régimen posrevolucionario mexicano inició con la implementación de un sistema de control centralizado en el Presidente de la República que hacía que el ordenamiento federal, constitucionalmente establecido, fuera precario y ficticio.⁸⁰

En el año de 1946 se aprueba la primera ley electoral de orden federal, estableciendo un esquema de distribución de competencias en el que la federación tendría a cargo la organización de las elecciones federales, dejando a los gobiernos estatales y municipales las elecciones de orden local; no obstante, dada la existencia de un partido político hegemónico, las legislaturas locales copiaban la legislación electoral federal.

⁷⁸ Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, M.A. Porrúa-UNAM, 2008, p. 21. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janum/bv/ce/scpd/LX/fed_elec.pdf>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2020.

⁷⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 23

⁸⁰ *Ibidem* p.



Según lo narra Lujambio, la historia gradual de la pluralización se inició para la Cámara de Diputados en 1964, pero para los congresos locales en 1974, que es cuando se empieza a introducir la figura de diputados de partido en la conformación de los Congresos locales, tema que se abordará de manera más extensiva en el capítulo II de esta investigación:

[...] la introducción, entre 1974 y 1977, de la figura de los 'diputados de partido' en 17 estados de la Federación permitió romper con la inercia mayoritaria y esta importante esfera institucional, y preparó el terreno para la introducción de fórmulas electorales mixtas, ahora sí en todos los congresos locales de los estados de la Federación a raíz de la Reforma Política de 1977.⁸¹

Tras la incorporación del principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano, con la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, se dejó a las entidades federativas que decidieran si incorporaban este principio, teniendo únicamente la obligación de permitir que los partidos minoritarios accedieran a diputaciones, ya sea vía representación proporcional o vía diputaciones de partido.

En la actualidad, el federalismo electoral y su aplicación en el diseño de sistemas enfrenta la citada lucha entre fuerzas centrípetas y centrifugas: por un lado, la libertad configurativa que existe para innovar en la configuración de dicho sistema, pero por otro las limitantes constitucionales, legales y jurisprudenciales, las cuales serán estudiadas en el capítulo III.

⁸¹ Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 43-72.



CAPÍTULO II. HISTORIA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO PARA LA CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS FEDERAL Y LOCALES

1. PRIMERA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL DE MAYORÍA RELATIVA (1917-1962)

- 1.1. Reformas constitucionales para la conformación de la Cámara de Diputados realizadas entre 1917 y 1960
- 1.2. Propuesta de sistema electoral de representación proporcional: iniciativa del PPS en 1951

2. SEGUNDA ETAPA: DIPUTADOS DE PARTIDO (1963-1976)

- 2.1. Creación de la figura de diputados de partido: reforma constitucional de 22 de junio de 1963
- 2.2. Aumento de los diputados de partido: reforma constitucional del 14 de febrero de 1972
- 2.3. Los diputados de partido en las entidades federativas

3. TERCERA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL COMPENSATORIO (1977-1986)

4. CUARTA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL COMBINADO-SEGMENTADO PREDOMINANTEMENTE MAYORITARIO (1977 A LA FECHA 2022)

- 4.1. El aumento de diputados de representación proporcional: reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986
- 4.2. Mecanismo de escala móvil y cláusula de gobernabilidad: reforma constitucional del 6 de abril de 1990
- 4.3. Eliminación de la cláusula de gobernabilidad: reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993
- 4.4. Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales: reforma constitucional del 22 de agosto de 1996
- 4.5. Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales para los órganos legislativos de las entidades federativas: reforma constitucional de 10 de febrero de 2014

5. SISTEMA ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD

- 4.1. Diputados por el principio de mayoría relativa
- 4.2. Diputados por el principio de representación proporcional



CAPÍTULO II. HISTORIA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO PARA LA CONFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el desarrollo del presente capítulo se realiza un recorrido a través de la historia del sistema electoral mexicano que se ha utilizado para la conformación de la Cámara de Diputados federal, con el objetivo de entender su evolución e identificar el impacto que ha tenido en los Congresos de las entidades federativas.

Cabe aclarar que, tal como se precisó en el primer capítulo, el estudio se enfoca únicamente en el sistema electoral en su sentido restringido, es decir, en las reglas y fórmulas para traducir votos en cargos de representación popular, lo cual significa que no se realizará un análisis de aspectos como son los requisitos para votar y ser votado, las autoridades electorales, la justicia electoral, ni las reglas para llevar a cabo la jornada electoral.

A través del estudio se pretende conocer cada etapa del sistema electoral mexicano, principalmente en lo relativo al principio de representación proporcional a efecto de entender de mejor manera cada uno de los conceptos que se tienen en la fórmula que se utiliza en la actualidad.

Asimismo, el desarrollo de la investigación contempla cada una de las reformas constitucionales que tuvieron impacto en el sistema electoral, especificando cuál fue el agregado que se incluyó en cada una de ellas. De esta manera, se propone dividir la evolución del sistema electoral mexicano en cuatro etapas:

- Primera etapa: sistema de mayoría relativa 1917-1962;
- Segunda etapa: sistema de mayoría relativa con diputados de partido 1963-1976;
- Tercera etapa: sistema compensatorio 1977-1986;
- Cuarta etapa: sistema combinado segmentado predominantemente mayoritario 1986 a la fecha (2022).

La primera etapa abarca desde el sistema electoral señalado en el texto original de la Constitución de 1917 hasta el año de 1962, periodo en el cual se llevaron a cabo cinco reformas constitucionales para modificar la proporción de población por diputados. En esta etapa se identifica también la primera iniciativa que propuso incorporar el sistema de representación proporcional en México, aunque no logró materializarse.



En cuanto a la segunda etapa, abarca del año de 1963 a 1976, años en los cuales se incorpora la figura de diputados de partido, que seguía siendo un sistema predominantemente mayoritario y, como fue denominado en la exposición de motivos: un sistema electoral netamente mexicano⁸².

La tercera etapa inicia en el año de 1977, cuando se incorpora el principio de representación proporcional en México, pero al que únicamente tenían acceso los partidos políticos perdedores, y que, en consecuencia –tal y como se expone en este capítulo– es clasificado como sistema compensatorio predominantemente mayoritario.

Por último, la cuarta etapa inicia en 1986, fecha a partir de la cual, se conforma el congreso federal por 500 diputaciones, 300 por mayoría relativa y 200 por la vía de representación proporcional. Este sistema es el que se mantiene hasta la actualidad.

En cuanto a la metodología, el estudio se realiza utilizando como referencia los cuatro elementos señalados por Dieter Nohlen para la descripción de las modificaciones del sistema electoral. Adicionalmente, atendiendo a los elementos que considera Lijphart, se explicará la evolución del tamaño del órgano legislativo, a efecto de determinar la proporción entre población y cargos de representación popular.

⁸² *Reforma constitucional del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963*, p. 3. Disponible en: <https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/061%20-%2022%20JUN%201963.pdf>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2020.

PRIMERA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL DE MAYORÍA RELATIVA 1917-1962



Reformas constitucionales para la conformación de la Cámara de diputados

1917-1960

1951

Propuesta de sistema electoral de representación proporcional:

iniciativa del PPS



SEGUNDA ETAPA: DIPUTADOS DE PARTIDO 1963 - 1976



Reforma Constitucional del 22 de junio de 1963

Creación de la figura de **Diputados de partido**

1963

1972

Aumento de los diputados de partido

Reforma Constitucional del 14 de febrero de 1972



TERCERA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL COMPENSATORIO PREDOMINANTE MAYORITARIO 1977-1986

Diputados de representación proporcional

1977

Reforma Constitucional del 6 de diciembre de 1977

300

Diputados mayoría relativa



100

Diputados representación proporcional



CUARTA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL SEGMENTADO PREDOMINANTEMENTE MAYORITARIO 1986 a la fecha

300

Diputados mayoría relativa



200

Diputados representación proporcional



1986

Aumento de diputados de representación proporcional

Reforma Constitucional del 15 de diciembre de 1986



Mecanismo de escala móvil y cláusula de gobernabilidad

Reforma Constitucional del 6 de abril de 1990
Fórmula de primera proporcionalidad: cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor

1990

1993

Eliminación de la cláusula de gobernabilidad

Reforma Constitucional del 3 de septiembre de 1993



Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales

Reforma Constitucional del 22 de agosto de 1996

1996

2014

Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos para las entidades federativas

Reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014





1. PRIMERA ETAPA: SISTEMA ELECTORAL DE MAYORÍA RELATIVA 1917-1962

1.1. Reformas constitucionales para la conformación de la Cámara de Diputados realizadas entre 1917 y 1960

El sistema electoral utilizado en México desde 1917 hasta 1962 fue de mayoría relativa, para lo cual se dividía el territorio nacional en distritos electorales uninominales. El número de diputados no era fijo, sino que atendía a criterios poblacionales atendiendo a la densidad de habitantes de cada entidad federativa.

En el artículo 52 del texto original de la Constitución de 1917 se estableció que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción que rebasara los veinte mil, tomando como referencia el último censo de población.

Dicha regla fue variando conforme aumentaba la población en México y, para ello, entre 1917 y 1960 se llevaron a cabo cinco reformas constitucionales al artículo 52. En la siguiente tabla se muestra la evolución de la regla para determinar el número de diputados y la población de México, tomando como base el censo más cercano en fecha a la respectiva reforma constitucional.

REFORMA CONSTITUCIONAL	DIPUTADO POR NÚMERO DE HABITANTES	POBLACIÓN
5 de febrero de 1917 (texto original)	Un diputado por cada 60,000 habitantes o fracción que rebase los 20,000	Censo 1921: 15,160,369 habitantes
20 de agosto de 1928	Un diputado por cada 100,000 habitantes o fracción que rebase los 50,000	Censo 1930: 16,552,722 habitantes
30 de diciembre de 1942	Un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción que rebase los 70,000	Censo 1940: 19,653,552 habitantes
11 de junio de 1951	Un diputado por cada 170,000 habitantes o fracción que rebase los 80,000	Censo 1950: 25,791,017 habitantes

20 de diciembre de 1960	Un diputado por cada 200,000 habitantes o fracción que rebase los 100,000	Censo 1960: 34,923,129 habitantes
-------------------------	---	--------------------------------------

Fuente: elaboración propia con información de las reformas al artículo 52 constitucional y el censo poblacional presentado por el INEGI correspondiente a los años que se señalan

Asimismo, el artículo 52 constitucional establecía que cada estado de la república debía contar con al menos dos diputados y cada territorio con al menos uno.

En complemento, el artículo 54 de la Constitución general disponía que la elección era de manera directa y en los términos que dispusiera la ley electoral. En el Diario de Debates del constituyente mexicano no se observa algún posicionamiento respecto al sistema electoral a emplear; no obstante, sí se dejó claro que sería de manera directa y a través de una Ley Electoral de orden federal.

En el seno de la Comisión se suscitó la discusión sobre si la legislación electoral, tendría como hasta hoy lo ha tenido, carácter federal, o si sería bueno dejar al Estado la facultad de darse libremente su Ley Electoral. Pero el criterio de la Comisión se inclinó por la federalización de la Ley Electoral para continuar los antecedentes que sobre este respecto se han observado invariablemente, y para consagrar como una adquisición definitiva nacional el voto directo.⁸³

Cabe señalar que la Ley Electoral Federal a la que se hace referencia se relaciona con la elección de los representantes populares federales, y no así con los de las entidades federativas.

Por lo que respecta a las legislaturas de los estados, el artículo 115 constitucional señalaba que el número de representantes sería proporcional al número de habitantes de cada uno de ellos, sin que el número pudiera ser inferior a 15 diputados.

⁸³ *Diario de Debates del Congreso constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana-Secretaría de Cultura, 2014, t. II, p. 322. Disponible en: <<https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo2.pdf>>- Fecha de consulta: 17 de agosto de 2020.



El sistema electoral que dispuso la Ley Electoral Federal fue de mayoría relativa a través de distritos electorales uninominales, sistema que se mantuvo hasta la reforma constitucional de 1963.

1.2. Propuesta para implementar un sistema electoral de representación proporcional: iniciativa del PPS en 1951

Veintiséis años antes de que se incorporara la representación proporcional al sistema electoral mexicano, el Partido Popular Socialista –PPS–, a través del Diputado Ignacio Pesqueira, propuso una reforma electoral para incorporar este principio a la legislación mexicana.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa destacan elementos de interés para esta investigación. En primer lugar, defendió la constitucionalidad de dicha propuesta señalando que no era necesario reformar la Constitución para incluir dicho principio, sino que bastaba con una reforma legal. A su decir, el artículo 54 constitucional establecía que la elección de diputados sería directa y en los términos que dispusiera la ley electoral y, en consecuencia, por directa se entendía que no hubiera intermediarios entre el pueblo y los candidatos.

Una vez que defendió la constitucionalidad de la reforma, dicho diputado empleó elementos de derecho comparado, explicando que el sistema de representación proporcional ya había sido adoptado en América Latina por países como Argentina, Cuba, Panamá y Venezuela, sin la necesidad de una reforma constitucional, sino con modificaciones a las leyes electorales.

Respecto a las ventajas de la representación proporcional, la iniciativa se limitó a considerar elementos discursivos y poco técnicos, señalando lo siguiente:

Consideramos innecesario hacer el análisis de las ventajas de la representación proporcional, ya que resultan evidentes en la misma sencillez de su enunciado: lograr la íntegra representación del pueblo; desterrar la violencia dentro de las luchas políticas electorales; canalizar debidamente la opinión pública, para orientar mejor a los hombres que dirigen la nación; y garantizar la continuidad evolutiva del gobierno.⁸⁴

⁸⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951. Disponible en: <<http://cronica.diputados.gob.mx/DDeba-tes/41/3er/Ord/19510925.html>>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2020.



Asimismo, argumentó que el sistema de representación proporcional se constituiría como el medio adecuado para que la república fuera representativa, como lo exigía la voluntad del pueblo mexicano, y no de mayorías; de esta manera conseguiría moderar la peligrosa centralización del poder político en el presidente de México y en un partido único, haciendo alusión al PRI “[...] cuya actividad se apoya en la simulación y en la coacción [...]”.⁸⁵

Ahora bien, utilizando los cuatro elementos de un sistema electoral, se tiene que el sistema electoral propuesto fue el siguiente:

1) Circunscripción electoral: se propuso que el Distrito Federal y las demás entidades de la República fueran consideradas, cada una de ellas, como un distrito electoral y, atendiendo al número de habitantes, se determinaría el número de diputados a elegir, partiendo de una base de, al menos, dos diputados por estado y uno por territorio.⁸⁶

2) La forma de candidatura y votación propuesta fue de listas cerradas y bloqueadas, ya que de conformidad con el artículo 62 de la iniciativa presentada, los partidos políticos harían el registro total de las planillas de candidatos a diputados propietarios y suplentes, presentándolos en riguroso orden numérico, de acuerdo con la población que correspondiera a la entidad federativa; asimismo, se disponía que las curules asignadas a cada planilla se otorgarían siempre en el orden estricto en que los candidatos figuraran inscritos en ellas y que ningún partido político podría modificar el orden de las planillas registradas.

3) La conversión de votos en diputaciones propuesta se basaba en la fórmula de cocientes, que en esencia disponía que el número total de votos válidos emitidos en el distrito se dividiría entre el número de curules que correspondiera elegir en el mismo, para de esta forma obtener el cociente electoral. Una vez que éste fuera obtenido, se tomaría el total de votos obtenido por cada planilla y se dividiría entre el cociente electoral, lo cual arrojaría el total de diputaciones para cada planilla.

Para las diputaciones restantes planteaba que se asignarían a las planillas que no hubieren logrado el cociente electoral, pero hubieren obtenido un número de votos mayor a la mitad del cociente electoral.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Artículo 48 de la iniciativa presentada.

4) Por último, no se establecía un umbral mínimo para acceder a diputaciones; sin embargo, señalaba un requisito muy flexible ya que, como se explicó en el punto anterior, resultaba suficiente haber obtenido una cantidad que representara la mitad del cociente electoral para obtener diputaciones por restos mayores. La propuesta resultaba lógica porque el PPS había obtenido el 0.5% de la votación en las elecciones de 1949.

La iniciativa del PPS tiene una carga histórica importante debido a que se presentó veintiséis años antes de la reforma política de 1977 y, en ella, se planteó eliminar el principio de mayoría relativa para transitar totalmente al principio de representación proporcional.

2. SEGUNDA ETAPA: DIPUTADOS DE PARTIDO 1963-1976

La segunda etapa de la historia del sistema electoral para la conformación de la Cámara de Diputados inicia con la reforma constitucional del 22 de junio de 1963 y culmina con la reforma de 6 de diciembre de 1977.

Asimismo, en este lapso se llevó a cabo la reforma constitucional de 14 de febrero de 1972 para realizar ajustes a la figura de diputaciones de partido.

2.1. Creación de la figura de diputados de partido: reforma constitucional de 22 de junio de 1963

El sistema electoral mexicano tuvo su primera modificación sustancial con la reforma constitucional de 22 de junio de 1963, a través de la cual se creó la figura de diputaciones de partido.

La iniciativa fue presentada por el entonces presidente de México, Adolfo López Mateos, quien en su exposición de motivos estableció la importancia de mantener el sistema de mayorías, pero a su vez dar cauce a la expresión de los partidos políticos minoritarios. Una desafortunada expresión utilizada en la iniciativa fue la siguiente: “[...] tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”⁸⁷, es decir, si

⁸⁷ Diario de debates de la reforma constitucional de 22 de junio de 1963, p. 3. Disponible en línea: <https://www.constitucion19172017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/061%20-%2022%20JUN%201963.pdf>-



bien pretendía darles mayor voz a las minorías, tenía claro que su voto no iba a generar efectos útiles al momento de legislar.

Por otro lado, en la exposición de motivos reconoció haber estudiado la posibilidad de incorporar la representación proporcional; sin embargo, se declinó por configurar un sistema al que denominó netamente mexicano y mixto, ya que consistía en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria.

En la configuración de las diputaciones de partido, López Mateos señaló once reglas, sintetizadas y explicadas a continuación:

- Regla 1. Se requería un umbral mínimo de votación de al menos el 2.5% de la votación nacional total en la elección de diputados para acceder a la distribución de diputados de partido. Si consideramos la votación de la elección inmediata anterior, es decir la de 1961, dicho porcentaje solo hubiera podido ser alcanzado por el PRI (90.25%) y el PAN (7.58% de la votación), y no así por el PPS (0.95%), el PARM (0.49%) y el PNM (0.28%).
- Regla 2. Los partidos que lograran el 2.5% de la votación nacional total tendrían derecho a que se les reconocieran 5 diputados de partido.
- Regla 3. Por cada 0.5% de la votación nacional, adicional al 2.5% que obtuviera un partido, se tendría derecho a que se le otorgara un diputado más. Es decir, si un partido obtenía 3% de la votación lograría seis diputados; con 3.5%, siete y así sucesivamente.
- Regla 4. El número de diputados que podía lograr un partido político en elección directa no tenía más límite que el del número de distritos electorales.
- Regla 5. El número de diputados de partido no podría exceder de 20 en ningún caso. Por medio de esta regla se pretendía establecer un tope en el número de diputaciones a obtener.
- Regla 6. Si un partido político obtenía 20 o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendría derecho a diputaciones de partido.



- Regla 7. Si un partido político lograba menos de 20 triunfos por el sistema de mayoría, tendría derecho a completar hasta 20 diputados. Al igual que las reglas 5 y 6, el efecto pretendido era establecer un máximo de 20 diputados; de esta forma, si un partido obtenía 15 triunfos por la vía de mayoría, tendría la posibilidad de acceder únicamente a 5 diputaciones de partido.
- Regla 8. Solamente podrían acceder a diputados de partido, los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de las elecciones respectivas. Esta regla, según la exposición de motivos, pretendía evitar la multiplicación de los partidos ocasionales, formados exclusivamente con fines oportunistas para esa elección.
- Regla 9. Para acreditar el 2.5% de votación se tomaría la votación total del partido sin deducir los votos de los candidatos que hubieran ganado por el principio de mayoría. Esta regla generaba que la votación tuviera un doble efecto, tal y como años más adelante se adoptó en la representación proporcional.
- Regla 10. Para la asignación de las personas que ocuparían los espacios de diputados de partido se tomarían a los candidatos que hubieran obtenido el mayor porcentaje de votación con relación a los candidatos de su mismo partido político. A través de esta regla se configura un sistema de listas desbloqueadas, es decir, los partidos políticos no señalaban un orden de prelación para acceder a las diputaciones de partido, sino que aquellos que hubieran tenido un mejor desempeño electoral en su distrito comparado con los candidatos del mismo partido político serían quienes lograría dicha diputación.
- Regla 11. Los diputados electos por razones de porcentaje tendrían la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los electos por mayoría de votos en los distritos electorales. Esta regla no se encuentra vinculada con el sistema electoral, sino con la categoría de los diputados quienes, independientemente del mecanismo por el que hubieran llegado al Congreso, serían diputados con los mismos derechos y obligaciones.⁸⁸

⁸⁸ Cfr. *Ibidem*



Las once reglas presentadas por Adolfo López Mateos generaron un debate muy álgido en la Cámara de Diputados, en donde se pudieron desprender dos posturas: la del PRI y PAN a favor, y la del PPS en contra.

La postura del PPS, en voz del diputado Manuel Stephens García, fue en contra de la iniciativa por considerar que se encontraba limitada debido a que el sistema de las mayorías terminaría por convertirse en un sistema de minorías, ya que en muchos de los casos la suma de los votos de los partidos minoritarios eran superiores a los del partido que obtenía el triunfo y, si adicionalmente se consideraba una participación entre el ocho y el diez por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, el resultado se traduciría en representantes populares sin respaldo de los habitantes del distrito que representaban. La propuesta del PPS se enfocaba en una reforma total al sistema electoral para transitar al principio de representación proporcional.⁸⁹

En su turno, el diputado Antonio Vargas MacDonald, del grupo parlamentario del PRI, hizo una manifestación en la que hacía parecer que los diputados de partido eran un privilegio que estaba dando dicho instituto político a los partidos pequeños. Se cita dicha afirmación:

Hoy, el Régimen, constituido por el partido en el Gobierno y por gobierno del Partido, les da su certificado de mayoría de edad [...].
¡Que sepan ustedes usar bien de los privilegios que se les dan!

La afirmación del diputado Vargas MacDonald resultó muy desafortunada, ya que hacía parecer que los diputados de partido eran una dádiva del PRI para los partidos de oposición a quienes les estaba dando su certificado de mayoría de edad.

Por lo que respecta al PAN, en voz del diputado Carlos Chavira Becerra, si bien manifestó estar de acuerdo con la reforma constitucional, fue enfático al señalar que no se trataba de una dádiva del gobierno federal, sino de un triunfo de la oposición. Por otro lado, en referencia al papel de las minorías, explicó que no simplemente debían ser escuchadas sino atendidas cuando les asistiera la razón.

Un aspecto por destacar fue la propuesta de incluir la figura de los diputados de partido en las Constituciones locales, la cual únicamente fue expresada en el discurso y no se presentó una propuesta formal de reforma constitucional. De

⁸⁹ *Ibidem.*



haberse presentado y aprobado dicha reforma hubiera tenido un impacto importante en los sistemas electorales de los congresos locales.

La intervención del entonces diputado Reyes Heróles es de resaltar, debido a que catorce años después, en su calidad de Secretario de Gobernación, fue quien propuso la reforma constitucional de 1977. En dicha participación señaló que la representación proporcional únicamente representaba una salida fácil, ya que significaba el abandono de un principio estructural de nuestro régimen constitucional como lo es la soberanía popular.

Asimismo destacó tres inconvenientes del principio de representación proporcional: i) las dificultades que se ocasionarían ante la existencia de complicados cocientes electorales, y que se necesitaría ser un experto en matemáticas para atender la ley electoral y votar; ii) la representación proporcional –a su decir– sustituye la voluntad popular por la negociación entre los dirigentes de los partidos, y por eso se le relaciona con elecciones de cúpula o de cumbre; y iii) “la representación proporcional resulta, inicialmente, un instrumento para proteger a las minorías en aquellos países que, en rigor, no constituyen una nacionalidad, por la convivencia de núcleos de población a quienes les falta, para su unión, alguno o varios de los vínculos que constituyen una nacionalidad. Tal caso, afortunadamente, no es el de México. Somos un país integrado [...]”.⁹⁰

A diferencia del debate en la Cámara de Diputados, en el Senado de la República se llevó de manera más tranquilo, ello debido a que el PPS no tenía representación en dicha Cámara. Destaca únicamente que el Senador Aragón Rebolledo explicó que en el último proceso electoral únicamente dos partidos políticos superaron el 2% de la votación total en el país, por lo que no existía razón para que los partidos que no alcanzaran dicho porcentaje existieran y obstruyeran la formación de otros partidos minoritarios.⁹¹

Ahora bien, tomando en cuenta los cuatro elementos del diseño de un sistema electoral, tenemos lo siguiente:

1) Circunscripción electoral: se mantuvo la figura del distrito electoral, el cual se configuraba atendiendo a la población de cada entidad federativa, manteniendo

⁹⁰ *Ibidem*, p. 27.

⁹¹ *Ibidem*, p. 51.



la proporción establecida en 1960, que era de un diputado por cada doscientos mil habitantes o fracción que rebasara los cien mil.

2) Formas de candidatura: se presentaban candidaturas para el sistema de mayoría relativa, y para efectos del diseño de las listas correspondientes a los diputados de partido, entraban en la categoría de listas cerradas y desbloqueadas: cerradas porque los partidos políticos presentaban los nombres de las candidaturas, y desbloqueadas porque no existía un orden de prelación para obtener las diputaciones, sino que se configuraban al momento de obtener los resultados electorales y considerando a los candidatos con el mayor porcentaje de votación en sus respectivos distritos electorales.

3) Conversión de votos en diputaciones: en cuanto al principio empleado, se mantuvo el de mayoría relativa para los efectos de los distritos electorales uninominales y adicionalmente los diputados de partido, los cuales, de acuerdo con Nohlen, no pueden ser clasificados dentro del principio de representación proporcional.⁹²

4) Barrera legal: se estableció que, para acceder a diputados de partido, se requería el 2.5% de la votación total.

En cuanto a los efectos de la figura de diputados de partido, estos se pudieron observar de manera inmediata ya que representó un incentivo para la participación de los candidatos de los partidos de oposición. En el caso del PAN aumentó de 98 candidatos en el año de 1961 a 174 en el año de 1964, y el PPS pasó de 85 a 166 candidatos en el mismo periodo.

Al momento de la aplicación de la reforma constitucional, es de destacar que el PPS y el PARM no alcanzaron el porcentaje del 2.5%. El PPS obtuvo en las elecciones de 1964 el 1.37% de la votación, en la de 1967 obtuvo 2.06%, y en 1970 logró el 1.41%.⁹³ Respecto al PARM, logró 0.71%, 0.84% y 1.04% en dichas elecciones, respectivamente; no obstante, bajo el argumento de que se le aplicaba el espíritu de la nueva legislación, les fueron atribuidos diputados de partido.

⁹² Cfr Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 244

⁹³ Georgetown University, *México. Resultados electorales para la Cámara de Diputados en México: 1961-1976*. Disponible en: <<https://pdba.georgetown.edu/Elecddata/Mexico/mex61-91.html>>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020.

En cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados, durante el periodo que existió la figura de diputados de partido y el contraste sin su existencia, puede observarse en la siguiente tabla:

Partido Político	Elecciones previas a la creación de los diputados de partido		Periodo de existencia de los diputados de partido		
	1958	1961	1964	1967	1970
PRI	153	172	175	177	178
PAN	6	5	2+18=20	1+19=20	0+20=20
PP-PPS	1	1	1+9=10	0+10=10	0+10=10
PARM	1	-	0+5=5	0+5=5	0+5=5
OTROS	1	-	-	-	-
TOTAL	162	178	178+32=210	178+34=212	178+35

Fuente: elaboración propia con información retomada del texto: *Partidos Políticos de América Latina*.⁹⁴

Tal como se desprende de la tabla, el PAN pasó de 5 diputados en 1961 a 20 en 1964, de los cuales 2 fueron obtenidos por el principio de mayoría relativa y 18 por representación proporcional.

El PPS también tuvo un crecimiento importante, ya que pasó de 1 diputado en los Congresos de 1958 y 1961, a 10 diputados (1 de mayoría relativa y 9 de partido) en el Congreso de 1964, mientras que en 1967 y 1970 obtuvo diputaciones 10 de diputaciones de partido y ninguna de mayoría.

Por último, el PARM logró obtener 5 diputados en las elecciones de 1964, 1967 y 1970, todas ellos por la figura de diputados de partido.

2.2 Aumento de los diputados de partido: reforma constitucional del 14 de febrero de 1972

En México se realiza un censo poblacional cada diez años y los resultados eran utilizados –entre otras cosas– para determinar el número de diputados a elegir. La

⁹⁴ Tabla original realizada por Jiménez Badillo, Margarita, *et al.*, *Partidos Políticos de América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001, p. 428.



población en México en el año de 1960 era de 34,923,129 habitantes⁹⁵ y para 1970 aumentó a 48,225,238,⁹⁶ lo cual representó un crecimiento de 13,302,109 personas y un 38% de aumento de la población.

Tras la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1960 se dispuso que habría un diputado por cada 200,000 habitantes o fracción que rebasara los 100,000, por lo que el crecimiento de la población hubiera originado un aumento importante del número de diputados.

Adicionalmente, en las elecciones de 1964, 1967 y 1970 se había tenido que interpretar la Constitución a efecto de asignar diputados de partido a los partidos políticos minoritarios como el PPS y el PARM, dado que no habían logrado superar el umbral del 2.5% de la votación.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, presentada el 11 de noviembre de 1971, se expusieron los siguientes argumentos:

La experiencia de tres elecciones sucesivas, revela que la obtención del 2.5% de la votación, exigido como mínimo para que las minorías organizadas ingresen al Congreso, resulta difícil de alcanzar para algunas de ellas. Sin embargo, representan grupos que aglutinan corrientes arraigadas en la sociedad o ideologías consistentes. Es menester, por ello, facilitarles aún más (*sic*) la entrada a la tribuna de la representación nacional, su voz aporta beneficios, presenta disyuntivas y enriquece la discusión y el contenido de las decisiones.⁹⁷

Tras dicha reforma se propuso elegir un diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que rebasara los 125,000 en cada entidad federativa; por lo que respecta a las diputaciones de partido, se consideró disminuir el umbral

⁹⁵ *IX Censo General de Población 1960*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1960/>. Última fecha de consulta: 10 de marzo de 2020.

⁹⁶ *IX Censo General de Población 1970*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1970/>. Última fecha de consulta: 10 de marzo de 2020.

⁹⁷ *Reforma publicada en el Diario oficial de la federación el 14 de febrero de 1972*, p. 7. Disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/073%20-%2014%20FEB%201972.pdf. Última fecha de consulta: 12 de marzo de 2020.



mínimo de votación a 1.5% y aumentar su número, pasando de 20 a un máximo de 25.

En el debate, el posicionamiento del PAN fue en contra de que se estableciera como máximo 25 diputados de partido, argumentando que el porcentaje de dicho partido había ido en crecimiento hasta llegar al 30% de la votación en el Distrito Federal y el 47% en elecciones municipales en el estado de Puebla, por lo que dejar un límite de 25 diputados de partido le ocasionaría una afectación.⁹⁸

El PPS, si bien se congratuló por la iniciativa, insistió en su propuesta por tener un sistema electoral basado en el principio de representación proporcional, tal como lo expuso el diputado Alejandro Gascón Mercado:

El sistema de representación proporcional permitiría que después de que se contaran los votos, tuviera cada partido los diputados según la cantidad de votos obtenidos, ahí no se perdería ningún voto. Si aceptamos el sistema mixto como un buen sistema, entonces esto quiere decir que estamos aceptando algunas limitaciones implícitas en este sistema.⁹⁹

En cuanto a los efectos de la reforma constitucional, el más beneficiado fue el PAN al aumentar a 25 diputados de los cuales, 4 fueron obtenidos por el principio de mayoría relativa y 21 por la figura de diputados de partido.

El PPS y el PARM no aumentaron sustancialmente su número de diputados, pero sí evitaron tener que recurrir a una interpretación constitucional a efecto de superar el umbral del 1.5%.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 44

⁹⁹ *Ibidem*, p. 73.

Partido Político	Años	
	1973	1976
PRI	189	193
PAN	4+21=25	0+20=20
PP-PPS	0+10=10	0+12=12
PARM	1+6=7	1+9=10
TOTAL	194+37=231	196 +41=237

Fuente: elaboración propia con información retomada del texto: *Partidos Políticos de América Latina*.¹⁰⁰

2.3. Los diputados de partido en las entidades federativas

Tras la creación de las diputaciones de partido y los efectos conseguidos en el Congreso federal se presentaron algunos intentos por incorporar esta figura en el ámbito local, uno de ellos fue la iniciativa presentada por el PAN a través del diputado Mario Moya Palencia el 7 de diciembre de 1965; no obstante, en su momento no logró materializarse.

A pesar de no lograrse la reforma constitucional que mandatará a las entidades federativas la incorporación de los diputados de partido, entre el mes de febrero de 1974 y agosto de 1977, por determinación propia, 17 entidades federativas optaron por incluir esta figura.

La primera entidad federativa en incorporar en su legislación la figura de diputados de partido en la elección de diputados locales, fue el Estado de México, mediante reforma publicada el 2 de febrero de 1974 y de la cual da cuenta Alonso Lujambio en su texto “Partidos Políticos y Congresos Locales en la Federación Mexicana”.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Constitución local del Estado de México, fechada el 25 de enero de 1974, insiste –al igual que la reforma de 1962– en que la intención no es que los partidos compartan el poder de decisión en el Congreso, sino permitir, nada más, la participación de las minorías.¹⁰¹

¹⁰⁰ Tabla original realizada por Jiménez Badillo, Margarita, *et al.*, *Partidos Políticos de América Latina*, España, Universidad de Salamanca, 2001, p. 428.

¹⁰¹ Lujambio, Alonso, *op. cit.*, 421.

Adicionalmente, Lujambio presenta un cuadro en el que se muestran las fechas en las que se incorporó la figura de diputados de partido en las legislaturas locales, el cual se reproduce a continuación:¹⁰²

Fecha del decreto de reforma constitucional	Entidad federativa	Umbral	Diputados de partido a distribuir según % de la votación	Criterio de elección de los Diputados de partido
2 de febrero de 1974	Estado de México	1.5%	1.5%=1 3.0%=2	[Los diputados de partido] [...] serán acreditados de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan obtenido en relación a los demás candidatos del mismo partido, en sus respectivos distritos.
17 de mayo de 1974	Sinaloa	4.0%	4.0%=1 6.0%=2	[Los diputados de partido] [...] serán acreditados, por riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de los sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en toda la entidad.
21 de agosto de 1974	Tlaxcala	1.5%	1.5%=1	Los diputados de partido serán acreditados, por riguroso orden, de acuerdo con el número de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en toda la entidad.
25 de agosto de 1974	Aguascalientes	3.0%	3.0%=1	Los diputados de partido serán acreditados de acuerdo con el mayor número de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido.

¹⁰² *Ibidem*, p.. 423

24 de septiembre de 1974	Yucatán	1.5%	1.5%=1	El diputado de partido será, en su caso, el candidato con mayor votación entre todos los de su partido.
9 de noviembre de 1974	Coahuila	4.0%	4.0%=1 8.0%=2	Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el estado.
13 de noviembre de 1974	Chiapas	3.0%	3.0%=1 10.0%=2	Los diputados de partido se acreditarán en riguroso orden de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido.
12 de enero de 1975	Quintana Roo	1.5%	1.5%=1	Será acreditado diputado de partido aquel que obtenga el mayor número de sufragios en relación a los demás candidatos del mismo partido en la entidad.
18 de enero de 1975	Nayarit	4.0%	4.0%=1 10.0%=2	El Congreso del Estado [...] declarará diputados de partido a los candidatos que obtengan el mayor porcentaje de votación en relación a los votos totales de la elección.
15 de febrero de 1975	Baja California Sur	6.0%	6.0%=1	Será acreditado diputado de partido aquel que obtenga el mayor número de sufragios en relación a los demás candidatos del mismo partido en la entidad.



16 de julio de 1975	Guerrero	2.5%	2.5%=1 10%=2	Los diputados de partido serán acreditados por las juntas preparatorias por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de votos que hayan logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el estado.
22 de julio de 1976	Querétaro	10.0%	10.0%=1 16.0%=2	Los diputados de partido serán reconocidos por riguroso orden con relación a los demás candidatos del mismo partido en toda la entidad de acuerdo con el mayor número de sufragios que hayan logrado en la respectiva elección en toda la entidad.
29 de septiembre de 1976	Nuevo León	6.5%	6.5%=1	Las diputaciones de partido serán acreditadas a los candidatos que mayor número de sufragios hubieren obtenido en sus distritos a favor de sus propios partidos.
30 de diciembre de 1976	Veracruz-Llave	1.5%	1.5%=1	El diputado de partido se acreditará en riguroso orden de acuerdo con el mayor porcentaje de votos que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido.
9 de febrero de 1977	Sonora	5.0%	5.0%=1	Las diputaciones de partido serán acreditadas a los candidatos a diputados que sin haber alcanzado la mayoría de votos en su distrito hayan obtenido el mayor número de sufragios a favor de sus propios partidos.

10 de marzo de 1977	Michoacán	9.0%	9.0%=1 15.0%=2 20.0%=3	Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido.
19 de agosto de 1977	Puebla	1.5%	1.5%=1 3.0%=2	Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan obtenido en relación a los demás candidatos del mismo partido en sus respectivos distritos.

Fuente: Lujambio, Alonso, *op cit*

De la tabla, Lujambio desprende conclusiones relevantes, en las que se muestra que, a pesar de la incorporación de la figura de diputados de partido, se establecieron reglas dirigidas a que el partido hegemónico mantuviera la mayoría absoluta, por ejemplo:

- En once entidades federativas, el sistema impedía que, a través de los diputados de partido, el PRI perdiera la mayoría calificada de dos tercios del congreso local, porcentaje necesario para aprobar reformas a la Constitución local, sin el voto de otros partidos políticos;
- En seis entidades existía la posibilidad de que el PRI se colocara por debajo del 66% de diputaciones, sin embargo, en esos estados se incorporaron altas barreras para tener acceso al segundo diputado de partido (en Coahuila, 8%; en Nayarit, Chiapas y Guerrero, 10%; en Michoacán, 15%; y en Querétaro, 16%).

Es decir, la figura de diputados de partido en las entidades federativas incorporó dificultades para los partidos políticos de oposición, llegando a extremos como Michoacán, en donde para acceder a una diputación se requería 10% de la votación, 15% para dos diputaciones y 20% para tres diputaciones; o Querétaro, en donde se requería el 10% para una diputación y el 16% para dos diputaciones.



Dichas reglas contrastaban con los diputados de partido de orden federal, en donde el 2.5% de la votación permitía acceder a 5 diputaciones; aunque habría que entenderlo con sus respectivas dimensiones, ya que el Congreso federal contaba con un número de diputaciones muy superior a la que tenía cualquier Congreso local.

Respecto al tamaño de los Congresos locales, Lujambio señala, adicionalmente, que en los 31 órganos legislativos el promedio de diputados era de 12.03, que Sonora era el que más tenía, con 19 diputados, y que Nayarit que era el más pequeño, contaba con 7 diputaciones.

A pesar de las rigurosas reglas para acceder a diputaciones de partido locales, la figura resultaba necesaria, ya que hasta antes de 1974 únicamente cuatro órganos legislativos contaban con una diputación de oposición: Chiapas, con una diputada del PAN, Jalisco con dos diputados del PAN; Nayarit con un diputado del PARM y uno del PPS; y Tamaulipas con un diputado del PARM.

Por último, resulta destacable reiterar que la incorporación de la figura de diputados de partido en las entidades federativas no era una obligación constitucional, sino que cada estado, atendiendo a su libertad configurativa, decidió incorporarla, y fue hasta la reforma de 1977 que se estableció el mandato constitucional de incluir en los Congresos locales a diputados de las minorías.

3. TERCERA ETAPA: SISTEMA COMPENSATORIO 1977 A 1986

La reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977 es la que mayor trascendencia e implicaciones ha tenido en el sistema electoral mexicano por ser la que incorpora el principio de representación proporcional.

En cuanto a contenido, dicha reforma constitucional abarcó diversos aspectos, tanto políticos como electorales, entre los que se encuentran los siguientes:

- Incorporación del derecho de acceso a la información;
- Constitucionalización de los partidos políticos;
- Prerrogativas para los partidos políticos;
- Modificación de la integración de la Cámara de Diputados;
- Rediseño del sistema electoral para la elección de diputados federales, diputados locales y regidores de los Municipios;



- Mecanismos de integración del Colegio Electoral; y
- Creación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cada uno de los temas enunciados ha tenido un detonante jurídico en diversas materias. Por ejemplo, el derecho de acceso a la información sentó las bases para el desarrollo de la transparencia en México; la constitucionalización de los partidos políticos dio paso a la instauración de prerrogativas; y el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación evolucionó en un catálogo de medios de impugnación.

Derivado de lo anterior, explicar la reforma de 6 de diciembre de 1977 implica adentrarse en un cúmulo de materias que, si bien la mayoría de ellas se relaciona con la electoral, estudiarlas requiere un apartado especializado, por lo que, siguiendo la metodología planteada, el estudio se enfocará únicamente en las modificaciones que impactaron el sistema electoral para la elección de diputados federales y locales.

En cuanto al contexto histórico, la reforma constitucional de 1977 se llevó a cabo entre el 6 de octubre y el 29 de noviembre de dicho año, periodo en el que se desarrollaron amplios debates en la Cámara de Diputados y en el Senado. De manera general se pueden identificar tres posturas: la del PRI a favor del sistema propuesto; la del PAN parcialmente a favor; y la del PPS en contra.

Para efectos metodológicos, la explicación del debate que se originó en ambas Cámaras se desarrolla a partir de los siguientes temas: a) crecimiento del órgano legislativo; b) debate del sistema electoral mayoría relativa frente a la representación proporcional; c) sistema electoral para la elección de diputados locales; y d) otras propuestas.

a) Crecimiento del órgano legislativo

La primera modificación sustancial presentada en la exposición de motivos fue la relativa a la conformación de la Cámara de Diputados establecida en el artículo 52 de la Constitución mexicana. Anterior a esta reforma, el texto disponía que se elegiría un diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que superara los 125,000.

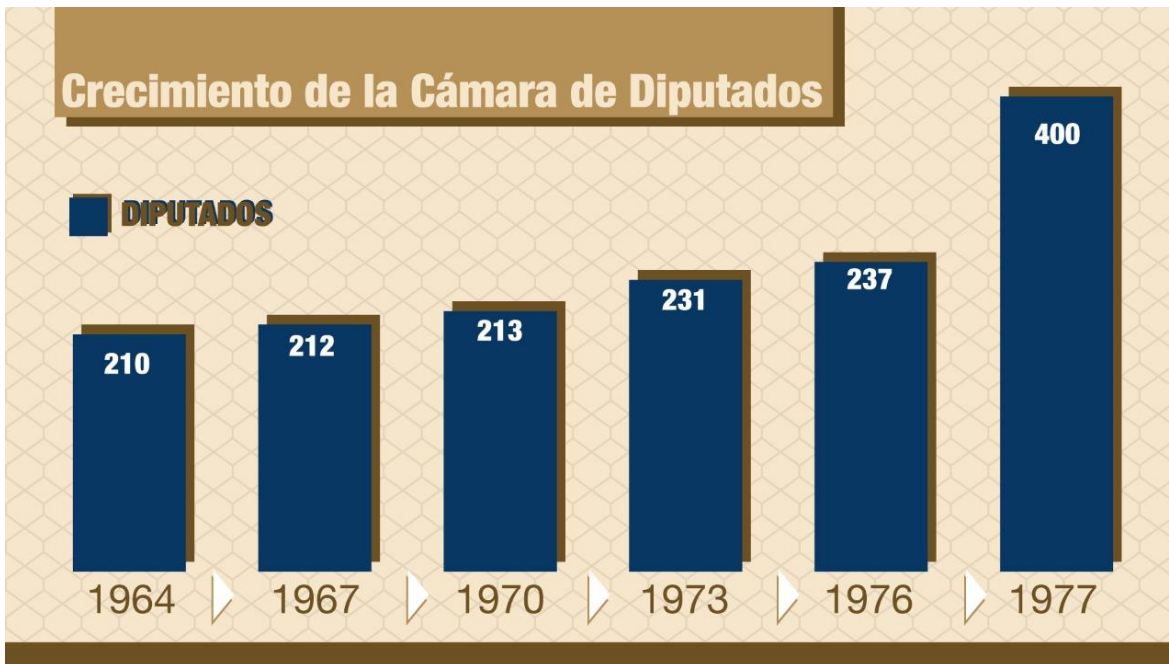


Cabe señalar que el artículo 52 constitucional había sido reformado en seis ocasiones con la finalidad de modificar la proporción de diputados por población. El efecto de este tipo de reformas constitucionales tenía como finalidad evitar un crecimiento exponencial del órgano legislativo debido a que la población en México había mantenido un aumento constante.

Por ejemplo, en 1921 la población en México era de 10,957,249 habitantes y para 1970 se había cuadruplicado alcanzando los 48,225,238 habitantes. Si se hubiera mantenido la proporción de un diputado por cada 60,000 habitantes –establecida en el texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917– para el año 1972 hubiéramos tenido una Cámara de Diputados integrada por al menos 803 diputaciones.

Dada la proporción establecida tras la reforma constitucional del 10 de octubre de 1974, en el proceso electoral de 1976 se eligieron 196 diputados por el principio de mayoría relativa y 41 bajo la figura de diputados de partido, dando un total de 237 diputados.

En ese sentido, la primera gran implicación que tuvo la reforma de 1977 fue el crecimiento del órgano legislativo, el cual aumentó un porcentaje de 59.25% con relación a la integración que se tenía previo a la reforma; de esta manera, la Cámara de diputados pasó de tener 237 legisladores a 400, de los cuales 300 eran electos por la fórmula decisoria de mayoría relativa y 100 por la de representación proporcional.



Gráfica: crecimiento de la Cámara de Diputados. Fuente: elaboración propia.

Respecto al crecimiento del órgano legislativo, en el debate presentado en las Cámaras de Diputados y del Senado, no hubo un posicionamiento en contra de este aumento exponencial; por el contrario, el diputado del PAN Jorge Garabito Martínez expuso que, al tener un número fijo de diputados, con el transcurso del tiempo se iba a tener una subrepresentación de la población, ya que, a decir del diputado: “lo mismo va a dar que ahora sean 200,000 habitantes y que dentro de diez años sean 500,000 habitantes por distrito para un diputado”.¹⁰³

Establecer un número fijo y determinado de diputados fue destacado como una virtud de la reforma constitucional, en cuya exposición de motivos se explicó que el aumento de diputados de mayoría a 300 mejoraría la representación de los habitantes, considerando importante la relación entre el diputado y su distrito, lo cual –según se argumentó– fortalecía la relación entre representantes y representados, dado que se estrechaba el contacto entre ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades. Asimismo, se destacó que, al suprimirse el factor demográfico como elemento determinante de la división

¹⁰³ *Diario de debates del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977*, p. 215. Disponible en: <https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/pro-cLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf>. Última fecha de consulta: 22 de agosto de 2020.



territorial electoral, se evitarían las frecuentes reformas constitucionales en función del crecimiento poblacional.

En el mismo sentido, el entonces diputado del PRI, Eduardo Andrade Sánchez, señaló que el incremento de diputaciones tenía ventajas no sólo cuantitativas, sino cualitativas, pues al contar con un mayor número de miembros se lograba un ajuste con la realidad demográfica del momento y, adicionalmente, la reducción del tamaño de la circunscripción territorial permitiría incidir en la calidad del vínculo entre el pueblo y sus representantes.¹⁰⁴

Por último, al momento de la votación, ningún partido político manifestó oposición respecto al aumento del número de diputados.

b) Sistema electoral: mayoría relativa frente a la representación proporcional

Uno de los aspectos de mayor trascendencia de la reforma de 1977 se dio en torno al debate del sistema electoral, del cual surgieron tres posturas: i) la del PRI a favor del sistema denominado mixto; ii) la del PAN en contra de la representación proporcional; y iii) la del PPS a favor del principio de representación proporcional y en contra del sistema de mayoría relativa.

La exposición de motivos presentó al sistema electoral como un sistema mixto, denominación que, tal y como se expresó en el primer capítulo, no se comparte, ya que tomando como base la explicación de Nohlen, la denominación de sistema mixto es incorrecta, y la más afortunada es la de sistema combinado.

En el desarrollo de la exposición de motivos de la citada iniciativa, se explicó que se presentaba una propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluía el principio de representación proporcional y el de mayoría relativa con la finalidad de lograr que el mosaico ideológico de la república se encontrara presente en la Cámara de Diputados.

Entre las bondades expuestas se señaló, por un lado, que se mantendría la relación entre los representantes y sus representados y, por otro, se lograría el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados de manera más justa, objetiva y realista que el sistema de diputados de partido, pero a su vez no se daría mayor

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 74-76.



peso a la representación proporcional, ya que ello se traduciría en inestabilidad, dado que las minorías podrían convertirse en mayorías y así gobernar.¹⁰⁵

En defensa del denominado sistema mixto, el diputado Reynaldo Dueñas Villaseñor¹⁰⁶ expuso que a través de este sistema se lograban conciliar las conveniencias y se excluían las inconveniencias de los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional. Por un lado, señaló que el sistema mayoritario tenía como virtud la simplicidad, pero a su vez esta simplicidad podía ocasionar injusticia en el reparto de diputaciones.

Por otro lado, se reconocieron los avances logrados con la figura de diputados de partido, la cual operó durante cinco procesos electorales y permitió que las minorías tuvieran acceso al órgano legislativo.

Respecto a los diputados de mayoría relativa, el país se dividiría en 300 distritos electorales uninominales y para los de representación proporcional se propuso crear cinco circunscripciones plurinominales a efecto de elegir 20 diputados en cada una de estas circunscripciones y lograr un total de 100 diputaciones.

En cuanto a las fórmulas de asignación por el principio de representación proporcional, cabe destacar que la propuesta de reforma al artículo 54 constitucional estableció la existencia de listas cerradas y bloqueadas, y que a cada partido político le fuera asignado de su lista el número de diputados que le correspondiera conforme al porcentaje de votos que hubieran obtenido en la circunscripción plurinomial que se tratara, dejando a la ley secundaria las fórmulas electorales que se emplearían para la asignación de las diputaciones. Este último aspecto es importante debido a que del estudio de la exposición de motivos no se desprende que se inclinara por alguna fórmula de cocientes o de divisores.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para acceder a las diputaciones por el principio de representación proporcional, se establecieron los siguientes:

i. Derecho de los partidos políticos a registrar listas de candidatos: todos los partidos políticos nacionales tendrían derecho de solicitar el registro de sus listas de candidatos en el número que correspondiera a cada una de las circunscripciones plurinominales.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 7.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 28-31



ii. Condicionamiento a participar con un mínimo de candidatos por el principio de mayoría: es decir, el partido político nacional que solicitara el registro de sus listas regionales de candidatos de representación proporcional debía acreditar que participaba, al mismo tiempo, con 100 candidatos por el principio de mayoría, es decir una tercera parte del total de distritos electorales uninominales.

iii. Umbral mínimo: para participar en la distribución de diputados por el principio de representación proporcional se estableció un umbral mínimo de 1.5% de votación emitida, sin embargo, no se dejó claro el concepto de votación emitida. Este umbral se estableció con el objetivo de asegurar que el partido que participaba en dicha distribución contara con la aceptación ciudadana que justificara y permitiera su permanencia en la contienda electoral.

iv. Umbral máximo de diputados: se estableció que, para acceder a diputaciones de representación proporcional, era necesario no superar sesenta diputados por el principio de mayoría relativa, debido a que la representación proporcional nacía como una dádiva para los partidos políticos minoritarios y el hecho de obtener más de sesenta diputaciones por el principio de mayoría daba pie a dejar de ser catalogado como un partido minoritario.

v. Límite de diputaciones: se estableció que, en el caso de que dos o más partidos que tuvieran derecho a que se les asignaran diputados mediante el principio de representación proporcional y lograran 90 o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 5% de las mismas.

Una vez establecidas las reglas, en el debate, de nueva cuenta es de destacar la propuesta del PPS, el cual, desde 1951, insistía en incorporar el principio de representación proporcional para la elección de la totalidad de diputados. Siguiendo con dicha postura, el PPS, a través del diputado Héctor Ramírez Cuéllar, explicó que la lucha de dicho partido, desde su fundación, había sido por instaurar el sistema de representación proporcional como principio fundamental para la integración democrática de los cargos de representación popular.

Dicho legislador se pronunció en contra del denominado sistema mixto predominantemente mayoritario y con representación proporcional debido a que, desde su óptica, mantenía las limitaciones estructurales que ya se habían experimentado con la figura de diputados de partido, que en esencia era limitar la participación de los partidos minoritarios.



En cambio, en defensa de la representación proporcional, manifestó que se lograba una efectiva representación de los partidos políticos en los órganos colegiados de representación popular.

En el polo opuesto se presentó la postura del diputado Jorge Garabito Martínez del PAN, quien se manifestó abiertamente en contra de adoptar en su totalidad el sistema de representación proporcional, con afirmaciones como las siguientes:

- La representación proporcional es antidemocrática. En el sistema mexicano, incluyendo el de diputados de partido, el diputado está unido al pueblo por la votación.
- El diputado viene a la Cámara, representando 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 –la del diputado de representación proporcional– 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.
- La falta de comunicación entre el pueblo y el diputado de representación proporcional fue lo que originó grandes males en los países que han tenido este sistema, como en Francia al caos político o al fascismo en otros países.¹⁰⁷

Es decir, los principales argumentos del PAN en contra de la representación proporcional eran, en primer lugar, la ausencia de vinculación entre el elector y el diputado y, en segundo lugar, atribuyéndole un efecto de caos político y hasta fascismo.

De igual forma, presentando argumentos en contra de la incorporación del sistema de representación proporcional en la totalidad de la Cámara de Diputados, el diputado Augusto César Tapia Quijada expresó lo siguiente:

- Existe, a través de este sistema, el riesgo de que se deforme la opinión ciudadana y que se disgregue la intervención popular en los comicios.
- El proporcionalismo fue el puente que llevó al poder al nacional-socialismo y al fascismo de ingrata memoria en la historia de la humanidad.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 211.



- Existe el riesgo de que las negociaciones a nivel dirigentes de partidos políticos substituyan en un momento dado la opinión de los miembros de esos partidos, y tergiversen la voluntad popular.¹⁰⁸

En el mismo sentido, la postura del PRI, en voz del diputado Eduardo Andrade Sánchez fue explicando que en la práctica resultaba falsa la idea de que el diputado representa en conjunto y abstractamente a la nación, ya que los candidatos de mayoría que buscan el voto ciudadano responden a su distrito. Asimismo, justificó la importancia de mantener la predominancia del principio de mayoría relativa con el objetivo de lograr que existiera una mayoría con el pleno derecho de gobernar, manteniendo el derecho de participación que tienen las minorías, es decir:

[...] ni dictaduras ejercidas en nombre de la mayoría, ni tampoco una democracia que sea frágil caleidoscopio y que se autoaniquile o disperse en anarquía. Esa es la razón de que se establezca el dominante mayoritario, introduciéndose a la vez la representación proporcional.¹⁰⁹

Ahora bien, en el caso de las minorías, expresó que estas tienen el derecho a manifestar su postura y, a través de una labor de proselitismo, con una acción de convencimiento, tengan la posibilidad de llegar a convertirse en mayorías y acceder a la responsabilidad de gobernar.

Tal como se desprende, la postura mayoritaria estuvo encaminada a desprestigiar al sistema de representación proporcional en la totalidad del órgano legislativo, atribuyéndole efectos catastróficos; sin embargo, fueron pocos los argumentos de carácter técnico.

Del debate expuesto se pueden sustraer algunos aspectos de relevancia para la investigación:

- La bancada del PPS propuso, de nueva cuenta, que el sistema electoral mexicano para la elección de diputados fuera en su totalidad por el principio de representación proporcional;
- La bancada del PAN se manifestó en contra de la representación proporcional, defendiendo la mayoría relativa, a pesar de que dicho partido fue uno de los principales beneficiados de la reforma;

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 100.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 77

- La bancada del PRI defendió la iniciativa del presidente de México enalteciendo las bondades de conjugar la mayoría relativa para mantener estabilidad en el ejercicio del gobierno, pero por otro lado destacando que la representación proporcional daría voz a las minorías.

c) Sistema electoral para la elección de diputaciones locales

Adicional a la propuesta de modificación del sistema electoral para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, se expuso la importancia de incorporar diputados de minoría en las elecciones de las entidades federativas.

Es decir, se dejaba una amplia libertad configurativa al legislador local para que optara por el sistema electoral que deseara bajo la única regla de incorporar diputados de minoría. Con esta redacción permitía incorporar ya sea el principio de representación proporcional o la figura de diputados de partido en cada congreso local. Adicionalmente, se estableció que en los municipios de más de 300,000 habitantes se incluiría la representación proporcional para la elección de regidurías.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional en mención, se dispuso que, con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales, resultaba necesario adicionar un párrafo al artículo 115 constitucional para establecer un sistema de elección que permitiera el acceso de los diputados de minoría sin dejar que predominara la elección mayoritaria. La redacción del artículo 115 propuesta y aprobada fue la siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

[...]

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

En cuanto al debate, poco fue lo relativo a la discusión del artículo 115 constitucional; sin embargo, se puede rescatar la postura del PAN, el cual, en voz del diputado Eugenio Soto Sánchez, se manifestó en contra, señalando que el sistema de diputaciones de partido ya operaba en algunos estados y se había



viciado desde su origen por la concesión de otorgar diputados de partido a partidos políticos que no alcanzaban el porcentaje mínimo de votación. Asimismo, realizó algunas precisiones al tenor siguiente:

[...] el ensayo de los diputados de partido a nivel local apenas estaba iniciándose en algunos Estados y aun cuando no podía considerarse como un experimento afortunado, dada la conformación de los Congresos locales, valía la pena continuar la experiencia hasta poder valorar objetivamente sus resultados, antes de iniciar otro experimento cuya bondad o ineficacia se pondrá de manifiesto en el orden federal.¹¹⁰

Por lo que respecta al PPS, el debate se enfocó a la representación proporcional en los municipios, sin abonar en lo relativo a los congresos de los estados.

d) Efectos y clasificación del sistema electoral tras la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977

Considerando las bases teóricas de los sistemas electorales presentadas en el primer capítulo de esta investigación, se puede definir al sistema electoral de 1977 como un sistema combinado compensatorio con efectos mayoritarios, debido a que de las cuatrocientas diputaciones, trescientas se elegían por mayoría y únicamente cien por representación proporcional.

El sistema compensatorio tiene como característica combinar la regla decisoria de mayoría con la de representación proporcional, y se le denomina compensatorio porque la representación proporcional tiene como finalidad compensar el efecto desproporcional resultante de la asignación de diputaciones por mayoría.

En este tipo de sistema electoral, tal como se expuso en el capítulo que antecede de esta investigación, se desfavorece o excluye de la distribución de diputaciones de representación proporcional a los partidos políticos grandes

En el caso mexicano, el sistema electoral de 1977 contenía algunos elementos técnicos de un sistema compensatorio, aunque en los resultados no se lograba una compensación en la integración total del órgano legislativo.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 483.



Adicionalmente, uno de los requisitos para participar en la distribución de diputaciones de representación proporcional era no haber obtenido por la vía de mayoría más de sesenta diputaciones, es decir, el partido político mayoritario no tenía acceso a diputaciones por el principio de representación proporcional.

En ese sentido, la representación proporcional planteada en 1977, más que buscar un sistema electoral proporcional, tenía como finalidad compensar a los partidos políticos que no lograban triunfos por la vía de mayoría relativa y excluir de la representación proporcional a los partidos políticos mayoritarios.

Ahora bien, atendiendo a los elementos de los sistemas electorales, se explica el sistema electoral de 1977:

1) Circunscripción electoral: se crearon dos tipos de circunscripción, las uninominales que fueron denominadas distritos, siendo trescientas en total; y las plurinominales para efectos de la representación proporcional, estableciéndose que se tendrían hasta cinco.

2) Formas de candidatura: se presentaban candidaturas para el sistema de mayoría relativa, y para efectos de la representación proporcional se determinó que habría listas cerradas y bloqueadas.

3) Conversión de votos en diputaciones: se mantuvo para los distritos electorales uninominales la fórmula de mayoría relativa, y para efectos de la representación proporcional la Constitución mexicana no estableció alguna fórmula, sin embargo, del artículo 157 al 162 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LOPPE¹¹¹, se estableció que la fórmula sería de cociente natural y resto mayor.

4) Barrera legal: se estableció que, para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional se requería el 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinomial.

¹¹¹ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1977. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=201306&pagina=17&seccion=2>. Última fecha de consulta: 22 de agosto de 2020.

La reforma político electoral tuvo sus primeros efectos en la elección de 1979. En la siguiente tabla se muestra la totalidad de resultados y el comparativo de las elecciones de 1976, 1979 y 1982.

Partidos político	Elección con diputados de RP		
	1976	1979	1982
PRI	193	296	299
PAN	20 (0+20)	43 (4+39)	51 (1+50)
PP-PPS	12 (0+12)	11 (0+11)	10 (0+10)
PARM	10 (1+9)	12 (0+12)	-
PCM (PSUM)	-	18 (0+18)	17 (0+17)
PDM	-	10 (0+10)	12 (0+12)
PSR	-	10 (0+10)	11 (0+11)
TOTAL	196+41	300+100	300+100

Fuente: elaboración propia con información del texto: Partidos Políticos de América Latina

En la tabla puede observarse que el PRI fue beneficiado por el crecimiento de distritos electorales uninominales, al pasar de 196 distritos que se tenían en 1976 a 300 distritos en 1979, por lo que dicho partido, que tenía 193 diputados, logró obtener 296 por el principio de mayoría relativa. Es decir, si bien la representación proporcional representó un beneficio para los partidos políticos de oposición, lo fue aún más el aumento de diputados por el principio de mayoría relativa para el PRI.

En cuanto al PAN, en 1976 había obtenido 20 diputados, y en 1979 logró 43 diputados, de los cuales 4 se lograron por el principio de mayoría y 39 por el de representación proporcional.

El PPS por el contrario redujo su fuerza política, al pasar de 12 diputados en 1976 a 11 diputados en 1979 y, aunque en cantidad fue una diputación menos, en porcentaje la disminución fue aún mayor, ya que en 1976 representaba el 6.12% de la Cámara de diputados y para 1979 se redujo al 2.75%.



No obstante, nuevos partidos políticos como el PCM, el PDM y el PSR se vieron beneficiados, al obtener, en conjunto 38 diputados, lo cual reflejó un incentivo para el pluripartidismo en México.

4. CUARTA ETAPA: SISTEMA COMBINADO SEGMENTADO PREDOMINANTEMENTE MAYORITARIO 1986 A LA FECHA

4.1. El aumento de diputaciones de representación proporcional: reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986

La reforma constitucional publicada el 15 de diciembre de 1986 presentó los siguientes cambios:

- Aumento de diputaciones por el principio de representación proporcional y posibilidad de participación de los partidos políticos mayoritarios;
- Escalonamiento en la elección de Senadurías (renovación de la mitad cada tres años);
- Modificación del Colegio electoral para la elección de las Cámaras de Diputados y del Senado; y
- Vacancia de las diputaciones por el principio de representación proporcional.

Al igual que se hizo en el apartado anterior, el estudio se va a limitar a lo relativo al sistema electoral, en donde el principal cambio fue el aumento de 100 diputados por el principio de representación proporcional y, con ello, el establecimiento de nuevas reglas, las cuales se resumen en tres: a) se abrió la posibilidad para que los partidos políticos mayoritarios accedieran a diputaciones bajo este principio; b) se establecieron nuevos límites de sobrerrepresentación; y c) se incorporó una cláusula de gobernabilidad.

De igual forma, cabe señalar que, si bien la propuesta de reforma constitucional no establecía una modificación respecto a la eliminación del principio de mayoría relativa, de nueva cuenta, el PPS abrió el debate para proponer la representación proporcional en la totalidad del órgano legislativo, la cual se explica en el último punto de este subtema.

a) Se abrió la posibilidad para que los partidos políticos mayoritarios accedieran a las diputaciones de representación proporcional

Con la reforma de 1977 se había establecido que los partidos políticos que obtuvieran más de 60 diputaciones por mayoría relativa no tendrían derecho a la asignación por el principio de representación proporcional.

La premisa que se estableció con dicha reforma era que el principio de representación proporcional sería únicamente para los partidos minoritarios, de ahí que se excluyera a los partidos mayoritarios en la asignación de diputaciones.

Al abrirse la posibilidad de participación de los partidos políticos mayoritarios en la asignación de diputaciones de representación proporcional, el sistema dejó de ser compensatorio para catalogarse como combinado segmentado predominantemente mayoritario, aunque como se ha señalado, en los debates se seguía definiendo como un sistema mixto.

En la exposición de motivos de la reforma de 1986 se explicó que los partidos políticos mayoritarios tendrían acceso a diputaciones de representación proporcional hasta un máximo de 350 curules, lo cual representaba el 70% de la integración de la Cámara de Diputados, dejando 150 para los partidos políticos de oposición.

b) Límites de sobrerrepresentación

Al incorporarse la posibilidad para que los partidos políticos mayoritarios accedieran a diputaciones de representación proporcional, también se establecieron límites de sobrerrepresentación y de exclusión.

Respecto a las excluyentes para participar en la asignación de diputaciones se establecieron dos:

- Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara superior o igual a su porcentaje de votos; o
- Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara;

Es decir, si algún partido superaba el 51% de la votación, y su porcentaje de representación fuera superior a esta cantidad, no tendría derecho a la asignación de diputaciones.



Además de las limitantes para participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, se establecieron dos límites de sobrerrepresentación:

- Si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representaran un porcentaje del total de la Cámara inferior en su referido porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. Es decir, el límite de sobrerrepresentación correspondía al porcentaje de votación nacional efectiva
- Ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que representaban el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

Estos dos límites de sobrerrepresentación tenían como finalidad evitar que la correspondencia entre votos y diputaciones obtenidas no fuera altamente desproporcional.

c) Cláusula de gobernabilidad

A pesar de contar con límites de sobrerrepresentación, estos fueron acompañados de una cláusula de gobernabilidad con el objetivo de que el partido político mayoritario obtuviera la mayoría absoluta aún sin lograr el 51% de la votación. Dicha cláusula se expresó de la siguiente manera:

- Si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzara, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara; y
- En caso de empatar en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara sería decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que hubiera alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputaciones por mayoría relativa.



Con la cláusula de gobernabilidad se garantizaba que el partido político hegemónico mantuviera la mayoría en la integración del órgano legislativo sin importar si se lograba alcanzar el 51% de la votación.

d) Iniciativas presentadas y debate en contra de la representación proporcional

Además de la iniciativa del Presidente de México se presentaron dos más: i) la de los diputados del PPS; y ii) la de los Partidos PSUM (Partido Socialista Unificado de México), PAN, PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), PDM (Partido Demócrata Mexicano) y PMT (Partido Mexicano de los Trabajadores).

La iniciativa del PPS fue presentada el 27 de septiembre de 1983¹¹² –tres años antes de la reforma constitucional en debate– y en ella se propuso elegir los cuatrocientos diputados a través del sistema de representación proporcional y que fueran votados en una sola circunscripción.

Asimismo, el PPS propuso que la elección de diputaciones de las entidades federativas también fuera a través del principio de representación proporcional. No obstante, en el dictamen de dicha iniciativa se determinó desecharla bajo el siguiente argumento:

[...] las reformas y adiciones van en contra de la evolución del sistema electoral mexicano que encuentra la culminación de su actual estructura en la reforma política de 1977 que conformó un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, sistema que combina las ventajas de la fórmula electoral mayoritaria, con el sistema proporcional que permite la representación política en la asamblea nacional de aquellas corrientes o partidos que sin obtener la mayoría, cuentan con fuerza dentro del electorado.¹¹³

¹¹² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos "LII" LEGISLATURA*, año II, t. III, núm. 10, México, martes 27 de septiembre de 1983. Disponible en: <<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/52/2do/Ord/19830927.html>>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020.

¹¹³ *Diario de Debates del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1986*, p. 60. Disponible en: <https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/pro-cLeg/109%20-%2015%20DIC%201986.pdf>.



En cuanto a la iniciativa presentada por los partidos políticos de la entonces oposición –incluyendo al PAN– se propuso conformar un sistema electoral democrático para abrir un camino de respeto al voto y de representación proporcional en el Congreso, y para ello incorporar el principio de proporcionalidad como fundamento esencial para la estructuración de los órganos de representación nacional. A diferencia de la iniciativa del PPS, en la propuesta del PAN y demás partidos, se tenía contemplada la creación de listas estatales, con la finalidad de no incurrir en la separación entre los principios de proporcionalidad y territorialidad.

Asimismo, destaca la propuesta de aumentar el número de Senadores para que se eligieran cinco por cada estado de la República y que todos fueran electos por el principio de representación proporcional. En el dictamen, ambas propuestas fueron desechadas argumentando que se rompían con las tradiciones en materia de representación y con el vínculo entre diputados y electores, y en lo relativo a la del Senado por considerar que era inviable el aumento de Senadores.¹¹⁴

Destaca la intervención del entonces diputado Diego Valadés, quien explicó que contar con un modelo basado en el principio de mayoría o un modelo únicamente de representación proporcional nos llevaría al riesgo de potenciar el dipartidismo en un extremo o en un segundo extremo pulverizar la representación partidista de los ciudadanos. Bajo el modelo propuesto –explicó Valadés– se trataba de conectar ambos sistemas, el de representación mayoritaria y el de representación proporcional, para no incurrir en los defectos que habían probado en la experiencia de otros países, los sistemas de representación mayoritaria exclusiva o de representación proporcional pura.¹¹⁵

Por su parte, el diputado Romel Flores Cabalero del PRI enumeró las siguientes deficiencias de la representación proporcional:

Propicia la proliferación disfuncional de partidos; [...] provoca y acentúa la fragmentación de la opinión pública por detalles y particularidades intrascendentes para la vida nacional, pero trascendentes para los intereses partidistas; los modelos matemáticos de escrutinios y la forma de votar que ofrecen representan dificultades para la comprensión del ciudadano común; desvincula al elector con el mandatario convirtiendo al sufragio en un voto de opinión o de partido y elimina al voto de confianza; no consigue reflejar el propósito la fuerza exacta de las minorías en los

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 54-57.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 109.



cuerpos camarales puesto que la organización de los partidos mayoritarios pueden hacer nugatorio dicho propósito; no es necesario también que las Cámaras se conviertan en una especie de fotografía o una especie de topografía que reduzca en pequeño a la nación, sino más bien lo que se requiere es de una estructura homogénea que les permita deliberar con oportunidad [...] ¹¹⁶

De dichos argumentos, únicamente resultan destacables dos: el relativo a la vinculación entre el elector y el representante popular, y el de gobernabilidad; los demás resultaron de carácter discursivo.

4.2. Mecanismo de escala móvil y cláusula de gobernabilidad: reforma constitucional del 6 de abril de 1990

El proceso electoral del año de 1988 ha sido uno de los más polémicos y cuestionados de México, ello debido a que, por primera vez en el México post revolucionario, se tenía una elección presidencial competitiva. Al respecto, señala Woldenberg:

[...] hasta 1988 todos los presidentes de la República habían salido de las filas de un solo partido; hasta diciembre de 1988 todos los senadores habían salido del PRI; hasta 1988, cerca del 80 por ciento de los diputados eran del PRI; hasta 1988 todos los congresos locales tenían mayoría calificada de un solo partido [...] ¹¹⁷

Mucho se ha escrito acerca de un posible fraude electoral y una retención del flujo de la información electoral en la elección presidencial ¹¹⁸; sin embargo, no es objeto de esta investigación incursionar en dicho debate. Lo que sí debe ser destacado es que los resultados electorales y el proceso de manejo de la

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 136.

¹¹⁷ Woldenberg Karazowsky, José, “Mesa de análisis Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos”, en Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Transparencia electoral e historia: 1988-2008, avances y retrocesos. Memoria y perspectiva*, México, 2008, p. 49. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/comsoc/campana/memoria_Formacion.pdf>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020.

¹¹⁸ Cfr. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, “Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos. 1988: un caso de opacidad electoral”, en Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Transparencia electoral e historia: 1988-2008, avances y retrocesos. Memoria y perspectiva*, México, 2008, p. 73. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/comsoc/campana/memoria_Formacion.pdf>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020.



información generó movimientos sociales de inconformidad y, como consecuencia, que se llevara a cabo un proceso de reforma constitucional que culminó con la reforma del 6 de abril de 1990.

La reforma constitucional de 1990 tuvo como principal temática la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo constitucional autónomo encargado de organizar y llevar a cabo la calificación de las elecciones; no obstante, también se realizaron algunos ajustes al sistema electoral para la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

Los cambios en las reglas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional fueron las siguientes: a) aumento del número de candidatos que debían postular los partidos políticos; b) disminución del porcentaje de votación requerido para acceder a la cláusula de gobernabilidad; c) mecanismo de escala móvil para el partido político mayoritario; d) asignación directa de diputados a los partidos políticos que superaran el 60% de la votación; y e) fórmula de primera proporcionalidad.

a) Aumento del número de candidaturas que debían postular los partidos políticos

El artículo 54, fracción I de la Constitución –tomando en cuenta la reforma de 1977– establecía que, para obtener el registro de sus listas regionales, los partidos políticos debían acreditar la postulación de por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales, es decir 100 candidaturas por el principio de mayoría relativa.

A pesar del aumento de diputados de representación proporcional en 1986, dicha fracción no fue reformada y, en consecuencia, el requisito de postular 100 candidatos se mantuvo vigente.

La reforma de 1990 aumentó el número de candidatos que debía registrar cada partido político para poder acceder a las diputaciones de representación proporcional, pasando de 100 a 200.

b) Disminución del porcentaje de votación para acceder a la cláusula de gobernabilidad

La reforma constitucional de 1986 implementó la denominada cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados, la cual establecía

que si un partido político lograba el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de diputaciones de mayoría relativa fuera inferior a ese porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. Es decir, el partido político mayoritario aseguraba al menos 251 diputados en la integración de la Cámara.

La cláusula de gobernabilidad no fue eliminada tras la reforma constitucional de 1990, por el contrario, el requisito para acceder a ella se flexibilizó, de tal manera que en lugar de solicitarse el 51% de la votación nacional efectiva, se estableció que el partido político que lograra el 35% de la votación nacional y el mayor número de constancias de mayoría, le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara de diputados.

c) Mecanismo de escala móvil para el partido político mayoritario

Para complementar la cláusula de gobernabilidad se estableció que el partido político que superara el 35% de la votación y el mayor número de diputados de mayoría relativa, se le asignarían dos diputados más por cada punto porcentual que superara el 35% de la votación hasta lograr una representación del 60% de la Cámara de Diputados, Córdova Vianello lo describe de la siguiente forma:

Pero, además, el premio de mayoría se alimentaba de un mecanismo denominado “escala móvil”, el cual implicaba que, adicionalmente a los legisladores otorgados mediante la cláusula de gobernabilidad, el partido mayoritario recibía dos diputados adicionales por cada punto porcentual de la votación que hubiera obtenido por arriba del 35%. Se trataba de mecanismos que, sobra decirlo, provocaban una distorsión importante en la votación al favorecer de manera evidente al partido más votado, si bien es cierto que también se estableció un techo de representación al permitir que un partido político pudiera tener un máximo de 350 diputados.¹¹⁹

Tal como lo explica Córdova Vianello, se ocasionaba una distorsión en la votación, aunque como se podrá observar más adelante, a pesar del mecanismo de

¹¹⁹ Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 664.



escala móvil, en la práctica no hubo tal distorsión y por el contrario tuvieron mayor peso los límites de sobrerrepresentación.

d) Asignación directa de diputaciones a los partidos políticos que superaran el 60% de la votación

Además de la cláusula de gobernabilidad y el mecanismo de escala móvil, se estableció que el partido político que obtuviera entre el 60% y el 70% de la votación nacional y su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional hasta que la suma de diputados por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.

Para configurar esta regla se realizaba una asignación directa de diputaciones de representación proporcional al partido político mayoritario hasta lograr reflejar el número de votos en el número de diputados totales.

e) Fórmula de primera proporcionalidad

La reforma constitucional de 1990 únicamente tuvo aplicación en el proceso electoral de 1991, ya que un año antes de la elección de 1994, el 3 de septiembre de 1993 se reformó de nueva cuenta la Constitución a efecto de modificar las reglas de configuración del sistema electoral mexicano.

La fórmula para la distribución de diputados por el principio de representación proporcional constó de cinco fases: i) verificación del umbral mínimo; ii) la asignación directa de diputados; iii) aplicación de cociente rectificado; iv) aplicación del cociente de unidad; y v) aplicación de restos mayores.

i) Verificación del umbral mínimo de votación

Para verificar el umbral mínimo de votación, se tomaba la votación de todos los partidos políticos y se contrastaba con la votación emitida (totalidad de votos depositados en las urnas) a efectos de determinar cuáles eran los partidos que superaban el 1.5%.

Una vez realizado el primer filtro, surgía el concepto de votación nacional, la cual consistía en restar de la votación emitida los votos de los partidos políticos que no lograron superar el umbral del 1.5%.



ii) **Asignación directa de diputados**

Sobre la votación nacional se volvía a obtener el porcentaje de votación de cada partido político, a efecto de determinar si le aplicaba, ya sea la cláusula de gobernabilidad, el mecanismo de escala útil o la asignación directa de diputados por superar el 60% de la votación.

En caso de darse alguno de dichos supuestos se realizaba la asignación de diputaciones al partido político mayoritario, para lo cual se verificaba la votación que había obtenido y se le aplicaba la regla que correspondiera.

Por ejemplo, en el caso de la elección de 1991, el PRI obtuvo 64.17% de la votación, por lo que se le asignaron diputaciones de representación proporcional a efectos de lograr que dicho porcentaje de votación se viera reflejado en la conformación del órgano legislativo.

En dicha elección, el PRI obtuvo 290 diputaciones por el principio de mayoría relativa y para lograr la representación del 64.17% se le asignaron de manera directa 30 diputados para tener un total de 320 por ambos principios. Dichas diputaciones se distribuyeron en las cinco circunscripciones.

iii) **Fórmula de primera proporcionalidad: cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor**

Una vez asignados los diputados al partido político mayoritario, el resto de las diputaciones se distribuían entre los demás partidos, utilizando la fórmula denominada de primera proporcionalidad. Para ello se excluía la votación y las diputaciones asignadas al partido político mayoritario, obteniendo así la votación efectiva. La fórmula de primera proporcionalidad constaba de tres elementos: el cociente rectificado, el cociente de unidad y el resto mayor.

El cociente rectificado se obtenía al dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal entre el número de curules pendientes por repartir y esta cantidad se multiplicaba por dos. Este cociente se utilizaba para distribuir hasta dos diputaciones para cada partido político en cada una de las circunscripciones, de modo que el máximo de diputados a repartir por cada partido era de diez.

Una vez distribuidas las diputaciones por cociente rectificado, las siguientes diputaciones se distribuían por cociente de unidad, el cual se obtenía restando de

la votación efectiva los votos que habían sido utilizados para la asignación de diputaciones de cociente rectificado, y el resultado se dividía entre las diputaciones que restaran por repartir.

Para la asignación por cociente de unidad, se tomaba la votación restante de cada partido político y se dividía entre dicho cociente a efectos de determinar el número de diputados que correspondieran a cada partido político.

Por último, si aún había diputaciones por repartir, se utilizaba el método de restos mayores, es decir los remanentes de las votaciones de cada partido político después de participar en la distribución de diputaciones por cociente rectificado y por cociente de unidad. La asignación de estas últimas diputaciones se realizaba por orden decreciente para los restos de votación más altos.

Una vez distribuidas las diputaciones a cada partido político se asignaban a los candidatos de cada una de las listas regionales registradas ante el Instituto Federal Electoral. Los resultados de la aplicación de la fórmula en 1991 fueron los siguientes:

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL				TOTAL
		CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD	COCIENTE RECTIFICADO	COCIENTE DE UNIDAD	RESTOS MAYORES	
PRI	290	30	-	-	-	320
PAN	10	-	10	66	3	89
PPS	0	-	9	2	1	12
PRD	0	-	10	27	4	41
PFCRN	0	-	10	11	2	23
PARM	0	-	10	3	2	15
TOTAL	300	30	49	109	12	500

Fuente: elaboración propia con información del Acuerdo de asignación de diputados por el principio de representación proporcional del IFE para el año 1990.

A pesar de lo que pudiera pensarse, la cláusula de gobernabilidad y los mecanismos de asignación de diputaciones para el partido político mayoritario en realidad no tuvieron un efecto de sobrerrepresentación, ya que de la tabla se



desprende que el PRI únicamente obtuvo 30 diputados por el principio de representación proporcional, efecto que se logró por la asignación directa de diputados, lo cual a su vez excluía al partido político mayoritario de participar por las fórmulas de cociente rectificado, cociente de unidad y restos mayores.

Las 30 diputaciones del PRI obtenidas por el principio de representación proporcional fueron consecuencia de estas reglas y, en realidad, representaron un límite para dicho partido, ya que en caso de no existir dicho límite y de aplicar de manera directa la fórmula establecida en la norma, el PRI hubiera podido obtener alrededor de 120 diputados de representación proporcional adicionales a los 290 de mayoría relativa.

4.3. Eliminación de la cláusula de gobernabilidad: reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993

Previo a que se llevara a cabo la elección presidencial del año de 1994 se consideró necesario reformar de nueva cuenta la Constitución para fortalecer la justicia electoral y evitar, con ello, que de nueva cuenta hubiera un cuestionamiento del proceso electoral.

El 3 de septiembre de 1993 se publicó la reforma a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I, 82 fracción I y 100 de la Constitución mexicana a efecto de lo siguiente:

- Constitucionalizar la justicia electoral incorporando en los artículos 41 y 60 las reglas de funcionamiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y un sistema de medios de impugnación;
- Eliminar la cláusula de gobernabilidad establecida en el artículo 54 y modificar los límites de sobrerrepresentación para la Cámara de Diputados;
- Aumentar el número de senadores establecido en el artículo 56, pasando de dos a cuatro por entidad federativa, es decir de sesenta y cuatro a ciento veintiocho.

En lo que respecta al sistema electoral, el cambio sustancial fue la reforma al artículo 54 constitucional, en el que se establecen nuevas reglas a efecto de eliminar la cláusula de gobernabilidad y modificar los límites de sobrerrepresentación.

Respecto a la cláusula de gobernabilidad, tal como se explicó en párrafos previos, en la reforma de 1990 se estableció que el partido político que alcanzara el



35% de la votación y el mayor número de constancias de mayoría relativa tendría derecho a que se le asignaran diputaciones por el principio de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría de la Cámara de Diputados. Dicha cláusula fue eliminada con la reforma de 1993 y, con ello, también dos cláusulas accesorias: el mecanismo de escala móvil y la asignación directa de diputados a los partidos que obtuvieran más del 60% de la votación.

En cuanto a los límites de sobrerrepresentación, se estableció que ningún partido político podría tener más de 315 diputados por ambos principios, cuando anteriormente eran 350 y, en adición, se señaló que ningún partido político que hubiera obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados por ambos principios.

Al establecerse este límite de sobrerrepresentación, también fue necesario modificar el método de asignación de diputaciones de representación proporcional, creando una segunda ronda en caso de que algún partido político superara los límites de sobrerrepresentación. Es decir, en una primera ronda la asignación de diputaciones y verificación de límites de sobrerrepresentación y, en una segunda, la asignación de diputados a los partidos políticos que no se encontraran sobrerrepresentados.

a) Iniciativas presentadas en 1993 para fortalecer el sistema de representación proporcional

En el dictamen de la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, se da cuenta de doce iniciativas provenientes de los diversos grupos parlamentarios y de las cuales, relativas al sistema electoral, destacan las siguientes:

La del diputado Jorge Moscoso Pedrero del Partido de la Revolución Democrática –en adelante PRD– quien propuso que la integración de la Cámara de Diputados fuera en un 50% por el principio de mayoría relativa y el 50% por representación proporcional, es decir, 250 por cada principio; y la del PPS, en voz del diputado Juan Cárdenas García, quien propuso que el sistema electoral para elegir a los 500 diputados fuera el de representación proporcional.

Asimismo, resulta destacable la exposición que realizó el diputado Adolfo Alfonso Kunz Bolaños del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana –en adelante PARM–, quien explicó que, si bien con la reforma se estaba eliminando la llamada cláusula de gobernabilidad, se mantenía una trampa en el mecanismo establecido



en el artículo 54 constitucional, la cual consistía en un mecanismo denominado de las dos pistas, en el que el partido mayoritario, al obtener el mayor número de constancias de mayoría y al participar también en la asignación de diputaciones de representación proporcional, ocasionaba que sus votos tuvieran un doble valor, lo cual desde su punto de vista resultaba un mecanismo fraudulento, y la fórmula que propuso fue la siguiente:

- El partido que obtenga el mayor número de constancias por el principio de mayoría relativa y ésta represente en un porcentaje el total de la Cámara inferior a su porcentaje en la votación nacional emitida, le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación, por ambos principios, corresponda al porcentaje de votos emitidos.
- Cuando el porcentaje de constancias por el principio de votación mayoritaria relativa sea superior al porcentaje de votos, no se le asignarán diputados por el principio de representación proporcional.

Bajo esta fórmula lo que pretendía dicho diputado era que el porcentaje de votos obtenido por el partido político mayoritario coincidiera con el número de diputaciones que se obtuvieran por ambos principios.

En un sentido similar el diputado Demetrio Hernández Pérez del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional propuso que no participaran en la asignación de diputaciones de representación proporcional aquellos partidos políticos que hubieran obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos.

Es decir, si el partido político con el 51% de la votación ya había obtenido 251 diputaciones de mayoría relativa, no tendría derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional.

En respuesta al debate acerca de la sobrerrepresentación, el diputado Salvador Valencia Carmona explicó el concepto de los efectos distorsionantes de la representación proporcional, los cuales podrían ir de un 10% a un 12% y cuyo efecto sería lograr que las mayorías gobiernen. Para ello, presentó como ejemplo el caso

de Austria, en donde en el año de 1954 el Partido del Trabajo ganó ampliamente las elecciones, con más del 50% y, sin embargo, gobernaron las minorías.¹²⁰

Por último, dicho diputado explicó que el problema del sistema electoral no era un problema independiente, sino dependiente y que era una variable más del sistema político, con esta explicación, dejaba claro los efectos que se pretendían del sistema electoral, es decir que predominara la regla de la mayoría.

El punto de vista del Diputado Valencia Carmona destacó por considerar elementos de carácter técnico, en el que reconoce que efectivamente el sistema electoral planteado -combinado predominantemente mayoritario- tiene un efecto distorsionante en donde la cantidad de votos no se refleja necesariamente en la conformación del órgano legislativo.

b) Fórmula electoral

El artículo 54, fracción IV constitucional limitó el número total de diputados a obtener por un partido político en 315; no obstante, en la fracción V de dicho artículo se estableció que si un partido político obtenía más del 60% de la votación nacional emitida, tendría derecho a que se le asignaran diputados por el principio de representación proporcional hasta que el número de diputados por ambos principios fuera igual a su porcentaje de votación nacional emitida, ello siempre y cuando no se rebasaran los 315 diputados.

Esta última regla mantenía la asignación directa de los diputados de representación proporcional en caso de que un partido político lograra superar 60% de la votación nacional emitida.

Por último, la fracción VI del citado precepto señalaba que ningún partido político que hubiera obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputaciones por ambos principios, es decir, establecía un límite de sobrerrepresentación.

En complemento, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993 señalaba la fórmula a utilizar para la asignación de diputados

¹²⁰ *Diario de debates de Diario de debates del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993*, pp. 179-181. Disponible en: <https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/128%20%2003%20SEP%201993.pdf>.



de representación proporcional y, para ello, establecía los conceptos de votación total emitida, votación nacional emitida y cociente de unidad.

Respecto a votación total emitida la definía como la totalidad de votos depositados en las urnas, la cual servía para determinar qué partidos políticos superaban el umbral de votación del 1.5%.

Una vez determinados los partidos políticos que no superaban el umbral del 1.5%, se restaban sus votos de la votación total emitida y el resultado se definía como votación nacional emitida.

La votación nacional emitida se dividía entre el número de diputaciones a repartir, es decir 200, y el resultado se denominaba cociente de unidad, cantidad que servía para la asignación de diputados a cada partido político.

En la fórmula prevista, se contemplaba una primera fase de asignación de diputaciones para todos los partidos políticos con el objetivo de determinar si algún partido sobrepasaba los límites de sobrerrepresentación explicados anteriormente. En caso de que un partido político sobrepasara dichos límites, se le restaban las diputaciones correspondientes y se realizaba una nueva asignación entre los demás partidos políticos.

Para la nueva asignación, se consideraba el concepto de votación nacional ajustada, que era el resultado de restar de la votación nacional emitida el número de votos del partido político sobrerrepresentado. La votación nacional ajustada se dividía entre el número de diputados restantes por repartir y se obtenía un nuevo cociente de unidad.

Una vez distribuidos los diputados por el nuevo cociente de unidad, si aún había diputaciones por distribuir se utilizaba el método de restos mayores.

Finalmente, determinado el número de diputados que correspondía por partido político, la asignación se realizaba atendiendo a las listas regionales registradas por cada partido político, las cuales eran cerradas y bloqueadas.



4.4. Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales: reforma constitucional del 22 de agosto de 1996

De nueva cuenta, a poco menos de un año de la jornada electoral de 1997 se llevó a cabo una reforma constitucional con la finalidad de realizar diversos ajustes en materia político-electoral, de los cuales destacan los siguientes:

- Conformación y funcionamiento del Instituto Federal Electoral (artículo 41);
- Prerrogativas en medios de comunicación y financiamiento público para los partidos políticos (artículo 41);
- Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales para el sistema electoral de la Cámara de Diputados y aumento del umbral mínimo de votación (artículo 54);
- Creación de los Senadores por el principio de representación proporcional (artículo 56);
- Surgimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sustitución del Tribunal Federal Electoral (artículo 99);
- Bases constitucionales para el sistema electoral de las entidades federativas (artículo 116 y 122);
- Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y titulares de las demarcaciones territoriales (artículo 122)

En lo que respecta a la materia de estudio, la modificación al sistema electoral fue principalmente en lo que respecta a los límites de sobrerrepresentación y al aumento del umbral mínimo de votación para acceder a la Cámara de diputados. Asimismo, destaca la creación de los Senadores por el principio de representación proporcional.

El establecimiento del límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales para la elección de diputaciones ha sido una de las reglas que más se han consolidado, y fue producto de la reforma de 1996.

En la revisión de la exposición de motivos, el dictamen y el diario de debates, no se explica alguna razón por la que se haya establecido dicho porcentaje; dicho documento se limita a señalar que se buscaba garantizar gobernabilidad y, al mismo tiempo, un equilibrio en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.



Asimismo, en el diario de debates tampoco se expone el porqué de los ocho puntos porcentuales; tampoco se explica si algún partido consideró que fuera siete, seis, tres o incluso llevarlo a lo más cercano a cero. No obstante, el tema de los ocho puntos de sobrerrepresentación ha sido tema de controversia tanto en el ámbito federal como en el local, tal y como se podrá apreciar en capítulos posteriores.

Respecto a la explicación relativa a los ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación, Arturo Núñez señala:

El 8% es una decisión muy personal del Presidente Ernesto Zedillo quien se apoyó en el despacho de encuestas de Ulises Beltrán, a quien se le encargó correr diversos ejercicios respecto a diversos supuestos de sobrerrepresentación; el que más se acercaba a las condiciones de gobernabilidad que ya estaba dando la elección real fue el 8%. Fue un proceso de aproximaciones sucesivas con modelos estadísticos para llegar a esa cifra que les pareció aceptable tanto al PRI como a las oposiciones. Zedillo todavía tuvo dudas porque el Maestro José Luis Lamadrid le hizo ver que eso no era lo común en los sistemas electorales; en los sistemas electorales los resultados los dan los votos no las barreras legales, la única barrera legal universalmente aceptada era la barrera del umbral mínimo.¹²¹

Del contenido de la entrevista realizada a Arturo Núñez, se desprende que la determinación de los ocho puntos porcentuales fue una decisión del entonces Presidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León, quien solicitó a un despacho de encuestadores llevar a cabo escenarios para lograr un porcentaje de sobrerrepresentación a partir de modelos estadísticos. De igual forma, la obtención de ese porcentaje fue resultado de las negociaciones entre los partidos políticos.

Arturo Núñez explica que por aquella época se encontraba Dieter Nohlen en México, a quien el Presidente Ernesto Zedillo consultó respecto a los límites de sobrerrepresentación, y quien le aconsejó:

Dieter le dijo: yo soy partidario de la escuela del institucionalismo contextualizado, y en el contexto y la realidad mexicana, si los actores lo aceptan, y si les da unanimidad, adelante presidente no se detenga para ponerle un tope a la sobrerrepresentación.¹²²

¹²¹ Entrevista propia realizada a Arturo Núñez el día 1 de febrero de 2020.

¹²² *Idem*.



Los ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación correspondieron a una decisión adoptada a partir de modelos matemáticos, de negociación política y del contexto mexicano en el año de 1996; sin embargo, como se podrá observar más adelante, en ninguna reforma constitucional posterior se ha cuestionado este porcentaje de sobrerrepresentación.

Ahora bien, cabe explicar dicha regla de ocho puntos de sobrerrepresentación, la cual consiste en tomar el porcentaje de votación de cada partido político, sumarle ocho puntos porcentuales, y a partir del resultado, se obtiene una proyección de cuál es el número de diputaciones máximas a las que podría aspirar cada partido político. Una vez obtenida esta proyección se contrasta con el total de diputaciones que obtuvo por la vía de mayoría y de representación proporcional, a efectos de determinar si sobrepasa dicho límite.

Por otro lado, con dicha reforma constitucional, el umbral mínimo para acceder a diputaciones de representación proporcional aumentó al 2% de la votación emitida, aunque de nueva cuenta sin especificar el concepto de votación emitida, el cual se desarrolló de manera más amplia en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE.

De igual forma, el COFIPE desarrollaba la fórmula de representación proporcional y, para ello, introdujo el concepto de cociente natural reemplazando el de cociente de unidad.

El cociente natural se definió como el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional. Los conceptos de votación total emitida y votación nacional emitida se mantuvieron tal y como se encontraban en la legislación de 1993.

Por otro lado, en caso de que se dieran los supuestos de sobrerrepresentación, se creó el concepto de votación nacional efectiva, la cual sustituyó al de votación nacional ajustada. No obstante, para obtener dichas votaciones se utilizaba la misma fórmula, que era restar de la votación nacional emitida los votos de los partidos políticos sobrerrepresentados.

Asimismo, se consideró el método de restos mayores en caso de haber diputaciones por repartir.



Una vez que se determinaba el número de diputados por partido político, se llevaba a cabo una asignación por cada una de las circunscripciones y, para ello, se utilizaba el concepto de cociente de distribución, el cual se mantiene a la fecha.

4.5. Límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales para los órganos legislativos de las entidades federativas: reforma constitucional de 10 de febrero de 2014

La reforma de 10 de febrero de 2014 materializó una nueva configuración de las reglas electorales, principalmente en lo relativo de las autoridades electorales y nuevos mecanismos de participación ciudadana. Los temas más destacables en materia electoral de la reforma de 2014 fueron los siguientes:

- Transición del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral (artículo 41);
- Creación de los organismos públicos locales en materia electoral (artículo 41);
- Aumento del umbral mínimo de votación al 3% (artículo 54, 116 y 122);
- Reelección para el poder legislativo y presidentes municipales (artículos 59, 115 y 116);
- Creación del concepto de gobiernos de coalición (artículo 74);
- Establecimiento de hasta ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación para las entidades federativas (artículo 116 y 122).

De los temas enlistados, únicamente dos impactan en el sistema electoral: el aumento del umbral mínimo de votación y el establecimiento de ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación para las entidades federativas.

En los artículos transitorios de la reforma de febrero de 2014 se dispuso la creación de tres nuevas leyes: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Delitos Electorales.

Con las dos primeras leyes se elimina el COFIPE y se establece en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales –en adelante LGIPE– un marco del sistema electoral aplicable a las entidades federativas.

Ahora bien, respecto al aumento del umbral del 3% para acceder a diputaciones de representación proporcional, el efecto que ha generado es el

aumento de dificultad para los partidos políticos de nueva creación para superar esta barrera legal.

En cuanto a los límites de sobrerrepresentación para las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución general se estableció lo siguiente:

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

De dicho texto se desprenden que, en ningún caso, un partido político puede contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

Por otro lado, el límite de subrepresentación se representa con la fórmula: no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido -el partido político- menos ocho puntos porcentuales, límite que no se encuentra previsto para el órgano legislativo federal.

Al incorporar este párrafo al artículo 116 constitucional, también se estableció un límite para la libertad de configuración legislativa en cuanto a los límites de sobre y subrepresentación, ya que cómo podrá observarse en el capítulo siguiente, había estados como Quintana Roo que tenían un límite de sobrerrepresentación de dieciséis puntos porcentuales.



5. SISTEMA ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD

El sistema electoral mexicano se puede clasificar como un sistema combinado segmentado predominantemente mayoritario, en el cual confluyen los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y que serán explicados a continuación.

5.1. Diputados por el principio de mayoría relativa

En cuanto al principio de mayoría relativa, desde la reforma constitucional de 1986 se determinó una división en 300 distritos electorales uninominales atendiendo a criterios poblacionales; de esta manera, entidades como Puebla, Veracruz, la Ciudad de México y el Estado de México concentran un alto número de diputaciones a elegir.

La delimitación de los distritos electorales uninominales la realiza el INE, ello de conformidad con el artículo 41, base V, apartado B y, atendiendo al artículo 53 constitucional, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales se obtiene al dividir la población total del país entre los distritos, cuya distribución entre las entidades federativas se realiza a partir del último censo general de población, sin que la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados por el principio de mayoría relativa.

Adicionalmente, en la delimitación de los distritos electorales se persiguen cuatro propósitos: a) se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; b) evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; c) facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y d) la homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.¹²³

¹²³ GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS. Tesis LXXIX/2002. Recurso de reconsideración. SUP-REC-021/2000 y acumulado. Coalición Alianza por México. 16 de agosto de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Armando I. Maitret Hernández.

La propuesta de delimitación de los 300 distritos electorales uninominales en México es la siguiente:¹²⁴

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	DISTRITOS
Aguascalientes	1,425,607	3
Baja California	3,769,020	9
Baja California Sur	798,447	2
Campeche	928,363	2
Coahuila de Zaragoza	3,146,771	8
Colima	731,391	2
Chiapas	5,543,828	13
Chihuahua	3,741,869	9
Ciudad de México	9,209,944	22
Durango	1,832,650	4
Guanajuato	6,166,934	15
Guerrero	3,540,685	8
Hidalgo	3,082,841	7
Jalisco	8,348,151	20
México	16,992,418	40
Michoacán de Ocampo	4,748,846	11
Morelos	1,971,520	5
Nayarit	1,235,456	3
Nuevo León	5,784,442	14
Oaxaca	4,132,148	10
Puebla	6,583,278	16
Querétaro	2,368,467	6

¹²⁴ACUERDO INE/CG1466/2021 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5630123&fecha=17/09/2021>. Última fecha de consulta: 25 de noviembre de 2021.

Quintana Roo	1,857,985	4
San Luis Potosí	2,822,255	7
Sinaloa	3,026,943	7
Sonora	2,944,840	7
Tabasco	2,402,598	6
Tamaulipas	3,527,735	8
Tlaxcala	1,342,977	3
Veracruz de Ignacio de la Llave	8,062,579	19
Yucatán	2,320,898	6
Zacatecas	1,622,138	4

Tabla: Distritación electoral de 2021. Fuente: Acuerdo INE/CG1466/2021

Tal como se observa en la tabla, las entidades federativas con un mayor número de diputaciones a elegir por el principio de mayoría relativa, de conformidad con dicho acuerdo, serían el Estado de México con 40, la Ciudad de México con 22 y Jalisco con 20.

5.2. Diputaciones por el principio de representación proporcional

Para efectos de la representación proporcional, el artículo 53 constitucional dispone que la elección se realiza en cinco circunscripciones plurinominales. En cada una de estas circunscripciones se eligen 40 diputados, por lo que sería deseable un porcentaje de población similar en cada una de ellas.

Circunscripción	Entidades que la componen	Población		Distritos
		Total	Porcentaje	
Primera	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora	26,864,349	20.39%	61
Segunda	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.	26,864,349	21.32%	65

Tercera	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán	25,248,399	20.04%	60
Cuarta	Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala	22,648,404	17.97%	54
Quinta	Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán	25,555,496	20.28%	60
TOTAL		126,014,024	100%	300

Tabla: Entidades federativas por circunscripción. Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del INEGI.

De la tabla se desprende que el porcentaje de población se encuentra descompensado en la cuarta circunscripción de manera notable, ya que únicamente se tiene un 17.97% de la población.

Si se realizara un ejercicio en el que se empalman distritos electorales uninominales con la delimitación de las circunscripciones, se desprende que también se encuentran descompensados, ya que mientras en la segunda circunscripción confluyen 65 distritos, en la cuarta únicamente 54, como consecuencia de ello, al momento de distribuir las diputaciones de los partidos políticos por cada una de las listas regionales de las circunscripciones, se puede generar una distorsión.

La sugerencia es que, así como se lleva a cabo la revisión de la delimitación de los distritos electorales uninominales, también se lleve de las circunscripciones.

a) Descripción de la fórmula de representación proporcional

La fórmula del sistema electoral mexicano se encuentra contemplada del artículo 15 al 20 de la LGIPE y para explicarla se pueden resumir los siguientes pasos:

Paso 1. Obtener la votación válida emitida y determinar cuáles partidos políticos superan el umbral mínimo de votación

Tal como se explicó en apartados anteriores, el umbral mínimo de votación ha ido en aumento, empezando por 1.5% y teniendo en la actualidad el 3% de la votación; sin embargo, uno de los cuestionamientos que pudiera surgir es respecto a qué tipo de votación. Para responder la pregunta cabe señalar que la Ley electoral

contempla cuatro tipos de votación: i) votación total emitida; ii) votación válida emitida; iii) votación nacional emitida; y iv) votación nacional efectiva.

Los tres primeros tipos de votación se explican en este paso, dejando la votación nacional efectiva para pasos posteriores.

La votación total emitida (VTE) es la suma de la totalidad de votos depositados en las urnas, es decir en este tipo de votación encontramos los votos de los partidos políticos, de los candidatos independientes, de los candidatos no registrados, los votos en blanco y los votos nulos.

Cabe señalar que, en México, no existe una distinción entre votos nulos y votos en blanco, por lo que son contabilizados en conjunto; es decir, si el elector inutiliza su boleta tachando todos los recuadros o la deja totalmente en blanco, se genera el mismo efecto y el escrutador cataloga estos votos como nulos.

VTE= totalidad de votos depositados en las urnas

Una vez que partimos de la VTE, se realiza un primer filtro o depuración, que consiste en restar de esta votación los votos nulos (VNu) y los votos de los candidatos no registrados (VCNR) para así obtener el concepto de votación válida emitida (VVE).

Dicho en otras palabras, la votación válida emitida es la suma de la votación de los partidos políticos (VPP) y de los candidatos independientes (VCI).

El concepto de votación válida emitida no existía en el COFIPE de 2008 y es utilizado como un primer filtro, en el que el universo de votos se reduce a efectos de determinar si se cumple con el umbral mínimo de votación del 3%.

$$VVE = VTE - VNu - VCNR$$

La votación válida emitida (VVE) se utiliza únicamente para determinar qué partidos políticos alcanzar el 3%. Para identificar si se logró superar dicho porcentaje se toma la votación de cada partido político y se contrasta con la votación válida emitida.

Paso número 2. Obtener la votación nacional emitida

Una vez que se determina cuáles son los partidos políticos que tienen derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional, se restan de la votación válida emitida los votos de los partidos políticos que no lograron el 3% para obtener la votación nacional emitida (VNE) y los votos de las candidaturas independientes (VCI).

Explicando la operación a la inversa, es posible señalar que la votación nacional emitida es la suma de los partidos políticos que superaron el umbral mínimo de votación.

En conclusión, la votación nacional emitida (VNE) es el resultado que se obtiene al deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de la votación válida emitida (VVE) y la votación obtenida por los candidatos independientes.

$$VNE = VVE - VPP \leq 3\%$$

La votación nacional emitida se utiliza para realizar la distribución de diputados de representación proporcional.

Paso 3. Obtener del cociente natural

Los diputados de representación proporcional se asignan conforme a la fórmula de proporcionalidad, la cual se integra por el cociente natural y el resto mayor. El cociente natural (CN) es el resultado que se obtiene al dividir la votación nacional emitida (VNE) entre el número de diputados de representación proporcional a repartir.

$$CN = \frac{VNE}{Dip}$$

Es decir, para obtener el cociente natural se divide la votación nacional emitida entre 200.

$$CN = \frac{VNE}{200}$$



En el caso de la Cámara de diputados federal, se divide entre doscientos por ser este el número de diputaciones que se asignan por el principio de representación proporcional, ello a pesar de la existencia de cinco circunscripciones.

Lo anterior significa que las cinco circunscripciones en las que se divide el territorio mexicano no tienen efectos para la fórmula de cociente natural, sino que son de utilidad para la distribución de diputaciones entre las listas regionales, lo cual se explica más adelante.

Paso 4. Asignar diputaciones a los partidos políticos

El número de diputaciones que corresponderán los partidos políticos se obtiene al dividir el total de los votos de cada partido político (VPP) entre el cociente natural (CN).

$$Dip = \frac{VPP}{CN}$$

Al realizar dicha división, en el resultado se van a obtener números enteros y decimales. En un primer momento únicamente se toman los números enteros.

Una vez que se tienen los diputados que le corresponden a cada partido político, se realiza la suma de la totalidad de diputados que fueron repartidos, a efectos de determinar cuántas diputaciones restan por repartir.

Paso 5. Aplicar método de restos mayores

Para asignar el número de diputaciones que se tienen aún por repartir, se utiliza el método de restos mayores. El 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 diputaciones mediante el cociente natural.

Para ello, se determina el número de votos que le restan a cada partido político y que no fueron suficientes para alcanzar números enteros, y de esta forma se asignan en orden decreciente; es decir, se asignan los diputados restantes a los partidos políticos con los restos mayores de votos.



Paso 6. Verificar límites de sobrerrepresentación

Los límites de sobrerrepresentación tienen como finalidad evitar que exista una discrepancia muy alta entre el número de votos logrado y la cantidad de diputaciones obtenidas.

La boleta electoral mexicana para la elección de diputados se encuentra impresa en la parte delantera y en la parte trasera, lo cual origina que al tacharla o cruzarla se logre un doble efecto, pues se emiten dos votos con un solo tache o cruce. El voto tiene valor tanto para mayoría relativa como para representación proporcional, lo cual puede ocasionar que un partido político tenga un mayor número de diputados que el que correspondería a su porcentaje de votación: ese es el efecto distorsionante que explicaba el entonces Diputado Valencia Carmona en el debate de 1993.

Es decir, en un sistema predominantemente mayoritario se genera de manera natural una distorsión entre el número de votos y el número de diputaciones, mientras que en un sistema de representación proporcional se pretende que el número de votos sea equivalente al número de representantes populares que se obtienen.

La desproporcionalidad resulta natural en un sistema de mayoría relativa, mientras que en un sistema de representación proporcional se pretende una equivalencia entre votos y diputaciones.

De esta manera, en un sistema electoral como el mexicano, el cual como se ha dicho es combinado segmentado predominantemente mayoritario, habitualmente se genera una sobrerrepresentación de los partidos políticos ganadores por mayoría relativa y una subrepresentación de los partidos políticos que no lograron el triunfo en distritos electorales uninominales.

Adicionalmente, la sobrerrepresentación se genera como consecuencia de otros factores, como lo son el umbral mínimo de votación y el tamaño de la circunscripción, ya que como se explicó en el primer capítulo, entre más grande es la circunscripción más proporcional es el sistema.

Tal como se narró en el apartado histórico, con la reforma constitucional de 1996 se estableció que ningún partido político podría tener una sobrerrepresentación superior a la suma de su votación más 8 puntos porcentuales.



Para lograr esta operación y obtener el límite de sobrerrepresentación (LS) se toma el porcentaje de la votación de cada partido político (%VPP) con respecto a la votación nacional emitida, se le suman 8 puntos porcentuales, el resultado se multiplica por 500 (integración total de la Cámara de diputados) y se divide entre 100. De esta forma, se obtiene el número máximo de diputados que puede obtener cada partido político.

$$LS = \frac{\%VPP + 8\% \times 500}{100}$$

Una vez determinado el número máximo que puede obtener cada partido político se contrasta con el total de diputados que logró por ambos principios y de existir una discrepancia, se restan las diputaciones excedentes.

Paso 7. Distribuir diputaciones por circunscripción al partido político sobrerrepresentado

Al ya tener el número de diputaciones que le corresponden al partido político sobrerrepresentado, el siguiente paso es distribuir las entre las cinco circunscripciones. Para ello, se requiere obtener un cociente de distribución, el cual es el resultado de dividir la totalidad de votos del partido político entre las diputaciones que le hayan correspondido por representación proporcional al mismo partido político.

Una vez obtenido el cociente de distribución, se toma la votación que obtuvo el partido político en cada una de las circunscripciones y se divide entre dicho cociente de distribución, para de esta manera determinar los diputados que se obtienen en cada una de las circunscripciones.

Paso 8. Asignar diputaciones restantes

Para la asignación de las diputaciones restantes, es necesario restar de la votación nacional emitida el número de votos del o los partidos políticos sobrerrepresentados, obteniendo un nuevo tipo de votación, la cual se denomina votación nacional efectiva (VNEf).

Una vez obtenida la votación nacional efectiva, esta se divide entre el número de diputaciones que resten por repartir. En este paso un error muy común es dividir dicha votación entre el número de diputados que se le restaron al partido político



sobrerrepresentado, y dejar las diputaciones que se habían asignado en una primera ronda a todos los partidos políticos.

La forma correcta de realizar esta operación es volver a asignar en su totalidad los diputados restantes y no únicamente aquellos que resultaron excedentes del partido político sobrerrepresentado. Dicha operación es necesaria porque de lo contrario se estaría utilizando de manera doble la votación.

El resultado de dividir la votación nacional efectiva entre el número de diputaciones totales restantes por repartir nos da como resultado un nuevo cociente natural, el cual se divide entre la votación de cada partido político y el resultado en números enteros es el total de diputados que le corresponden.

En caso de haber aún diputaciones por repartir se utiliza el concepto de restos mayores ya explicado con anterioridad.

Paso 9. Distribuir diputaciones por circunscripción

Una vez determinado el número de diputaciones que le corresponden a cada partido político, el siguiente paso es distribuirlos por circunscripción. Para ello se obtiene la votación efectiva por circunscripción, que es el resultado de restar la votación de los partidos políticos sobrerrepresentados de la votación de cada una de las circunscripciones. Dicho en otras palabras, la votación efectiva por circunscripción es la suma de los votos de los partidos políticos no sobrerrepresentados.

La votación efectiva por circunscripción se divide entre el número de diputaciones pendientes por repartir en cada circunscripción y, de esta manera, se obtiene un cociente de distribución de cada circunscripción.

La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se divide entre el cociente de distribución de la circunscripción y el resultado en números enteros corresponde al total de diputados por asignar en cada circunscripción plurinomial.

En caso de quedar diputaciones por repartir en cada circunscripción, se utiliza el resto mayor de votos que cada partido político tenga en cada una de las circunscripciones, hasta lograr que en cada circunscripción se asignen 40 diputaciones.



Paso 10. Asignar por listas

Una vez obtenido el número de diputaciones que le corresponden a cada partido político, se hace uso de las listas regionales que fueron registradas por dichos partidos, las cuales son cerradas y bloqueadas, toda vez que el elector no puede alterar el orden en que fueron presentadas por los partidos políticos ni mucho menos el nombre de las personas candidatas.

Cada una de las listas se encuentra integrada por cuarenta candidaturas, y en las cuales se debe atender al principio de paridad, es decir intercalar género; de igual forma, no es válido que todas las listas sean encabezadas por un mismo género.

Pasos para la asignación de diputaciones por el PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

paso 1

Obtener la votación válida emitida y determinar cuáles partidos políticos superan el umbral mínimo de votación

Para obtener la votación válida emitida (VVE) es necesario restar de la totalidad de votos depositados en las urnas (VTE) los votos nulos (VNu) y los votos de los candidatos no registrados (VCNR)

$$VVE = VTE - VNu - VCNR$$

La votación válida emitida (VVE) se utiliza únicamente para determinar qué partidos políticos alcanzan el 3%.

paso 6

Verificar límites de sobrerrepresentación

Para obtener el límite de sobrerrepresentación (LS) se toma el porcentaje de la votación de cada partido político (%VPP) con respecto a la votación nacional emitida, se le suman 8 puntos porcentuales, el resultado se multiplica por 500 (integración total de la Cámara de diputados) y se divide entre 100. De esta forma, se obtiene el número máximo de diputados que puede obtener cada partido político.

$$LS = (\%VPP + 8\% \times 500) / 100$$

Una vez determinado el número máximo que puede obtener cada partido político se contrasta con el total de diputados que logró por ambos principios y de existir una discrepancia, se restan las diputaciones excedentes.

paso 2

Obtener la votación nacional emitida

La votación nacional emitida (VNE) es el resultado que se obtiene al deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de la votación válida emitida (VVE) y la votación obtenida por los candidatos independientes.

$$VNE = VVE - VPP \leq 3\%$$

La votación nacional emitida se utiliza para realizar la distribución de diputados de representación proporcional.

paso 7

Distribuir diputaciones por circunscripción al partido político sobrerrepresentado

Al ya tener el número de diputaciones que le corresponden al partido político sobrerrepresentado, el siguiente paso es distribuirlos entre las cinco circunscripciones. Para ello, se requiere obtener un cociente de distribución, el cual es el resultado de dividir la totalidad de votos del partido político entre las diputaciones que le hayan correspondido por representación proporcional al mismo partido político.

paso 3

Obtener del cociente natural

El cociente natural (CN) es el resultado que se obtiene al dividir la votación nacional emitida (VNE) entre el número de diputados de representación proporcional a repartir.

$$CN = VNE / Dip$$

paso 8

Asignar diputaciones restantes

Para la asignación de las diputaciones restantes, es necesario restar de la votación nacional emitida el número de votos del o los partidos políticos sobrerrepresentados, obteniendo un nuevo tipo de votación, la cual se denomina votación nacional efectiva (VNEE).

Una vez obtenida la votación nacional efectiva, esta se divide entre el número de diputaciones que resten por repartir.

El resultado de dividir la votación nacional efectiva entre el número de diputaciones totales restantes por repartir nos da como resultado un nuevo cociente natural, el cual se divide entre la votación de cada partido político y el resultado en números enteros es el total de diputados que le corresponden.

En caso de haber aún diputaciones por repartir se utiliza el concepto de restos mayores ya explicado con anterioridad.

paso 4

Asignar diputaciones a los partidos políticos

El número de diputaciones que corresponderán los partidos políticos se obtiene al dividir el total de los votos de cada partido político (VPP) entre el cociente natural (CN).

$$Dip = VPP / CN$$

Al realizar dicha división, en el resultado se van a obtener números enteros y decimales (restos de votación)

paso 9

Distribuir diputaciones por circunscripción

Una vez determinado el número de diputaciones que le corresponden a cada partido político, el siguiente paso es distribuirlos por circunscripción. Para ello se obtiene la votación efectiva por circunscripción, que es el resultado de restar la votación del o los partidos políticos sobrerrepresentados de la votación de cada una de las circunscripciones.

La votación efectiva por circunscripción se divide entre el número de diputaciones pendientes por repartir en cada circunscripción y, de esta manera, se obtiene un cociente de distribución de cada circunscripción.

La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se divide entre el cociente de distribución de la circunscripción y el resultado en números enteros corresponde al total de diputados por asignar en cada circunscripción plurinomial.

paso 5

Aplicar método de restos mayores

Para asignar el número de diputaciones que se tienen aún por repartir, se utiliza el método de restos mayores. El 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 diputaciones mediante el cociente natural.

paso 10

Asignar por listas

Una vez obtenido el número de diputaciones se hace uso de las cinco listas regionales que fueron registradas por dichos partidos, las cuales son cerradas y bloqueadas, toda vez que el elector no puede alterar el orden en que fueron presentadas por los partidos políticos ni mucho menos el nombre de las personas candidatas.

Cada una de las listas se encuentra integrada por cuarenta candidaturas, y en las cuales se debe atender al principio de paridad, es decir intercalar género; de igual forma, no es válido que todas las listas sean encabezadas por un mismo género.



CAPÍTULO III. CRITERIOS JURISDICCIONALES RELATIVOS A LOS SISTEMAS ELECTORALES EN MÉXICO

1. ÁREA UNO: DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

1.1. Delimitación de la geografía electoral

- a) Atribución del INE para la delimitación de la geografía electoral: acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas en Campeche
- b) Las cuatro circunscripciones en Chiapas: acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas y 78/2017 y su acumulada

1.2. Número de diputaciones en las entidades federativas

- Disminución del número de diputados en Coahuila, Durango, Tlaxcala y Morelos: acciones de inconstitucionalidad 14/2010, 27/2013, 69/2015 y 29/2017

1.3. Proporción de la composición del órgano legislativo: mayoría relativa y representación proporcional

- a) Disminución de diputados de representación proporcional en Aguascalientes: acción de inconstitucionalidad 37/2001
- b) Congreso 50% de mayoría y 50% de representación proporcional en la Ciudad de México: acción de inconstitucionalidad 15/2017
- c) Los diputados flexibles en el Congreso de Chihuahua: acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas

2. ÁREA DOS: FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN

2.1. Las listas cerradas y desbloqueadas en los sistemas electorales de las entidades federativas

- a) Escrutinio constitucional de las listas cerradas y parcialmente desbloqueadas en el Distrito Federal: acción de inconstitucionalidad 5/99 y 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008

2.2. El principio de paridad en la asignación de diputaciones de representación proporcional

- a) De un Congreso predominantemente masculino a uno predominantemente femenino: Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-680/2015, SUP-REC-1052/2018 en Morelos y Jurisprudencia 10/2021
- b) La implementación del principio de paridad en la integración total del Congreso
 - i. Ajustes a partir de los partidos políticos con mayor votación: SUP-REC-433/2019 en Baja California
 - ii. Ajustes a partir de los partidos políticos con menor votación: acción de inconstitucionalidad 63/2017 y SUP-REC-1423/2021 en la Ciudad de



México, SUP-REC-1755/2018 en Veracruz, y SUP-REC-1560/2021 en San Luis Potosí

- iii. Ajustes a partir de la sobre y subrepresentación por géneros: SUP-REC-1414/2021 en el Congreso federal y SUP-REC-1524/2021 en el Estado de México

2.3 La diputación migrante o binacional y el desbloqueo de listas en Zacatecas y Guerrero: acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas y 65/2014, y su acumulada

3. ÁREA TRES: CONVERSIÓN DE VOTOS EN DIPUTACIONES

3.1. La segunda vuelta electoral en San Luis Potosí

3.2. Fórmulas de representación proporcional en las entidades federativas

a) La asignación de diputaciones de representación proporcional por rondas en Chihuahua: acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/3015 y 82/2915

b) Asignación directa de diputaciones Quintana Roo y Coahuila: acciones de inconstitucionalidad 6/98 y 2/2002

c) La asignación directa de diputaciones en todas las entidades federativas: acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas

3.3. Límites de sobrerrepresentación

a) Límites de sobrerrepresentación de 16 puntos en Quintana Roo, Coahuila y Veracruz: acciones de inconstitucionalidad 15/2003, 14/2010 y 41/2012

b) Omisión en el establecimiento de límites de sobrerrepresentación en Tamaulipas: acción de inconstitucionalidad 10/2009

c) Límite de sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales o de 4 puntos en la Ciudad de México: acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas

d) Los límites de sobrerrepresentación de las coaliciones en Sonora: acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018

e) la subrepresentación consentida en el Estado de México: SUP-REC-941/2018 y acumulados

3.4. Votación para determinar la sobrerrepresentación

a) Votación total, votación semi-depurada y votación depurada en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit, 53/2015 en Oaxaca, 53/2017 en Michoacán y 83/2017 en Nuevo León

b) Votación útil en Baja California, Guerrero y Ciudad de México: SUP-REC-986/2018, 1041/2018 y 1176/2018

c) Etapa para verificar los límites de sobre y subrepresentación



4. ÁREA CUATRO: BARRERAS LEGALES

4.1. Libertad configurativa para determinar el umbral mínimo de votación: acciones de inconstitucionalidad 6/98 en Quintana Roo, 37/2000 y sus acumuladas en Aguascalientes y 13/2005 en Jalisco

4.2. Aumento progresivo del umbral mínimo de votación en Guerrero: acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas

4.3. Inconstitucionalidad del umbral mínimo del 1.5% de la votación estatal emitida en Tamaulipas –acción de inconstitucionalidad 45/2015– y del 2% en Chihuahua acción de inconstitucionalidad 67/2015.

4.4 Inconstitucionalidad del 5% de la votación válida emitida para la asignación previa de diputaciones de representación proporcional en Morelos: acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y 42/2017 ambas con sus acumuladas

4.5 Votación a considerar para superar el umbral mínimo de votación: acción de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit y 83/2017 en Nuevo León.



CAPÍTULO III. CRITERIOS JURISDICCIONALES RELATIVOS A LOS SISTEMAS ELECTORALES EN MÉXICO

Una de las ventajas que ha tenido el federalismo mexicano es la posibilidad que se ha dejado a los Congresos locales para que diseñen los sistemas electorales para elegir a sus órganos legislativos.

En el capítulo anterior se pudo observar que la figura de diputados de partido fue incorporada por decisión de las legislaturas locales en diversas entidades federativas a pesar de que no resultaba una obligación hacerlo. Asimismo, con la reforma constitucional de 1977 se dispuso el mandato de establecer mecanismos para que los partidos minoritarios accedieran diputaciones, más no un marco que especificara u ordenara que se empleara algún sistema electoral.

No obstante, a partir de la reforma constitucional de 1996 se inició una tendencia por señalar, desde la Constitución general, las reglas a seguir para el diseño de los sistemas electorales de las entidades federativas, y con la reforma de 10 de febrero de 2014 y la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en sustitución del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el legislador federal ha empezado a señalar un conjunto de reglas a utilizarse en los sistemas electorales de las entidades federativas.

Lo anterior no es necesariamente negativo, ya que, establecer un marco mínimo puede, por un lado, homogenizar la calidad de los sistemas electorales, pero por otro limitar la creatividad del legislador local.

En el presente capítulo se muestra el marco constitucional y legal sobre el cual puede el legislador local diseñar los sistemas electorales de orden local, y el cual se ha clarificado a partir de diversas acciones de inconstitucionalidad que han sido resueltas por la Corte mexicana y por los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Respecto a la metodología a emplear, en aras de seguir el camino trazado en la investigación, se hace uso de las cuatro áreas de un sistema electoral propuestas por Dieter Nohlen: i) distribución de circunscripciones electorales; ii) formas de candidatura y votación; iii) conversión de votos en diputaciones; y iv) barreras legales, y a partir de dichas áreas se realiza el estudio de las acciones de inconstitucionalidad que ha examinado la Corte y los criterios del Tribunal Electoral.



1. ÁREA UNO: DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

En el capítulo I se explicó que, de acuerdo con Nohlen, la distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales, y que dichas circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales dependiendo el número de diputaciones que se elijan en las mismas.

En el caso de los sistemas electorales locales en México, al igual que la Cámara de diputados federal, se tienen los dos tipos: i) circunscripciones uninominales para la elección de diputados de mayoría relativa; y ii) circunscripciones plurinominales para la elección de diputados de representación proporcional.

Para efectos jurídicos y evitar confusión entre unas y otras, el legislador mexicano denominó distritos electorales uninominales a las circunscripciones uninominales, reservando la denominación de circunscripción para aquellas de tipo plurinomial.

Ahora bien, en el desarrollo de este tema, se explicarán las bases constitucionales, legales y jurisdiccionales aplicables a las entidades federativas para la distribución de circunscripciones electorales.

1.1. Delimitación de la geografía electoral

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 generó un fortalecimiento de las funciones de la autoridad electoral nacional, la transición del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral –en adelante INE– no representó únicamente un cambio de nombre, sino que se tradujo en una concentración de funciones que antes de la reforma correspondían a las autoridades electorales de las entidades federativas.

Una de las funciones que correspondían a los institutos electorales locales era el trazo la geografía electoral, la cual, fue trasladada al INE. Actualmente, el artículo 41 constitucional, base V, Apartado B, inciso a), punto 2, en concordancia con el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen que es facultad del INE delimitar la geografía electoral, la cual incluye la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así



como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

A pesar de la claridad en la norma, se han redactado legislaciones locales electorales que han sido impugnadas vía acción de inconstitucionalidad por otorgar la facultad de delimitación de la geografía electoral a los Institutos Electorales locales, tal es el caso de Campeche en el año 2014.

Adicionalmente, otra de las interpretaciones que ha tenido que resolver la Corte, tiene que ver con el trazo de las circunscripciones plurinominales de aquellas entidades federativas que han optado por contar con más de una, como lo fue en su momento Chiapas.

Tanto el caso de Campeche como el de Chiapas se estudian en este apartado.

a) Atribución del INE para la delimitación de la geografía electoral: acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas en contra de la Constitución de Campeche

La atribución del INE para la delimitación de la geografía electoral fue estudiada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014.

Dicha acción de inconstitucionalidad fue presentada para impugnar el artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Campeche, el cual fue reformado el 24 de junio de 2014 para facultar al Instituto Electoral local para establecer el procedimiento y variables técnicas para delimitar los distritos electorales, tal y como se muestra a continuación:

Artículo 31.- El Congreso estará integrado por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinomial (...).

La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el



factor geográfico y los demás que el Organismo Público Electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse. Para el efecto de la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.

Del texto señalado se desprende que el legislador local de Campeche quiso establecer en su Constitución local que la atribución de la delimitación de los 21 distritos electorales uninominales de Campeche la realizaría el Organismo Público Electoral del Estado –es decir, el Instituto Electoral del Estado de Campeche–, lo cual resultaba contrario al marco constitucional federal, ello a pesar de que dicha reforma se realizó el 24 de junio de 2014, es decir, cuatro meses después de la reforma federal.

La modificación realizada por el poder legislativo de Campeche fue impugnada vía acción de inconstitucionalidad, y en la sentencia se estableció que el artículo 41 constitucional base V apartado B) inciso a) numeral 2, señala claramente que es facultad exclusiva del INE la delimitación de los distritos electorales uninominales de orden local, por lo que declaró inconstitucional el artículo 31 de la Constitución de Campeche en lo relativo a la geografía electoral.

No obstante, al ser una de las primeras acciones de inconstitucionalidad presentadas después de la reforma de 10 de febrero de 2014, resulta de trascendencia la aclaración que hizo la Corte respecto a mantener la libertad configurativa de los poderes legislativos locales para determinar el número de distritos electorales uninominales.

En ese sentido, la SCJN señaló que de acuerdo con el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, deja libertad a las Legislaturas de los estados para:

- Combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional;
- Determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales;
- Definir el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa; y

- Establecer la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

De esta manera, la Corte dejó clara la esfera de competencias federal y local; por un lado, la geografía electoral encargada al INE, y por otro la determinación del número de distritos electorales uninominales encargada al legislador local.

b) Las cuatro circunscripciones en Chiapas: acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas y 78/2017 y su acumulada 79/2017

El Congreso de Chiapas, haciendo uso de la libertad configurativa, fue el primero que propuso dividir su territorio en cuatro circunscripciones plurinominales; para ello, mediante el decreto 434 del 12 de noviembre de 2010 se estableció en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas que para efectos de la elección de diputados de representación proporcional se dividiría el territorio en cuatro circunscripciones. En la exposición de motivos que dio origen a dicho decreto se expresó:

La conformación en cuatro circunscripciones, tiene como finalidad, el incrementar la participación de los pueblos indígenas en el Congreso, lo anterior, derivado de que una de las circunscripciones estará integrada por distritos y municipios de población eminentemente indígena, con ello, se pretende fortalecer la participación de las minorías en el Estado, al igual que de las mujeres, buscando con esto que en próximos procesos electorales se obtenga una participación mayor de población indígena en el Honorable Congreso del Estado, y con ello que sean oídas sus expresiones en la máxima tribuna estatal.¹²⁵

Tal como se observa de la exposición de motivos, la creación de cuatro circunscripciones tuvo como finalidad incrementar la participación de los pueblos indígenas en el Congreso, bajo la lógica de que las propias circunscripciones estarían integradas por distritos y municipios de población eminentemente indígena.

La reforma legal, mediante la que se incorporaron las cuatro circunscripciones no fue en su momento impugnada, no obstante, una posterior reforma al Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas

¹²⁵ Decreto 434 del 12 de noviembre de 2010 mediante el que se reforma el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, p. 4. Disponible en: <<http://www.sgg.chiapas.gob.mx/po2006/archivos/descargas.php?f=DEC-434-267-2010.pdf>>. Última fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020. El resaltado es propio.



en el año 2014 sirvió para que los partidos políticos Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano, PT y PRD, presentaran sus escritos de acción de inconstitucionalidad.

En dichos escritos, los principales argumentos señalaron que al configurarse cuatro circunscripciones como base del sistema de representación proporcional se favorecía al partido mayoritario y fragmentaba la votación en perjuicio de los partidos minoritarios, generando distorsiones en el sistema de representación política.

Asimismo, se argumentó que se afectaba el principio de pluralismo y la debida correspondencia entre votos y diputaciones en la integración del Congreso de Chiapas, y con ello se generaba la imposibilidad de cumplir con la pluralidad de la representación de todas las fuerzas políticas.

Derivado de dichos argumentos, en esencia, dichas acciones de inconstitucionalidad tenían el objetivo de regresar al modelo de una sola circunscripción en lugar de las cuatro.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó una opinión,¹²⁶ en la cual expresó que desde su óptica la existencia de cuatro circunscripciones no era contraria a lo establecido en el artículo 116 constitucional fracción II, ya que dicho artículo no imponía reglas específicas para la configuración de las circunscripciones.

En la sentencia, la SCJN abordó dos temas: 1) la constitucionalidad de la existencia de cuatro circunscripciones en una entidad federativa; y 2) la facultad del Congreso local para trazar las circunscripciones.

En cuanto a la impugnación relativa al establecimiento de cuatro circunscripciones plurinominales para efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, la SCJN declaró el agravio como infundado, debido a que forma parte de la libertad configurativa de los poderes legislativos estatales la facultad para determinar el número de circunscripciones plurinominales en las que se divida cada entidad federativa.

¹²⁶ Opinión referida en el considerando SEXTO de la acción de inconstitucionalidad. 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Última fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020.

De esta forma, la SCJN concluyó que establecer la existencia de cuatro circunscripciones no vulnera el artículo 41 constitucional ya que las atribuciones del INE consisten en trazar la geografía electoral y la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales, más no el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales en los que se realiza la división del territorio estatal para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, pues esto último depende del número de diputados que por dichos principios deban elegirse para la conformación de los Congresos locales.¹²⁷

La principal aportación de esta acción de inconstitucionalidad es la delimitación del ámbito de competencias, tanto del INE como de los Congresos locales para configurar la geografía electoral de las entidades federativas, y la cual se resume en el siguiente cuadro:

EN PROCESOS ELECTORALES FEDERALES	
ATRIBUCIONES DEL INE	ATRIBUCIONES DEL CONGRESO FEDERAL
Delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan. (artículo 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional).	No le corresponde al INE, la determinación del número de los distritos electorales en que se divide el país para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues éstos están establecidos constitucionalmente. (artículo 52 y 53, primer párrafo, de la Constitución Federal y 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE).
Delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras. (artículos 53 de la Constitución Federal y 32, punto 1, inciso a), fracción II y 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE).	No le corresponde al INE, la determinación del número de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, pues éstas están establecidas constitucionalmente. (artículo 53, primer y segundo párrafos, de la Constitución Federal y 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE).

¹²⁷ *Ibidem*.

EN PROCESOS ELECTORALES LOCALES	
ATRIBUCIONES DEL INE	ATRIBUCIONES DEL CONGRESO LOCAL
Delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan. (artículo 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional)	<p>No le corresponde al INE, la determinación del número de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa el país para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues el establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados. (artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE).</p> <p>No le corresponde al INE, la determinación del número de las circunscripciones plurinominales en que se divide la entidad federativa para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, pues el establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados. (artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE).</p>

Fuente: elaboración propia a partir del contenido de la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014

Del cuadro se desprende que, respecto a la distribución de competencias, los órganos legislativos tanto federal como local, tienen la facultad para determinar el número de los distritos uninominales y de circunscripciones plurinominales, y al INE le corresponde trazar la geografía de dichos distritos.

En el ámbito federal, como se mostró en el capítulo anterior, el número de distritos y circunscripciones se encuentra establecido desde el año de 1986, en que se determinó dividir al país en cinco circunscripciones plurinominales para elegir



200 diputaciones de representación proporcional, y mantener la existencia de 300 distritos electorales uninominales, tal y como se decidió desde la reforma de 1977.

Trasladando esta analogía al ámbito local, corresponde al órgano legislativo local la libertad para determinar el número de distritos electorales uninominales, así como el número de circunscripciones.

En el caso de la integración del Congreso de Chiapas, en su momento, los legisladores optaron por crear cuatro circunscripciones plurinominales, dejando a un lado la tendencia de elegir a sus diputados de representación proporcional en una circunscripción.

No obstante, el agravio que fue declarado fundado, fue el relativo a la delimitación geográfica de las circunscripciones a partir de la delimitación de los distritos electorales uninominales.

Es decir, las y los diputados de Chiapas señalaron, desde la propia legislación electoral, cuáles serían los límites geográficos de las circunscripciones electorales a partir de realizar una conjunción de distritos electorales uninominales, que a su vez también había trazado dicho poder legislativo. Lo cual, ya involucraba el trazado de la geografía electoral de las circunscripciones. La SCJN explicó:

Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que la norma impugnada en cuanto a la delimitación de las 4 circunscripciones plurinominales en que se divide el Estado resultaría contrario a lo que establece el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal, que confiere atribuciones al INE, en los procesos electorales federales y locales, respecto a la geografía electoral y la delimitación de los distritos electorales, así como las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan.

Toda vez que, se advierte que en la definición de las cuatro circunscripciones plurinominales el Congreso del Estado determinó que distritos electorales integran en cada circunscripción, pero tomó como base distritos que no fueron determinados por el INE, dado que incluso la reforma que se impugna es previa a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por tanto, no podría validarse la conformación de las circunscripciones plurinominales que



toma como base distritos electorales que no fueron establecidos por la autoridad Constitucionalmente competente.¹²⁸

Lo anterior significa que el INE es el encargado de trazar la geografía de los distritos electorales uninominales sobre los cuales se trazan las circunscripciones plurinominales chiapanecas, no obstante, en la misma sentencia se determinó que mediante el acuerdo INE/CG48/2014 INE se mantenía la distritación vigente en aquel momento.

Es decir, ante la imposibilidad técnica para trazar distritos locales para los procesos electorales del año 2015, se mantenían los distritos y circunscripciones que ya estuvieran trazados.

No obstante, en dicha acción de inconstitucionalidad no se dejó claro si el legislador local podría trazar las circunscripciones plurinominales a partir de los distritos uninominales trazados por el INE.

Para delimitar las facultades para el trazo de las circunscripciones, años más tarde, mediante la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017 se complementó la acción de inconstitucionalidad 13/2014, ya que derivado del proceso electoral llevado a cabo en el año 2015, se reformó de nueva cuenta el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas a efecto de delimitar las cuatro circunscripciones.

Ante dicha reforma, un partido político impugnó el artículo 18, numeral 3, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el cual disponía la existencia de cuatro circunscripciones plurinominales y los distritos que las integraban para efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. De nueva cuenta, el argumento consistió en determinar si se vulneraba el artículo 41 constitucional, base V, Apartado B, inciso a), punto 2, con relación a la facultad con la que cuenta el INE para establecer la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales.

Tal como ya había sido resuelto, la SCJN reiteró que corresponde al INE la delimitación de los distritos y las secciones electorales más no el establecimiento

¹²⁸ Considerando SEXTO de la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014. Disponible en: <https://www.te.gob.mx7conacime/index.phpdo_>. Última fecha de consulta: 6 de septiembre de 2020.



del número de distritos electorales en los que se divide el territorio estatal para la elección de diputados, ya que esta es una atribución de los estados en el diseño de sus sistemas electorales.

No obstante, en lo relativo a las circunscripciones plurinominales se reiteró que el Congreso chiapaneco tiene libertad para determinar el número de éstas, que de acuerdo con la Constitución local y a la normativa electoral eran cuatro, sin embargo, no contaba con facultades para definir qué distritos integran cada circunscripción, lo cual, bajo el criterio de la Corte es competencia exclusiva del INE en términos del texto constitucional y de la LGIPE.

En la sentencia se aclaró que en la acción de inconstitucionalidad 13/2014, se votó por el reconocimiento de validez de las circunscripciones trazadas, no obstante, dicho reconocimiento se derivó, de una condición excepcional.

La condición excepcional a la que hicieron referencia consistía en que en aquel momento el INE estaba en imposibilidad de realizar las actividades técnicas para trazar la geografía electoral de las entidades federativas, y como consecuencia se mantenía la que estuviera vigente en el momento, lo cual fue establecido en el acuerdo INE/CG48/2014.¹²⁹

Al ya no existir dicha condición excepcional, resultaba necesario fijar un criterio para determinar si la delimitación de las circunscripciones electorales de las entidades federativas correspondería al INE o al Congreso estatal.

La determinación en la sentencia fue que la geografía electoral, “al ser una función nacional a cargo del INE, debe ser entendida como una atribución integral que comprende, no sólo la delimitación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, sino también la delimitación territorial de las circunscripciones plurinominales, esto, pues todas estas funciones implican, de igual manera, la división del territorio con fines electorales”.¹³⁰

¹²⁹ Acuerdo INE/CG48/2014 Disponible en: <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/79291>>. Última fecha de consulta: 26 de mayo de 2020.

¹³⁰ Párrafo 141 de la acción de inconstitucionalidad acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541708&fecha=22/10/2018&print=true>. Última fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.



Para fortalecer el argumento se explicó que la geografía electoral es entendida como la delimitación del ámbito territorial para efectos electorales, y para trazarla se requiere una función técnica especializada por tener un efecto trascendental sobre el valor del voto, pues debe existir una proporcionalidad entre el número de votos y el número de representantes, esto, tanto para la definición de distritos electorales, como para la definición de circunscripciones.

En consecuencia, en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 se emitió la declaratoria de invalidez del numeral 3 del artículo 18 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, y se determinó que Congreso local no tiene facultades para trazar circunscripciones electorales, sino únicamente para determinar el número de estas.

1.2. Disminución y aumento del número de diputaciones en las entidades federativas:

Respecto al número de diputaciones que integran los órganos legislativos de las entidades federativas, la Corte ha señalado de manera reiterada que es una facultad que corresponde a la libertad configurativa de los poderes legislativos locales, no obstante, en algunos Estados como lo son Coahuila, Durango, Tlaxcala y Morelos, en donde se determinó disminuir el número de diputaciones, resultó necesaria la interpretación de la Corte en las respectivas acciones de inconstitucionalidad 14/2010, 27/2013, 69/2015 y 29/2017, todas con sus acumuladas.

Por otro lado, también ha resultado necesario el estudio de constitucionalidad respecto a la disminución del porcentaje de diputaciones por el principio de representación proporcional, tal y como ocurrió en la acción de inconstitucionalidad 37/2001 de Aguascalientes. En contraste, en la Ciudad de México fue necesario resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 en donde, por el contrario, aumentó el porcentaje de diputaciones de representación proporcional.

Por último, en Chihuahua se generó una figura atípica, denominada *diputaciones flexibles*, la cual también tuvo que ser estudiada por la Corte en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015.

a) Disminución del número de diputados en Coahuila (2009), Durango (2013), Tlaxcala (2015) y Morelos (2017): acciones de inconstitucionalidad 14/2010, 27/2013, 69/2015 y 29/2017



Conforme aumenta la población de las entidades federativas, lo más común sería que se presentara también un aumento en el número de diputaciones, no obstante, en el desarrollo de la investigación se han identificado cuatro acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la disminución del número de diputados.

Las reformas a las Constituciones locales que dieron origen a dichas acciones de inconstitucionalidad se presentaron para los Congresos de Coahuila (2009), Durango (2013), Tlaxcala (2015) y Morelos (2017).

En el año 2009, en Coahuila fue aprobada la reforma constitucional al artículo 33 a efectos de disminuir el número de diputaciones. En el texto de 2009 se establecía que habría 31 diputados, 20 electos por el principio de mayoría relativa y 11 por el de representación proporcional; la proporción era de 64.5% de mayoría y de 35.5 de representación proporcional.

La reforma a la Constitución local estableció una conformación de 16 diputados de mayoría relativa y 9 de representación proporcional, lo cual en proporción representa 64% por el principio de mayoría y 36% de representación proporcional; a pesar de no existir una modificación sustancial en la proporción de diputados, se interpuso la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, bajo el argumento de existir una discrepancia entre el porcentaje establecido en la Cámara de diputados federal –que es de 60% de mayoría y 40% de representación proporcional– y el Congreso de Coahuila.

En la sentencia, la SCJN argumentó que, si bien es cierto que la Constitución general establece, en el artículo 52, el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados federal, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un 60% y 40%, respectivamente, este dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de diputados, y por su parte, el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, no establece cifras o porcentajes a los cuales deban adecuarse las entidades federativas.

Por otro lado, se tiene el caso del estado de Durango, en donde antes de la reforma constitucional de 2013, el órgano legislativo se encontraba integrado por 30 diputados, de los cuales 17 eran electos por el principio de mayoría relativa y 13 por el de representación proporcional, no obstante, tras reformar el artículo 31 de su



Constitución local¹³¹, se estableció la disminución de 5 diputados, dejando al Congreso local con 25 legisladores: 15 por mayoría relativa y 10 por representación proporcional.

En la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, el Partido del Trabajo impugnó por considerar que la reforma que disminuía el número de diputados se basaba en argumentos políticos y no sociales, sumado a que, desde su óptica, de la interpretación del artículo 116 de la Constitución federal, no era posible disminuir los diputados cuando la población de Durango se encontraba en aumento.

En la sentencia, la SCJN, argumentó que el artículo 116 constitucional establece el número mínimo de representantes, en función de una plataforma poblacional, pero no establece un número máximo, por lo que la determinación sobre el número de integrantes del Poder Legislativo es una facultad del Congreso local, siempre y cuando no se aparte significativamente de los parámetros establecidos en el propio artículo 116 de la Constitución general.

Asimismo, explicó que de una interpretación del artículo 116, fracción II, de la Constitución general, se puede obtener el dato de cuántos representantes se deben elegir de acuerdo con el número de habitantes.

Empero, una interpretación funcional del citado artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, permite obtener el dato de cuántos representantes se deben elegir de acuerdo con el número de habitantes. Para ello, de los tres supuestos que se prevén en dicho artículo, debe dividirse la población entre el número mínimo de diputados, a efecto de obtener el dato de equivalencia poblacional de un diputado.¹³²

Es decir, la SCJN presentó en su sentencia una fórmula para determinar el número mínimo de diputados con los que debe contar cada entidad federativa, que consiste en dividir el parámetro poblacional establecido en la Constitución entre el número mínimo de diputaciones, para de esta manera obtener la población por diputado, y al realizar la operación con cifras de la época, la SCJN determinó que la

¹³¹ Reforma constitucional publicada el 13 de agosto de 2013.

¹³² Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013. Disponible en: <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25710&Clase=DetalleTesisEjecutorias>>. Última fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.



disminución de diputados en el estado de Durango se ajustaba a los parámetros constitucionales.

Por otro lado, se tiene el caso del estado de Tlaxcala, en donde el Congreso local se integraba por 32 diputaciones, de las cuales 20 se elegían por el principio de mayoría relativa y 12 por el de representación proporcional.

Tras reformar su Constitución, se determinó eliminar 7 diputaciones, para de esta manera obtener un órgano legislativo de 25 integrantes, reforma que fue impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas.

Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 27/2013, la SCJN determinó que el artículo 116 fracción II de la Constitución establece un mínimo de diputaciones atendiendo al criterio poblacional, y corresponde “al ámbito de la libre configuración del órgano reformador de la Constitución local la determinación del número exacto de diputados que habrán de integrar el Congreso; sin que deba entenderse que necesariamente éste debe incrementarse conforme aumente la población, pues en todo caso, el parámetro al que se atiende es el de representatividad de cada legislador respecto de determinada cantidad de habitantes”.¹³³

Asimismo, expresó que el órgano reformador de la Constitución local se encontraba en plena libertad de hacerlo, siempre y cuando respetara las bases constitucionales y no hubiera disminuido de manera desproporcional el número de diputados respecto del número de habitantes.

Por último, se tiene el caso del Congreso del estado de Morelos, el cual se integraba por 30 diputaciones, de las cuales 18 eran electas por el principio de mayoría relativa y 12 por el de representación proporcional. No obstante, tras la reforma constitucional local del 27 de abril de 2017 se determinó disminuir el órgano legislativo a 20.

Ante dicha reforma, se promovió la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017; al igual que en las acciones de inconstitucionalidad de Durango y Tlaxcala, la SCJN expresó:

¹³³ Acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Última fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

[...] si el órgano reformador de la Constitución del Estado en ejercicio de su libertad de configuración y en respuesta a un reclamo social y siendo empático con el entorno nacional en el sentido de ‘adelgazar el aparato legislativo y gubernamental y aprovechar los recursos en obras que también beneficien al Estado y a los morelenses’, consideró adecuado reducir el número de integrantes de la Legislatura, se encontraba en plena libertad de hacerlo, siempre y cuando respetara las bases constitucionales referidas, como aconteció en la especie al haber observado el mínimo establecido y no haber disminuido de manera desproporcional el número de diputados respecto del número de habitantes¹³⁴.

Tal como se aprecia, el argumento de la Corte fue similar para el Congreso de Morelos, en el sentido de dejar al legislador local la libertad de determinar el número de diputaciones que integraran su Congreso.

Tal como se observa, en los órganos legislativos locales existe una tendencia a disminuir el número de diputaciones locales, lo cual tiene como principal argumento el ahorro de recursos económicos. Al respecto, tendría que estudiarse si en las entidades federativas en las que se ha disminuido el número de diputados, también ha disminuido el presupuesto asignado al poder legislativo, no obstante, la presente investigación no es materia de dicho estudio.

b) Disminución de diputados de representación proporcional en Aguascalientes: acción de inconstitucionalidad 37/2001

El 29 de octubre de 2001, el poder legislativo de Aguascalientes determinó reformar el artículo 17 de la Constitución local para mantener el número de diputaciones en 27 pero modificar la proporción y con ello disminuir el número de diputaciones de representación proporcional y aumentar las de mayoría relativa.

Antes de la reforma se tenían 18 diputaciones de mayoría relativa y 9 de representación proporcional, con la reforma se determinó contar con 23 diputaciones de mayoría y únicamente 4 de representación proporcional. Es decir,

¹³⁴ Acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Última fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

se pretendió pasar de una proporción de 66.6% y 33.3% a una excesivamente predominancia del sistema de mayoría con una proporción 85.18% frente a 14.81%.

En la sentencia, la SCJN señaló que el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

- La participación de los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad;
- Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y
- Evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Con relación a estos fines, la Corte determinó que al reducir el número de diputaciones de representación proporcional a 4 y aumentar el de diputaciones de mayoría relativa a 23, se generaba un diferencia significativa de los porcentajes establecidos en la Constitución federal, y con ello se limitaba por una parte, la participación política de las minorías en el órgano legislativo y la posibilidad de participar con ello en la toma de decisiones ya que, 4 diputaciones representan el 15%, porcentaje que no era realmente representativo de los partidos minoritarios.¹³⁵

En conclusión, si bien la Constitución general no establece el porcentaje de diputaciones de representación proporcional, el porcentaje no puede limitar la participación política de las fuerzas políticas minoritarias, y, en consecuencia, la disminución de diputaciones de representación proporcional en Aguascalientes fue declarada inconstitucional.

c) Congreso 50% de mayoría y 50% de representación proporcional en la Ciudad de México: acción de inconstitucionalidad 15/2017

En la acción de inconstitucionalidad 15/2017 se impugnó el artículo 29 apartado A de la Constitución de la Ciudad de México, el cual establece que el Congreso de esta entidad se integra por 33 diputaciones electas bajo el principio de mayoría

¹³⁵ *Cfr.* Acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>. Última fecha de consulta 10 de junio de 2020.



relativa y 33 por el principio de representación proporcional; es decir una proporción 50%-50%.

Como antecedente, cabe señalar que el órgano legislativo de la Ciudad de México se integraba por 40 diputados de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, lo cual representaba una proporción de 60.60% por mayoría relativa y 39.40% por representación proporcional.

En la exposición de motivos, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México explicó que la proporcionalidad en la integración del poder legislativo había sido una aspiración democrática:

En cuanto a la integración del Poder Legislativo, ha sido una larga aspiración democrática que los votos de cada fuerza política se traduzcan de manera proporcional en escaños. Si bien la fórmula tradicional de elección uninominal tiene una larga historia, en cada circunscripción o distrito, el efecto acumulado de que los votos perdedores carezcan de representación genera sobrerrepresentación de la mayoría y subrepresentación de las minorías. Se propone una integración del poder legislativo mediante 66 diputaciones, 33 electas por la vía uninominal y 33 por representación proporcional a fin de mantener el sistema mixto y que la distribución de las diputaciones plurinominales tienda a que el porcentaje de votos sea idéntico al de escaños. Este modelo favorecería una composición más plural del Congreso de la ciudad, aunque ésta sería insuficiente si no se establecieran mecanismos que flexibilicen el acceso de las y los candidatos sin partido a espacios de representación legislativa. En diversos procesos electorales se ha evidenciado la inequidad en las prerrogativas y condiciones de competencia de estas candidaturas frente a las de los partidos políticos. El proyecto incorpora mecanismos que ampliarán la participación ciudadana por la vía plurinomial, mediante la constitución de listas de representación proporcional de candidatos sin partido. Se refuerzan los derechos políticos de las personas originarias de la ciudad residentes en el extranjero, en atención a lo previsto en los instrumentos internacionales. Es menester instrumentar mecanismos que permitan a estas personas ejercer su derecho a votar y ser votados, por lo que se propone una fórmula de representación proporcional pura para acceder a diputaciones.¹³⁶

¹³⁶ Exposición de motivos del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México presentada por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal.



La proporción de diputaciones 50% mayoría relativa y 50% de representación proporcional representó una de las innovaciones en la Constitución de la Ciudad de México, no obstante, en contra de dicha disposición, se interpusieron las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

En dichas acciones de inconstitucionalidad, el argumento relativo a la proporción 50%-50% lo relacionaron con los límites de sobrerrepresentación, tema que será abordado más adelante en esta investigación. En el fondo, el principal argumento señalado es que se vulneraban las bases contenidas en los artículos 52 y 54, fracción III, de la Constitución Federal; asimismo, se argumentó que se alejaba de la proporción establecida para la integración de las Alcaldías, las cuales cuentan con un esquema de 60% de concejales electos por el principio de mayoría relativa y de 40% electos por representación proporcional.

En la sentencia, la SCJN precisó que si bien el artículo 52 de la Constitución general establece el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados federal conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un 60% y 40%, respectivamente, dicho artículo es aplicable únicamente al orden federal, mientras que el artículo 116 constitucional es el que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases para las entidades federativas.

Es decir, en la sentencia se establece de manera expresa que el porcentaje 60% de diputaciones de mayoría relativa y 40% de representación proporcional es únicamente aplicable para la Cámara de diputados federal, no obstante, también aclara que ello no implica que los estados tengan libertad absoluta para establecer los porcentajes de composición, pues deben tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria y a su vez también que se logre reflejar una verdadera representatividad del órgano legislativo.¹³⁷

Asimismo, la Corte destacó que, si bien las Legislaturas estatales “gozan de cierta libertad para moverse dentro el compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que, no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje

¹³⁷ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en contra de la Constitución de la Ciudad de México. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Última fecha de consulta: 10 de junio de 2020.



considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de diputaciones, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules”.¹³⁸

Más adelante la sentencia señala que las legislaturas de las entidades federativas solamente se encuentran obligadas por la Constitución a incluir en su marco legal y constitucional local que la elección de los miembros de sus legislaturas debe realizarse bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, pero no les establece un modelo específico de conformación, dejando ese aspecto a la libre configuración, por lo que en el caso, el Constituyente de la Ciudad de México se encontraba en total libertad de establecer un modelo paritario para la integración del Congreso local”.¹³⁹

La integración del órgano legislativo a través de un 50% por el principio de mayoría relativa y 50% por el de representación proporcional, es el máximo que se ha establecido para la representación proporcional; un aspecto que podría resultar interesante sería un órgano legislativo predominantemente proporcional, es decir, que el porcentaje de diputados de representación proporcional fuera mayor que el de mayoría relativa.

El único caso de un órgano legislativo de una entidad federativa electo totalmente por el principio de representación proporcional fue la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, no obstante, el diseño del sistema electoral se encontraba en los artículos transitorios de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, por lo que no le resultó aplicable el marco establecido en el artículo 116, ni en el 122 de la Constitución federal, y a su vez no fue susceptible de ser impugnada vía acción de inconstitucionalidad por encontrarse dentro de los artículos transitorios de la propia Constitución general.

d) Los *diputados flexibles* en el Congreso de Chihuahua: acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015

La figura de *diputados flexibles* fue una innovación del Congreso de Chihuahua con la finalidad de corregir la subrepresentación que superara los 8 puntos porcentuales en la votación al momento de asignar diputaciones de representación proporcional.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Idem.*



El artículo 40 de la Constitución de Chihuahua establecía que el Congreso local se conformaría por 22 diputaciones electas por el principio de mayoría y 11 por el de representación proporcional, sin embargo, contempló la posibilidad de contar con 3 diputados plurinominales adicionales en caso de presentarse el supuesto de subrepresentación superior a los 8 puntos porcentuales en algún partido político.

Estas 3 diputaciones de representación proporcional adicionales fueron conocidas como diputaciones flexibles, es decir, de origen no estaban contempladas en la conformación del Congreso de Chihuahua, pero, atendiendo a los resultados electorales podían asignarse. Se cita el artículo 40 de la Constitución de Chihuahua:

Artículo 40.- El Congreso se integrará con representantes del pueblo de Chihuahua, electos como Diputados en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El Congreso del Estado se integra por veintidós diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y once diputados electos según el principio de representación proporcional, para lo cual, existirá una circunscripción plurinominal correspondiente al territorio de la Entidad. Podrán además asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación que prohíbe esta Constitución y a fin de garantizar la representación mínima a los partidos políticos que alcancen el umbral de votación exigido y demás requisitos que establezca la Ley. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El tema de sobre y subrepresentación será estudiado de manera más amplia en subtemas posteriores de este capítulo de la investigación, no obstante, cabe destacar que a partir de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 se estableció en el artículo 116 constitucional la obligación de no exceder los 8 puntos de sobre y subrepresentación en la integración de los Congresos locales, y dejando a la libertad de configuración legislativa la decisión de establecer los mecanismos para evitar caer en este supuesto.

De esta forma, el mecanismo más habitual para corregir la subrepresentación superior a los 8 puntos porcentuales consiste en retirar de los partidos políticos sobrerrepresentados diputaciones a efecto de asignarlas a los subrepresentados;



no obstante, es factible que se den casos en los que un partido político se encuentre sobrerrepresentado por menos de 8 puntos porcentuales, y aun así se le tengan que retirar diputaciones a efecto de asignarlas al partido político con subrepresentación superior a los 8 puntos. De ahí que la propuesta de Chihuahua no resultaba alejada de la realidad.

En el derecho comparado podemos encontrar ejemplos de órganos legislativos que tienen un número determinado de legisladores base y puede variar atendiendo a los resultados del proceso electoral. Tal es el caso de Alemania, cuyo *Bundestag* se integra por 598 escaños fijos, a los cuales les pueden ser añadidos los denominados *asientos adicionales*.

En el sistema alemán, en una parte de la boleta electoral los ciudadanos votan por un candidato para representar a su distrito. El candidato con mayoría de votos es elegido como representante del distrito o circunscripción y la mitad de los miembros del *Bundestag* (o parlamento) son elegidos de esta manera; en una segunda parte de la boleta, los votantes seleccionan un partido. Este segundo tipo de votación se suma a nivel nacional para determinar la cuota de cada partido en el voto popular. La proporción de cada partido en la segunda votación determina su representación total en el Bundestag. A cada partido se le asignan asientos adicionales de tal modo que el porcentaje de la combinación de asientos por candidato y por partido iguale su proporción en la votación; estos asientos adicionales se distribuyen de acuerdo a las listas preparadas por los partidos antes de la elección.¹⁴⁰

En el caso mexicano, la propuesta presentada en la Constitución de Chihuahua además de innovadora resultaba útil, ya que corregía un problema que en la práctica muchas entidades federativas pueden presentar.

No obstante, la Corte determinó que la porción: hasta tres diputados plurinominales adicionales para integrar el Congreso, vulneraba los principios de certeza y seguridad jurídica. Ello, porque a decir de la Corte:

el principio de certeza consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de dicho proceso, es decir, que conozcan previamente con toda

¹⁴⁰ Gil Villegas, Francisco, "Sistemas políticos de Alemania y Gran Bretaña. Posibles lecciones para México", *Revista Foro Internacional*, México, vol. LX, núm. 1, enero - marzo 2020, p. 66. Última fecha de consulta: 10 de junio de 2020.



claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades Electorales.¹⁴¹

De igual forma, señaló que con el criterio de diputados plurinominales adicionales existía una variación del número de integrantes que conformarían el Congreso, y que dependería de hechos fácticos, lo cual a su vez podría generar inequidad en la conformación de dicho órgano, ya que una vez asignados los lugares podría ser posible incrementar las asignaciones de un partido político.¹⁴²

El criterio establecido por la Corte, y en el que se alegó la vulneración del principio de certeza y seguridad jurídica dejó sin efectos una disposición que corregía la problemática de la subrepresentación.

Ahora bien, cabe señalar lo que se entiende por principio de certeza, para de esta manera saber si efectivamente se estaba vulnerando.

El principio de certeza en materia electoral –definido por la propia Corte– “consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público”.¹⁴³

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha señalado que el principio de certeza “consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral —acorde a las reglas del Derecho escrito formal mexicano—, conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan”.¹⁴⁴

Es decir, el principio de certeza implica el conocimiento previo de las normas, reglas y procedimientos mediante los cuales se lleva a cabo la asignación de

¹⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Última fecha de consulta: 10 de junio de 2020.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”.

¹⁴⁴ SUP-RAP-118/2014 y SUP-RAP-120/2014.



diputaciones de representación proporcional, lo cual en el artículo 40 de la Constitución de Chihuahua estaba claramente establecido, y si bien, el número de diputaciones podía variar, la propia legislación definía de manera clara el mecanismo para corregir la subrepresentación.

Por las consideraciones anteriores, es que, desde mi punto de vista, la existencia de las *diputaciones flexibles* en Chihuahua no vulneraba el principio de certeza en materia electoral y por el contrario pudo haber dado solución a la problemática de la subrepresentación.

Dicha problemática se encuentra presente en diversas entidades federativas, por ejemplo, en Hidalgo, al no estar establecido en la norma de qué manera se va a corregir la subrepresentación, se han dado casos en los que se le tengan que restar diputaciones a un partido político sobrerrepresentado por menos de ocho puntos porcentuales.

2. ÁREA DOS: FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN

El sistema electoral mexicano, en el ámbito federal, encuadra en la clasificación de listas cerradas y bloqueadas ya que los partidos políticos registran cinco listas preestablecidas –una por cada circunscripción electoral–, y dicha lista no puede ser modificada ni en cuanto a nombres ni en cuanto al orden de las candidaturas.

En el ámbito federal, desde la creación de las diputaciones de representación proporcional en 1977, no se ha presentado una modificación en lo relativo a las formas de candidatura y votación; no obstante, en el ámbito local se han observado mecanismos innovadores que han permitido el desbloqueo de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional, tal es el caso de las listas intercaladas, *listas b* o listas de *mejores perdedores* en las entidades federativas.

Asimismo, en las listas de representación proporcional existen variables como el género y figuras como diputación migrante, las cuales pueden generar variaciones en las listas de asignación de diputaciones de representación proporcional, principalmente en esquemas de listas intercaladas, en donde la lista es cerrada pero parcialmente desbloqueada.

2.1. Las listas intercaladas o listas B: acciones de inconstitucionalidad 5/99 y 58/2008 en el entonces Distrito Federal



En el primer capítulo se explicó que, respecto a las formas de candidatura y votación, existe una clasificación de listas, las cuales pueden ser de tres tipos: cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas, y abiertas.

Las listas cerradas y no bloqueadas –o desbloqueadas– son aquellas en las que los partidos políticos presentan los nombres de las y los candidatos, y se da la oportunidad para que el elector decida el orden de prelación que van a ocupar los candidatos.

En el ámbito local mexicano, una de las más destacadas innovaciones que se han presentado en el diseño de los sistemas electorales, es la creación de las llamadas listas intercaladas, listas B o listas de mejores perdedores.

Las listas B, listas de mejores perdedores, listas intercaladas, o la denominación y variables que se agreguen en cada entidad federativa, son un subtipo de la figura de listas cerradas y desbloqueadas.

En este tipo de listas, para efectos de las candidaturas de representación proporcional, los partidos políticos registran la mitad de sus listas en un orden de prelación y la otra mitad se deja en blanco para que, en su momento, sea llenada por los candidatos que contendieron por el principio de mayoría relativa y que no obtuvieron el triunfo en sus distritos electorales uninominales, pero que lograron uno de los mejores porcentajes de votación con relación a los candidatos de su mismo partido político.

Este tipo de listas se ha confundido con la figura de primera minoría (incluso la legislación electoral del Estado de México así las denomina) que opera para la elección del Senado mexicano; no obstante, existen diferencias sustanciales, ya que en la figura de primera minoría se asigna una senaduría al partido político o coalición que haya obtenido el segundo lugar de votación en la entidad federativa correspondiente.

En las listas B el comparativo de votación se realiza entre los candidatos del mismo partido político, ocasionando que no exista alteración en la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional; es decir, primero se determina el número de diputaciones que corresponden a cada partido político y, en un segundo momento, se determina quiénes son los candidatos que ocuparán dichas diputaciones. En términos más coloquiales, se le pone nombre y apellido a la diputación.

En la primera minoría del Senado, la competencia se da entre todos los partidos políticos y candidatos; en las listas B la competencia se da entre los candidatos del mismo partido político, siendo de esta manera posible que un candidato que ocupó el tercer o cuarto lugar en la votación por mayoría, podría haber obtenido el mejor desempeño electoral en comparación con los demás candidatos de su mismo partido político.

Es decir, mientras la primera minoría que aplica en el Senado emana de la fórmula de mayoría relativa, las listas intercaladas forman parte de la configuración de listas de representación proporcional.

Como ejemplo de listas intercaladas, se tiene Chihuahua, en cuyo artículo 17, numeral 3 de la normativa electoral dispone lo siguiente:

3) Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se asignarán alternada y sucesivamente: en primer lugar, utilizando el sistema de listas previamente registradas por aquellos conforme a esta Ley, y, en segundo lugar, atendiendo a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida.

O bien, la redacción del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, cuyo artículo 24 fracción IV dispone:

“Lista “B”: Relación de diecisiete fórmulas de candidaturas a las diputaciones que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección [...]

A pesar de encontrar casos de listas cerradas y desbloqueadas en sistemas electorales de las entidades federativas, esta variable en el sistema de representación proporcional fue declarado inconstitucional en el año de 1999 tal y como se estudiará en la acción de inconstitucionalidad 5/99.

Tuvieron que transcurrir nueve años para que la Corte conociera de nueva cuenta una acción de inconstitucionalidad relacionada con las listas intercaladas, y fue a través de la acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008

y 60/2008, mediante la cual fue se determinó la constitucionalidad de este tipo de listas.

a) Escrutinio constitucional de las listas cerradas y parcialmente desbloqueadas en el entonces Distrito Federal: acción de inconstitucionalidad 5/99 y 58/2008

El artículo 11 del entonces Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal representó una innovación en los sistemas electorales de las entidades federativas¹⁴⁵ al desbloquear las listas de representación proporcional en un órgano legislativo local; en dicho artículo se estableció lo siguiente:

En la elección de Diputados por el principio de representación proporcional [...] los Partidos Políticos podrán optar por un registro previo en el que se definan los nombres de sus candidatos, o por los mejores porcentajes de sus candidatos uninominales que no obtengan el triunfo en su distrito, o por un sistema que conjugue los dos anteriores; en este último caso, la lista se integrará con la mitad de las opciones anteriores, de forma alternativa, comenzando con los candidatos de la lista previamente registrada.¹⁴⁶

En dicha disposición, se abrió la posibilidad para que los partidos políticos optaran por tres alternativas: i) registrar la lista con la totalidad de candidatos de representación proporcional, es decir una lista cerrada y bloqueada; ii) no registrar lista y formarla con los candidatos que participaron por la vía de mayoría que, habiendo perdido, obtuvieron los mejores porcentajes de votación en relación con los candidatos de su mismo partido político; y iii) combinar las dos opciones, es decir la mitad preestablecida y la otra mitad con los mejores porcentajes de votación.

La figura, en su momento, fue impugnada vía acción de inconstitucionalidad considerando que dicha disposición era contraria a los artículos 116, fracción IV y 122, apartado C de la Constitución federal y 37, quinto párrafo del entonces vigente Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y bajo el argumento de vulnerar las obligaciones de dotar de seguridad y certidumbre a los actos y resoluciones

¹⁴⁵ Aunque según lo narra Eduardo Medina Torres, la primera entidad federativa en incorporar las listas de “mejores perdedores” fue Baja California. Entrevista de fecha 8 de febrero de 2020.

¹⁴⁶ Acción de inconstitucionalidad 5/99. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Última fecha de consulta: 10 de junio de 2020.

electorales. Se alegó, además, la contravención al principio de certeza debido a la ausencia de una lista de candidatos con nombres y apellidos, pues éstos no se encontrarían plenamente identificados de manera previa a la jornada electoral.

Bajo esta premisa, el voto ciudadano sería indeterminado ya que su efecto dependería de factores diversos a la voluntad del sufragante, que es el supuesto esencial en cualquier sistema electoral, dado que, prácticamente, desaparecería la identidad de los candidatos y de los partidos políticos, elemento que sirve de orientación del ciudadano al emitir su voto.¹⁴⁷

En el texto del informe que rindió la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra una atinada explicación de la diferencia entre listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas y listas abiertas, la cual fue de utilidad para la defensa de la libertad configurativa de los órganos legislativos. Dicha defensa se sintetiza en los siguientes puntos:

- Los principios que enuncia el artículo 122 de la Constitución federal y el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no establecen directriz respecto a la manera en que pueda instituirse la prelación de candidatos, ni el momento específico en que deba quedar determinada la misma;
- La doctrina establece tres tipos de listas: cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas, y abiertas. El procedimiento incorporado en la legislación electoral¹⁴⁸ permite que se presenten mecanismos de listas cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas o, en su defecto, una mezcla de ambos;
- En cualquiera de los tres mecanismos se está en presencia de una lista cerrada, toda vez que la misma, ya sea que se conforme con candidatos especialmente postulados para la elección por este principio y con una prelación predeterminada y fija, con los mismos candidatos que hubiere registrado el partido para las elecciones de mayoría relativa (que hubieren obtenido los mayores porcentajes de votación y no alcanzado el triunfo en su distrito), o con una combinación de unos y otros, no puede ser alterada por el elector en

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ Artículos 9º, 11, 13, 144, fracción II, incisos c) y d); 145, último párrafo; 174, inciso f); 193, fracción II, inciso a); 209, inciso e); y 214, primer y segundo párrafos, inciso b), del Código Electoral del Distrito Federal

su contenido esencial (los candidatos), de ahí que no pueda afirmarse la inexistencia de una plena identificación de los candidatos propuestos;

- El sufragio no se emite en forma aleatoria ni el resultado depende de factores diversos a la voluntad del sufragante, porque la integración definitiva de la lista es determinada por la actuación de los propios electores durante la jornada comicial, pues los votos recibidos en las elecciones de mayoría relativa resultan el elemento configurador del orden en que habrá de integrarse la lista, al tratarse de un voto con doble efecto ejercido en forma simultánea;
- El voto otorgado a un partido en la elección de mayoría se traduce necesariamente en un voto en la representación proporcional para el mismo instituto político ya que, según se desprende en la legislación electoral,¹⁴⁹ se prevé la existencia de una boleta única en la elección de diputados y que la suma de los resultados en la elección de mayoría más los computados en las casillas especiales constituye el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.¹⁵⁰

El informe rendido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal muestra que existía pleno conocimiento del sistema electoral que se pretendía diseñar para el Distrito Federal. Atendiendo a los elementos teóricos presentados en el capítulo I de esta investigación, dicho sistema podría clasificarse de la siguiente manera: un sistema electoral combinado-segmentado predominantemente mayoritario conjugado con el principio de representación proporcional a través de la posibilidad de contar con listas cerradas y bloqueadas o listas cerradas y desbloqueadas.

El sistema fue totalmente innovador para el diseño de sistemas electorales mexicanos, asimismo, se ajustaba a los parámetros constitucionales establecidos en el artículo 122. No obstante, la Corte no compartió dicho posicionamiento y determinó la inconstitucionalidad del artículo 11 de la legislación electoral del Distrito Federal, por considerar que este tipo de listas implicaba elegir diputados a través de listas no votadas, lo cual quitaba el carácter de definitivo al registro de listas de candidatos a diputados por el citado principio.

¹⁴⁹ Artículos 174, segundo párrafo, inciso f), y 209, inciso e) del entonces Código electoral local.

¹⁵⁰ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 5/99.



De igual manera, se determinó que se atentaba contra el principio de certeza, por considerar que la posibilidad de optar por alguna alternativa de listas generaba un efecto indeterminado, dado que se estaría dependiendo de factores diversos a la voluntad del sufragante.

Si se realiza un contraste de los argumentos presentados en el informe de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los señalados por la Corte, se tiene un mayor contenido y argumentación en el informe del órgano legislativo, ya que explicó que se trataba de listas cerradas y no bloqueadas, lo cual no fue aceptado por la Corte de aquel momento, pues en la sentencia señaló que se generaba un efecto indeterminado, lo cual pasaría si se tratara de listas abiertas, pero no tratándose de listas cerradas y desbloqueadas.

Es decir, la lista cerrada y desbloqueada que se proponía en la legislación electoral del Distrito Federal estaba configurada por candidatos de los partidos políticos cuyo nombre y apellido era preestablecido, ya que participaban a su vez por el principio de mayoría relativa. En consecuencia, tenían el doble carácter: de candidatos de mayoría relativa y de candidatos de representación proporcional, lo cual es posible en un sistema en el que el voto tiene un doble efecto, se tacha una vez la boleta, pero tiene valor tanto por mayoría y por representación proporcional.

Por último, resulta destacable la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral¹⁵¹, la cual señaló que dichas disposiciones eran acordes a la Constitución y no violentaban el principio de certeza, por los siguientes motivos:

- La conformación de las listas de candidatos de representación proporcional puede presentar diversidad de variantes, ya que en este sistema se vota realmente por el partido político¹⁵²;
- La lista presentada por el partido no puede ser alterada por el elector, por lo que existe plena identificación de los candidatos propuestos¹⁵³;
- Si el partido opta porque la lista se integre con los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo, pero sí un porcentaje alto, el sufragio no

¹⁵¹ SUP-AES-006-1999 Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1999/AES/SUP-AES-00006-1999.htm>. Última fecha de consulta: 11 de junio de 2020.

¹⁵² *Ibidem*, p. 88

¹⁵³ *Ibidem*, p. 90



se emitiría en forma aleatoria ni el resultado dependería de factores diversos a la voluntad del sufragante, por lo que la integración definitiva de la lista sería determinada por la actuación de los propios electores durante la jornada, en razón que los votos recibidos en las elecciones de mayoría relativa resultan el elemento configurador del orden en que habría de ser integrada; y

- La lista de candidatos es publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, por lo que los electores conocerían a los candidatos.¹⁵⁴

En dichos puntos se observa que, en la opinión del Tribunal Electoral, se deja claro que en el sistema de representación proporcional el voto es dirigido hacia el partido político, el cual a su vez postula los candidatos de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales son publicitados y, en consecuencia, se cuenta con la posibilidad de ser conocidos por el elector, lo que redundaría en que no sean indeterminados.

El resultado de la acción de inconstitucionalidad 5/99 cerró, en su momento, la posibilidad de contar en México con listas cerradas y desbloqueadas; sin embargo, una posterior reforma electoral, también en el Distrito Federal, detonó un nuevo criterio de la Corte.

Posteriormente, la acción de inconstitucionalidad 58/2008 centró de nueva cuenta el debate acerca de la posibilidad de contar con listas cerradas y desbloqueadas en los congresos locales.

El 10 de enero de 2008 se publicó el Código Electoral para el Distrito Federal en el que se incluyó de nueva cuenta una variante de listas cerradas y desbloqueadas, a través de la denominada lista B o lista de mejores perdedores.

En el proceso de análisis de la acción de inconstitucionalidad de dicho Código, fue reformado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal incluyendo también la figura de la lista B, generando la acción de inconstitucionalidad 80/2008 y sus acumuladas.

En la acción de inconstitucionalidad 58/2008 se impugnó la constitucionalidad de las listas B por considerar que atentaban contra el principio de certeza en materia electoral y por ser contrario al marco constitucional establecido en los artículos 54 y 122 de dicho texto.

¹⁵⁴ *Ibidem.*, p. 92.

En el informe que rindió la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal se defendió el sistema propuesto, destacando los siguientes argumentos:¹⁵⁵

- El sistema no genera incertidumbre, ni violenta el principio de certeza, debido a que la fórmula de asignación de diputados no se altera, ya que una vez definido el número de diputaciones que corresponden a cada partido político se procede a determinar qué candidatos deberán acceder al cargo atendiendo a los mejores porcentajes de votación;
- En el sistema de representación proporcional, la votación no se otorga a cada uno de los candidatos registrados, sino que los votos son concedidos al partido político o coalición;
- El procedimiento de conformación de las listas genera una verdadera representatividad al hacer posible el acceso a una diputación por el principio de representación proporcional a los candidatos que obtuvieron un mejor desempeño electoral, y con ello se propicia que se concedan curules a los candidatos que ya demostraron ante el electorado —al contender para diputados por mayoría relativa, vía la obtención del sufragio, sin que hayan resultado electos— que cuentan con la suficiente representatividad para alcanzar la diputación de representación proporcional.

En dicho informe, destaca también el argumento relativo a la acción de inconstitucionalidad 5/99, en el que, de manera muy atinada, señalaron que “si bien es cierto que la disposición del Código Electoral, vigente en 1999, es similar al Código de 2008, las circunstancias y situaciones jurídicas eran distintas¹⁵⁶, es decir, materializaron una de las máximas de Nohlen: el contexto hace la diferencia.¹⁵⁷

Ahora bien, el análisis realizado por las y los Ministros de la Corte, se centró en torno a dos porciones normativas de un mismo artículo, y que para efectos didácticos se distinguen a continuación:

¹⁵⁵ *Cfr.* Acción de Inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas, p. 18. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>. Última fecha de consulta 7 de julio de 2020.

¹⁵⁶ *Ibidem.* p. 19.

¹⁵⁷ Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-TEPJF, 2005, *passim*.

- Porción normativa 1: Se ordenará una lista de los candidatos de un partido político o coalición que hubiesen contendido por el principio de mayoría relativa y que no hubieren obtenido el triunfo; el orden de prelación de esta lista será determinado, en orden descendente, por el resultado [...].
- Porción normativa 2: [...] de restar el porcentaje de votación obtenida por el candidato, menos el porcentaje de votación obtenido por el Partido o Coalición en la elección de Diputado por el principio de mayoría relativa en el mismo distrito en la elección ordinaria inmediata anterior.

Es indispensable distinguirlas ya que en la porción normativa 1 se analiza la posibilidad de contar con listas intercaladas (cerradas y desbloqueadas) integradas por los mejores perdedores de los partidos políticos.

Por otro lado, en la porción normativa 2, se dispone que, para determinar los mejores porcentajes de votación, se tomaría como referente al porcentaje de votación obtenida por el partido político en la elección inmediata anterior.

En ambas porciones normativas, el debate giró en torno a la vulneración de los principios de certeza y de equidad en la contienda.

Uno de los argumentos en defensa de las listas B lo presentó el entonces Ministro Franco González Salas quien explicó que el Constituyente mexicano dejó al legislador ordinario la configuración legal de ciertas cuestiones, y entre ellas la configuración de listas, las cuales pueden ser de distintos tipos: lista cerrada y bloqueada o lista cerrada y no bloqueada.

En el caso de la boleta mexicana, explicó González Salas, tenemos un voto con efectos simultáneos, ya que se vota por mayoría relativa y en automático por representación proporcional; es decir no se cuenta con dos boletas. Desde su punto de vista, no se afectaba el principio de certeza debido a que los candidatos se conocen con anterioridad a la jornada electoral y en consecuencia la ciudadanía tiene la posibilidad de estudiar las propuestas y trayectorias tanto de los candidatos de mayoría como los de representación proporcional.

Consecuentemente, si el elector tiene conocimiento previo y los candidatos, a su vez, conocen la existencia de las reglas electorales, en consecuencia de ello – a decir de González Salas– no existe vulneración del principio de certeza. Podría argumentarse que se vulnera el conocimiento del elector, pero el elector ya sabe cuál es el efecto de su voto previamente, y en consecuencia no existe tal vulneración



al principio de certeza. Desde su postura, el Constituyente dejó al legislador ordinario la configuración de ese sistema por listas.

En la votación, únicamente se obtuvieron seis votos a favor de declarar la inconstitucionalidad de las listas B, por lo que, al no lograrse el mínimo de ocho votos requeridos para declarar la inconstitucionalidad de la norma, es que pudo subsistir dicha figura en el Distrito Federal, y que ha sido adoptada con sus variantes en diversas entidades federativas.

Ahora bien, en cuanto a la porción normativa en la que se determinaba considerar el porcentaje de votación obtenido en la elección inmediata anterior, el proyecto de la entonces Ministra Luna Ramos, y el argumento del Ministro Gudiño Pelayo, se inclinaron por considerar que resultaba contrario al principio de equidad en la contienda electoral, debido a que el orden de la lista de candidatos perdedores en los distritos uninominales no resultaba ser el producto de la mayor recolección de los votos que a cada uno de ellos hubiera obtenido en la elección, sino del resultado que arrojara el diferencial con comicios pasados, con lo que no se premiaba a quien captara más sufragios para su partido, sino al que hubiera incrementado la votación pasada.

Dicho en otras palabras, considerar una variable adicional, como lo era tomar en cuenta una elección anterior, podría generar inequidad en la contienda electoral. Este argumento fue adoptado por mayoría de ocho votos y, en consecuencia, la porción normativa fue declarada inconstitucional.

Tal como se expresó en párrafos previos, durante el proceso de sustanciación de la acción de inconstitucionalidad 58/2008 fue reformado el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁵⁸, y en el dictamen de las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores (como Cámara de origen), se explicaron los motivos de la reforma:

El objetivo de este nuevo procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es que un mayor número de diputados por este principio hagan campaña y luchen por el respaldo

¹⁵⁸ Hasta el 5 de febrero de 2017, el entonces Distrito Federal era la única entidad federativa que carecía de una Constitución local, por lo que el máximo ordenamiento jurídico de orden local era el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual no era reformado por el órgano legislativo local, sino por el Congreso federal.



popular, asegurándoles a quienes no obtienen el triunfo de mayoría, pero si una alta votación, que puedan ocupar una curul.¹⁵⁹

Lo destacable de esta modificación es que para lograr la reforma del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal era necesario que fuera a través del poder legislativo federal, en este caso como Cámara de origen el Senado de la República, lo cual resulta significativo porque se da una muestra de la aceptación de las listas cerradas y desbloqueadas por parte del legislador federal.

En la sentencia emitida por la Corte, se hizo referencia a que previamente ya se había resuelto la acción de inconstitucionalidad 58/2008, y en la cual no se había declarado la inconstitucionalidad de las listas B, por lo que muchos de los argumentos fueron retomados, destacando lo relativo a la no vulneración del principio de certeza, dado que los electores, aún y cuando desconocen el orden en que se va a integrar la lista B, si están en posibilidad de conocer a los candidatos, ya que son los que fueron registrados por el principio de mayoría relativa.

La acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas, crearon un precedente que ha permitido que las legislaturas de las entidades federativas puedan innovar en cuanto al diseño de sus sistemas electorales.

2.2. El principio de paridad en la asignación de diputaciones de representación proporcional

La reforma constitucional de 6 de junio de 2019 denominada *paridad en todo* ha generado una serie de interpretaciones relativas a la implementación del principio de paridad en la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Si bien, el estudio del principio de paridad conlleva diversas implicaciones en el derecho electoral, para efectos de esta investigación únicamente se aborda respecto a los efectos que genera en las listas finales de representación proporcional.

El principio de paridad ha generado tal evolución, que algunas entidades federativas como la Ciudad de México lo han considerado en la integración del

¹⁵⁹ Referido en la acción de inconstitucionalidad 80/2008. Disponible en: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5061954&fecha=26/09/2008>. Última fecha de consulta: 7 de julio de 2020.

Congreso y no únicamente en la postulación de candidaturas, de ahí que resulta de interés estudiar la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas.

En contraste tenemos casos como el del Congreso de Morelos, el cual pasó de tener una predominancia notable del género masculino en el año 2015 SUP-JRC-680/2015 a una composición mayoritariamente del género femenino en 2018 SUP-REC-1052/2018.

Adicionalmente, el proceso electoral 2021 generó una nueva corriente de interpretaciones relativas al principio de paridad, entre las cuales es posible señalar el SUP-REC-433/2019 en Baja California, SUP-REC-1755/2018 en Veracruz, SUP-REC-1423/2021 en la Ciudad de México, SUP-REC-1560/2021 en San Luis Potosí, SUP-REC-1414/2021 en el Congreso federal y SUP-REC-1524/2021 en el Estado de México

En dichos criterios pueden observarse una serie de variables del principio de paridad, y los mecanismos para materializarlo y que se estudian al final de este apartado.

a) De un Congreso predominantemente masculino a uno predominantemente femenino: Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-680/2015, SUP-REC-1052/2018 en Morelos y Jurisprudencia 10/2021

La composición del Congreso de Morelos pasó de ser un órgano legislativo integrado por 25 diputados y 5 diputadas en el año 2015, a un Congreso con 14 diputadas y 6 diputados en 2018.¹⁶⁰

En el año 2015, el Congreso de Morelos estaba integrado por 30 diputaciones, de las cuales 18 eran electas por el principio de mayoría y 12 por el de representación proporcional.

En la elección correspondiente a ese año, una vez obtenidos los resultados por el principio de mayoría relativa, se desprendió que lograron el triunfo 15 hombres y 3 mujeres en los distritos electorales uninominales, lo cual generaba una notable subrepresentación del género femenino; adicionalmente, los 10 partidos políticos

¹⁶⁰ En mayo de 2017 se reformó el artículo 13 de la Ley local y se determinó que la integración del Congreso local es de 20 diputaciones, 12 por mayoría relativa y 8 por representación proporcional.



con derecho a obtener diputaciones registraron en su primer lugar de la lista a una candidatura del género masculino, y, en consecuencia, las primeras 10 diputaciones de representación proporcional corresponderían al género masculino, y únicamente 2 al género femenino.

La composición final del Congreso de Morelos, al aplicar estrictamente la norma, quedaba conformada por 25 hombres y 5 mujeres, por lo que las y los Consejeros del Instituto Electoral de Morelos, llevaron a cabo una interpretación de la norma en el Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, en el que señalaron que conforme a los principios de igualdad sustantiva y no discriminación, y en cumplimiento al principio de paridad como una medida para la integración de los congresos estatales, era necesario que las cuotas de género trascendieran a la asignación de diputados de representación proporcional, para de esta forma, a decir del Instituto Electoral morelense: “derrotar los obstáculos que generan desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que históricamente han afectado a las mujeres en los cargos de elección popular.”¹⁶¹

A partir de esta interpretación, el Instituto Electoral local determinó que todas las fórmulas de los partidos políticos deberían iniciar con una candidatura del género femenino, y como consecuencia de ello, 10 de las 12 diputaciones de representación proporcional fueron asignadas a las número dos de la lista, que en todos los casos eran mujeres.

Dicha determinación –aunque no lo refieren en el Acuerdo– se trató de un desbloqueo de listas con la finalidad de implementar una acción afirmativa y garantizar el principio de paridad, no únicamente en la postulación, sino en la integración del órgano legislativo; de esta forma, el Congreso de Morelos quedó integrado por 17 diputados –15 por mayoría relativa y 2 por representación proporcional– y 13 diputadas –3 por mayoría y 10 por representación proporcional– y de esta forma lograron un Congreso más paritario.

Ante dicha determinación, se interpusieron medios de impugnación ante el Tribunal Electoral local, a los cuales se les asignó la clave TEE/JDC/255/2015-1 y sus acumulados, en cuya sentencia se determinó incluso ir más allá, asignando la

¹⁶¹ Acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Morelos IMPEPAC/CEE/177/201, p. 38. Disponible en: <<http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE177201517062015P.pdf>>. Última fecha de consulta: 7 de julio de 2020.

totalidad de diputaciones de representación proporcional a candidaturas del género femenino, bajo el argumento:

Los institutos políticos al haber registrado el número de diputados requeridos por el código comicial, podrán postular candidatos por el principio de representación proporcional mediante una lista de candidatos, los cuales deberán ser considerados preferentemente en el orden en que se colocaron, sin embargo, ello no significa que el órgano administrativo electoral no pueda elegir a la primera mujer que se ubica en la lista, ello en razón de las necesidades de conformar un Congreso paritario y de los resultados que se presentasen de las elecciones de diputados uninominales.¹⁶²

En consecuencia, bajo la interpretación del Tribunal Electoral de Morelos, la palabra *preferentemente*, abría la posibilidad a seguir o no el orden de la lista –que es cerrada y bloqueada–, y bajo el argumento de conformar un Congreso paritario determinó que podía elegir a la primera mujer de la lista, que en la lista definitiva en realidad ocupaba el segundo lugar.

Más adelante señaló que la observancia de las listas de los partidos políticos debería atender también a la observancia del principio de paridad, por lo cual era posible la asignación de la primera mujer de la lista con ello se lograría eliminar la subrepresentación del género femenino.

La sentencia del Tribunal Electoral de Morelos fue impugnada por los candidatos afectados, y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó ejercer su facultad de atracción asignando el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.¹⁶³

Al estudiar el caso, la Sala Superior determinó revocar la Sentencia del Tribunal Electoral de Morelos, ya que, a su decir, la vulneración al principio de paridad se tuvo que alegar al momento del registro de las listas de representación proporcional de los partidos políticos.

¹⁶² Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos TEE/JDC/255/2015-1 y sus acumulados, p. 125. Disponible en: <<http://www.teem.gob.mx/resoluciones/2015/JDC-255-2015-1.pdf>> .

¹⁶³ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JRC-680/2015. Disponible en: <<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-00680-2015>>. Última fecha de consulta: 7 de julio de 2020.

De igual forma, la Sala Superior argumentó que las listas eran cerradas, explicando que el orden de prelación de las listas no podía modificarse en función del resultado de los triunfos de mayoría relativa a un libre arbitrio.

Asimismo, señaló que el Tribunal Electoral local había dictado una sentencia con formalismo mágico de perspectiva de género, ya que al tratarse de listas cerradas que tienen un orden de prelación, modificarlas generaría una alteración de la voluntad ciudadana en cuanto a la elección de los candidatos por los que votó.¹⁶⁴

Sumado a lo anterior, hizo énfasis en el principio de certeza, bajo el cual, las reglas se encuentran previstas con antelación al inicio del proceso electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de las fuerzas políticas y candidatos, y atendiendo a este principio, las listas de representación proporcional se conocen con antelación al inicio del proceso electoral, y que ya fueron aprobadas por los partidos políticos atendiendo a su facultad de autoorganización y autodeterminación.

En conclusión, la Sala Superior dio mayor prioridad a los principios de certeza, de autodeterminación y de auto organización de los partidos políticos que a la interpretación que realizaron tanto el Instituto Electoral morelense como el Tribunal Electoral, y en la determinación final se revocó la asignación de representación proporcional que se había realizado para mujeres.

En la siguiente tabla se muestra la conformación del Congreso de Morelos a partir de la aplicación de los tres criterios:

	Instituto Electoral de Morelos SDF-JDC-566/2015	Tribunal Electoral de Morelos TEE/JDC/255/2015-1 y acumulados	Sala Superior del Tribunal Electoral SUP-JRC-680/2015 y acumulados
Hombres	18	15	25
Mujeres	12	15	5
Total	30	30	30

Fuente: elaboración propia con información de los expedientes citados

¹⁶⁴ *Ibidem.*

En la tabla se observa una notable sobrerrepresentación del género masculino, no obstante, ello es consecuencia de la aplicación estricta de la fórmula de representación proporcional y del mantener las listas cerradas y bloqueadas sin considerar la aplicación del principio de paridad.

Por otro lado, de haberse aplicado el principio de paridad de acuerdo con el criterio del Tribunal Electoral de Morelos, se hubiera generado un efecto de desbloqueo de listas, ya que el segundo lugar de las listas de todos los partidos políticos se hubiera trasladado al primer lugar, y los primeros lugares –del género masculino– al segundo lugar.

El caso Morelos resulta interesante porque las matemáticas y circunstancias ocasionaron que fuera muy evidente la sobrerrepresentación del género masculino ocasionada porque todos los partidos políticos postularon hombres en sus primeros lugares.

No obstante, para la elección del año 2018, la Sentencia de la Sala Superior generó un efecto totalmente diferente al de 2015, ya que al obtenerse los resultados se desprendió que obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría relativa 6 hombres y 6 mujeres.

Por el principio de representación proporcional se asignaron 8 diputaciones, las cuales, a través del acuerdo IMPEPAC/CEE/254/2018¹⁶⁵ fueron distribuidas únicamente para mujeres.

Como consecuencia de ello se interpusieron diversos medios de impugnación que fueron acumulados en el expediente TEEM/JDC/292/2018-1, y en los que candidatos del género masculino alegaban que el Congreso de Morelos tendría que integrarse por 50% de diputados y 50% de diputadas, es decir, de las 8 diputaciones de representación proporcional, 4 tendrían que ser para cada género.

Tanto el Tribunal electoral local como la Sala Regional Ciudad de México en el expediente SCM-JRC-158/2018 y sus acumulados coincidieron en que la interpretación del principio de paridad en beneficio del género masculino sería contraria a la lógica de efecto útil y a la finalidad de las acciones afirmativas pues

¹⁶⁵ Acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Morelos IMPEPAC/CEE/254/2018. Disponible en: <<http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2018/Julio/ACUERDO%20254%2008%20JUL%202018%20E.pdf>>. Última fecha de consulta: 9 de julio de 2020.

se reducirían las posibilidades de que las mujeres desempeñen cargos de representación popular, es decir, implicaría un techo para la participación política de las mujeres y una limitación injustificada a su derecho a ser votadas.¹⁶⁶

En el mismo sentido, la Sala Superior en el SUP-REC-1052/2018 razonó que a pesar de que la conformación de los órganos legislativos establece como regla una proporción ideal del cincuenta por ciento de ambos géneros, ello implicaría una restricción de un porcentaje mayor de mujeres y en consecuencia el establecimiento de un tope a la participación femenina.¹⁶⁷

Asimismo, resulta de interés el voto razonado de la Magistrada Janine Otalora Malassis, en el cual estableció que la democracia paritaria está mucho más allá de la integración 50-50 de los órganos de representación popular, y que resulta pertinente señalar que no debe confundirse a las acciones afirmativas con la paridad.

Dicha distinción es importante ya que, a partir de sus objetivos, la paridad no es una medida temporal, mientras que las acciones afirmativas sí lo son, es decir, las acciones afirmativas están pensadas para desaparecer.

Por último, presentó un cuadro con la conformación histórica del Congreso de Morelos:

LEGISLATURA	AÑOS	CURULES	HOMBRES	MUJERES
XLVIII	2000-2003	30	27	3
VLIV	2003-2006		27	3
L	2006-2009		23	7
LI	2009-2012		21	9
LII	2012-2015		23	7
LIII	2015-2018		25	5

¹⁶⁶ Sentencia de la Sala Regional Ciudad de México SCM-JRC-158/2018. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2018/JRC/158/SCM_2018_JRC_158-801938.pdf>. Última fecha de consulta: 9 de julio de 2020.

¹⁶⁷ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) SUP-REC-1052/2018. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1052-2018.pdf>. Última fecha de consulta: 9 de julio de 2020.

LIV	2018-2021	20	6	14
LV	2021-2024	20	10	10

Fuente: Voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis en el expediente SUP-REC-1052/2018 con actualización propia

La Sentencia del expediente SUP-REC-1052/2018 de Morelos, junto con los expedientes SUP-REC-1279/2017 en Coahuila y SUP-REC-986/2018 en Baja California, dieron origen a la Jurisprudencia 10/2021 de rubro : PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES.

En dicha Jurisprudencia, esencialmente se establece que la aplicación de reglas de ajuste a las listas de postulaciones bajo el sistema de representación proporcional, con el objeto de lograr la integración paritaria entre géneros en órganos legislativos o municipales, está justificada cuando se traduce en el acceso de un mayor número de mujeres.¹⁶⁸

Ello significa que el mandato de paridad de género o medidas afirmativas deben interpretarse y aplicarse procurando el mayor beneficio de las mujeres, por ser medidas preferenciales a su favor, orientadas a desmantelar la exclusión de la que han sido objeto en el ámbito político.¹⁶⁹

En consecuencia, determinó que es apegado al principio de igualdad y no discriminación que los órganos legislativos y municipales se integren por un número mayor de mujeres que de hombres.

b) La implementación del principio de paridad en la integración total del Congreso

A partir de la citada reforma constitucional de 6 junio de 2019 denominada *paridad en todo* se ha generado que los Congresos de las entidades federativas reformen tanto sus constituciones como sus leyes electorales con la finalidad incluir el principio de paridad en la integración del órgano legislativo tal y como ya lo hacía la Constitución de la Ciudad de México desde el año 2017.

¹⁶⁸Jurisprudencia 10/2021. Disponible en: <<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesis-jur.aspx?idtesis=10/2021&tpoBusqueda=S&sWord>>. Última fecha de consulta: 11 de julio de 2020.

¹⁶⁹ *Idem*.



A partir de la incorporación del principio de paridad ya no únicamente en la postulación de candidaturas, sino en la integración de los órganos legislativos, la problemática se ha centrado en la ausencia de disposiciones que desarrollen de qué manera debe implementarse este principio, y como consecuencia de estas “lagunas jurídicas” han tenido que ser los Tribunales Electorales los que, a través de interpretaciones, materialicen este principio.

Al respecto, existen al menos tres posibilidades para materializar el principio de paridad en la integración de los órganos legislativos: i) ajustes a partir de los partidos políticos con mayor votación; ii) ajustes a partir de los partidos políticos con menor votación; iii) ajustes por sobre y subrepresentación de género en cada partido político.

**i) Ajustes a partir de los partidos políticos con mayor votación:
SUP-REC-433/2019 en Baja California**

Uno de los precedentes en los que se determinó llevar a cabo los ajustes de paridad a partir de los partidos políticos con mayor votación se dio en el Estado de Baja California, a partir del expediente SUP-REC-433/2019.

En dicha sentencia le correspondió a la Sala Superior del Tribunal Electoral estudiar la constitucionalidad de los *Criterios de Paridad* emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Baja California, los cuales disponían que si una vez agotado el procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional existía una sub representación del género femenino sería necesario implementar una acción afirmativa mediante la que se sustituyera tantas fórmulas del género masculino como fueran necesarias, hasta alcanzar la paridad, a partir de las reglas siguientes:

Se deben deducir de la asignación de diputaciones por el principio de RP, tantas diputaciones del género masculino como sean necesarias, y se sustituirán por las fórmulas del género femenino.

Dicho ajuste se deberá realizar en la asignación de la última persona del género masculino, de los partidos políticos que tengan derecho a diputaciones por el principio de RP empezando por el partido que recibió mayor porcentaje de votación emitida, y de ser necesario, continuando con el partido que haya recibido el segundo porcentaje de votación emitida y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir la paridad



Si una vez deduciendo una diputación del género masculino de los partidos políticos que recibieron diputaciones por el principio de representación proporcional aún no se ha llegado a la paridad en la integración del Congreso Local, se repetirá el procedimiento previsto en el párrafo inmediato anterior.

Si a un partido se le deduce una diputación de un género masculino, tendrá que ser sustituido por uno del género femenino, pero en todos los casos dicha sustitución deberá provenir de la lista donde haya sido deducido, respetando el orden de prelación.¹⁷⁰

De dichas reglas se desprende que para llevar a cabo los ajustes de paridad tendría que iniciarse por sustituir a candidaturas del género masculino por candidaturas del género femenino empezando por el partido político que hubiera obtenido una mayor votación emitida, y de ser necesario continuar con el segundo mejor partido con mejor votación hasta lograr materializar el principio de paridad.

Ahora bien, en el criterio referido, la Sala Superior determinó que la medida adoptada de iniciar con el partido con mayor porcentaje de votación perseguía un fin constitucionalmente válido, era proporcional y objetivo.

La Sala Superior llegó a esa conclusión por considerar que la paridad de género es un principio constitucional transversal, cuya finalidad es alcanzar la participación igualitaria de las mujeres en la política y en los cargos de elección popular.

Respecto al ajuste por subrepresentación de género, iniciando con el partido político que obtuvo un mayor porcentaje de votación emitida, a juicio de la Sala Superior resultó una medida objetiva y razonable, por considerar que “ el porcentaje de votación constituye uno de los elementos principales para determinar el derecho de los partidos a obtener una curul por dicho principio, por lo que, tal medida resulta congruente con los principios de autodeterminación y autoorganización, a partir de un parámetro objetivo como lo es, el porcentaje de votación”¹⁷¹, sin embargo, el

¹⁷⁰ Referidos en la Sentencia SUP-REC-433/2019 y sus acumulados, p. 84. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0433-2019.pdf>. Última fecha de consulta: 13 de julio de 2020. El resaltado es propio.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 87.

mismo argumento fue el que aplicaron en el caso contrario: es decir considerando la votación de los partidos políticos con menor votación.

Es decir, tal y como se muestra en el siguiente subtema, los argumentos señalados por la Sala Superior, también se aplicaron al optar por los partidos políticos que obtuvieron menor porcentaje de votación, no obstante, en el caso concreto, y para Baja California, dichos *Criterios de Paridad* fueron emitidos de manera previa a la jornada electoral y no fueron impugnados, y como consecuencia resultaron el medio más idóneo para garantizar el principio de certeza.

ii) Ajustes a partir de los partidos políticos con menor votación: Acción de inconstitucionalidad 63/2017 y SUP-REC-1423/2021 en la Ciudad de México, SUP-REC-1755/2018 en Veracruz, y SUP-REC-1560/2021 en San Luis Potosí

El segundo de los escenarios consiste en realizar el ajuste de género a partir de los partidos políticos que hubieran obtenido un menor porcentaje de votación, tal y como se ha establecido ya sea mediante acuerdos de los Institutos Electorales locales –como en Veracruz en el acuerdo OPLEV/CG239/2017– o desde la legislación electoral local como en la Ciudad de México.

El artículo 29 apartado A numeral 3 de la Constitución de la Ciudad de México establece el siguiente postulado: “en la integración del Congreso de la Ciudad de México, la ley electoral determinará los mecanismos para cumplir con el principio de paridad de género”, con ello se sustituye la palabra postulación –contenida en el artículo 41 de la Constitución federal– por la palabra integración, lo cual genera un mandato constitucional mediante el que el Congreso debe integrarse al menos por 50% de mujeres.

Para lograr la materialización de dicha disposición constitucional, el legislador local incorporó al artículo 27 fracción VI el siguiente procedimiento:

Artículo 27

(...)

VI

(...)

g) Concluida la asignación total del número de diputaciones por el principio de representación proporcional a cada uno de los partidos políticos que superaron el tres por ciento de la votación válida emitida, se verificará si



en conjunto con el total de diputados electos que obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría relativa, se cumple con el principio de paridad en la integración del Congreso Local establecido en el artículo 29, Base A, numeral 3 de la Constitución Local.

h) En caso de existir una integración de las diputaciones electas por ambos principios no paritaria, se deducirán tantos diputados como sean necesarios del género sobrerrepresentado, y se sustituirán por las fórmulas del género subrepresentado (sic).

i) Para este fin, se alternará a los partidos políticos que hayan recibido diputaciones por el principio de representación proporcional, empezando por el partido que recibió el menor porcentaje de votación local emitida, y de ser necesario, continuando con el partido que haya recibido el segundo menor porcentaje de la votación local emitida y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir la paridad.

j) Si una vez deduciendo una diputación del género sobrerrepresentado de todos los partidos políticos que recibieron diputaciones por el principio de representación proporcional, aún no se ha llegado a la paridad de la integración del Congreso Local, se repetirá el procedimiento previsto en el párrafo inmediato anterior.

k) En términos de lo anterior, si a un partido se le deduce un diputado de un género sobrerrepresentado, tendrá que ser sustituido por uno del género subrepresentado (sic) para cumplir la paridad igualitaria, pero en todos los casos dicha sustitución deberá provenir de la lista de donde haya sido deducido, respetando la prelación.

Es esencia, dichos incisos establecen que, para lograr un Congreso paritario, en caso de haber un género subrepresentado, la compensación se realiza a través de la representación proporcional, y corresponde al partido político con menor número de votos modificar su lista.

En contra de dicha regla se presentó la acción de inconstitucionalidad identificada con la clave 63/2017 y sus acumuladas, en cuyos agravios se señalaba esencialmente que resultaba arbitraria y no-igualitaria, pues resultaba arbitrario e injustificado que se debiera empezar a sustituir con las fórmulas correspondientes al partido con menor porcentaje de la votación local emitida.

Del estudio de los agravios no se desprende que se estuviera en contra de un Congreso paritario, sino que fuera el partido con menor votación el que tuviera que realizar la compensación de género, ya que, desde su óptica: “los partidos con mayor votación cuentan con más fórmulas de Diputados de representación proporcional integradas por ambos géneros, por lo que su sustitución no afecta de manera significativa su auto determinación y auto organización, a diferencia de los minoritarios en los que a fin de ajustar la paridad de género son obligados a sustituir a pesar de que cuentan con menos fórmulas. Razón por la cual la sustitución debiera empezar con los partidos mayoritarios”.¹⁷²

En la sentencia, la Corte declaró constitucional que fuera el partido político con menor votación el que realizara la compensación de género:

“El artículo 27, fracción VI, inciso i), es constitucional por las siguientes razones:

El mecanismo descrito en dicho artículo atiende a un conjunto de acciones afirmativas en beneficio del género subrepresentado al momento de conformar el Congreso de la Ciudad de México. Se sostiene el mecanismo propuesto, toda vez que el Constituyente de la Ciudad de México dispuso la paridad en la conformación de todos los órganos de gobierno, entre los cuales se encuentra el Poder Legislativo.

Lo dispuesto en dicho artículo no atenta contra el derecho de los partidos políticos de acceder a espacios de representación proporcional ni contra el derecho al sufragio ni al principio de igualdad y equidad en la contienda, en virtud de que es un ejercicio equitativo cuyo fin es lograr la equidad y paridad en la conformación del Congreso local en ejercicio de la perspectiva de género de manera transversal y en acatamiento a la Constitución local.

A los partidos políticos no se les restringe el espacio al que, conforme a su votación, accedieron bajo el principio de representación proporcional, sino que únicamente se realizará el ajuste en el presupuesto expresamente previsto en la norma, atendiendo de forma exclusiva que el ajuste se hará en caso de que no se logre de inicio la paridad del Congreso local.

¹⁷² Acción de inconstitucionalidad 63/2017. Agravios expresados por el PT. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5520277&fecha=20/04/2018>. Última fecha de consulta: 15 de julio de 2020.



El hecho de que la citada norma prevea reglas y mecanismos de ajuste en caso de que no se cumpla con la integración paritaria del Congreso, no conlleva su invalidez, pues el legislador, acorde a lo facultado en el artículo 53 de la Constitución Local, contempló un procedimiento o mecanismo para integrar un congreso paritario.¹⁷³

Del texto citado, se desprende que la Corte no enfocó su estudio respecto a si debía ser el partido político con menor votación el que tuviera que llevar a cabo los ajustes de paridad o si debía ser el partido político mayoritario, sino que al realizar el estudio de constitucionalidad de la norma, determinó que este ajuste no generaba disminución en el número de diputaciones de los partidos, sino que representa un ajuste al orden de las listas a efecto de lograr materializar el principio de paridad.

Este mismo escenario, llevado a la práctica, ha sido estudiado en diversas sentencias, entre ellas en los expedientes SUP-REC-1755/2018 en Veracruz¹⁷⁴, SUP-REC-1423/2021 en la Ciudad de México¹⁷⁵ y SUP-REC-1560/2021 en San Luis Potosí¹⁷⁶, en los que paradójicamente se emplearon exactamente los mismos argumentos que en el caso de Baja California.

Por ejemplo, en los casos de Veracruz y San Luis Potosí, la Sala Superior determinó que resultaba constitucional iniciar con los partidos políticos con menor votación al aplicar un test de proporcionalidad mediante el cual se arrojaban las siguientes conclusiones:

La medida persigue un fin constitucionalmente válido, pues la paridad de género es un principio constitucional transversal encaminado a lograr la

¹⁷³ *Ibidem.*

¹⁷⁴ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-1755/2018. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1755-2018.pdf>. Última fecha de consulta: 19 de julio de 2020.

¹⁷⁵ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-1423/2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1423-2021.pdf>. Última fecha de consulta: 19 de julio de 2020.

¹⁷⁶ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-1560/2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1560-2021.pdf>. Última fecha de consulta: 19 de julio de 2020.

participación igualitaria de las mujeres en la política y en los cargos públicos;

Es proporcional, porque con ella se compensa la histórica subrepresentación de las mujeres en los órganos de gobierno, además de que se logra que los géneros se encuentran representados de forma equilibrada, y

Es una medida objetiva y razonable, ya que, en la asignación de curules por el principio de RP, el porcentaje de votación constituye uno de los elementos principales para determinar el derecho de los partidos a obtener una curul por dicho principio, por lo que tal medida resulta congruente con los principios de autodeterminación y autoorganización, a partir de un parámetro objetivo como lo es, el porcentaje de votación”.¹⁷⁷

No obstante, dichos argumentos fueron exactamente los mismos que se emplearon en Baja California para declarar constitucional que se realizara el ajuste de género a partir de los partidos políticos con mayor votación.

En las Sentencias citadas ha faltado dejar claro que el ajuste de sobre y subrepresentación por género corresponde a una decisión derivada de la libertad configurativa de las entidades federativas, siendo en dos de los tres casos estudiados, la autoridad electoral local la que ha creado dichas medidas.

El caso de la Ciudad de México resulta particular porque en la legislación electoral local, el artículo 27 incisos h), i), j) y k) establecen expresamente el mecanismo a seguir para llevar a cabo los ajustes de género, tal y como pudo desprenderse de la acción de inconstitucionalidad citada con antelación.

Al ya estar establecido en la legislación electoral local la metodología para llevar a cabo los ajustes de paridad, y haber sido declarado constitucional por la Corte, la Sala Superior únicamente confirmó la aplicación de dichas reglas, y de esta forma, en el expediente SUP-REC-1423/2021 calificó como infundados los agravios que solicitaban la inaplicación del artículo 27 incisos h), i), j) y k).

En la sentencia no existe algún argumento en el que se establezcan los motivos de por qué para el ajuste de género se toman en cuenta a los partidos

¹⁷⁷ Sentencia citada SUP-REC-1560/2021 y sus acumulados, p. 54.

políticos con menor porcentaje de votación, ya que se parte de un ejercicio de libertad configurativa para el diseño de los sistemas electorales locales.

La decisión de optar por el partido político menos votado para llevar a cabo los ajustes de género es una decisión política, y que en el caso de la Ciudad de México atendió a la libertad de configuración legislativa, la cual ha sido respetada tanto en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en los de la Sala Superior, sin embargo, en los casos de Veracruz y San Luis Potosí la decisión fue de la autoridad electoral, lo cual no representa el escenario más recomendable.

Es decir, resulta más idóneo que sea el legislador local el encargado de tomar dichas determinaciones en uso de sus facultades de libertad configurativa y no las autoridades electorales mediante el uso de sus facultades reglamentarias.

iii) Ajustes a partir de la sobre y subrepresentación por géneros: SUP-REC-1414/2021 en el Congreso federal y SUP-REC-1524/2021 en el Estado de México

En el contexto de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional para el Congreso de la Unión, la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-REC-1414/2021 estableció una metodología para lograr materializar el principio de paridad en los casos en los que no se establecieran las reglas a seguir para lograr un Congreso paritario.

Es decir, se trata de un tercer escenario, en donde ni la autoridad electoral local ni el legislador local fijaron de manera previa a la jornada electoral los mecanismos para materializar el principio de paridad.

De esta manera, mediante dicha metodología diseñada por la Sala Superior, se determinó que, tomando en consideración el marco jurídico en materia de paridad y el nuevo paradigma constitucional en materia de derechos político-electorales de las mujeres, resultó necesario atender a tres principios: la existencia del principio de autodeterminación de los partidos políticos en la postulación de sus candidaturas, el principio de mínima intervención –tomando en cuenta la etapa del

proceso electoral en el que se encontraban– y el contexto del caso derivado de una decisión jurisdiccional firme.¹⁷⁸

De esta manera, la Sala Superior argumentó que resultaba necesario considerar dos elementos: 1) el partido que tuviera una mayor subrepresentación del género femenino; y 2) las etapas del procedimiento de asignación.

De esta manera, en dicha sentencia, la Sala Superior realizó un ejercicio de verificación de sobre y subrepresentación de género por cada partido político, para de esta manera reasignar diputaciones al partido político con mayor sobrerrepresentación del género masculino sustituyendo diputados por diputadas.

Siguiendo este criterio, en la asignación de diputaciones para el Congreso del Estado de México, la Sala Regional Toluca, en el expediente ST-JRC-172/2021 señaló que a efecto de armonizar los principios, reglas y derechos que sustentan la implementación de una medida afirmativa en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional con los principios y derechos tutelados en las contiendas electorales, a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no implicara una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios, dio seguimiento a las siguientes reglas:

1. En primer orden, el ajuste se debe realizar en orden decreciente a los partidos políticos con mayor subrepresentación de mujeres del total de curules que hayan obtenido por ambos principios,
2. Las modificaciones no podrán tener como efecto anular de forma absoluta la participación de personas de género masculino en la asignación, ya que ello implicaría una medida desproporcionada,
3. La aplicación de las reglas y el procedimiento para la asignación de las candidaturas con perspectiva de género en la integración del Congreso del Estado México que ahora se lleva a cabo respeta lo dispuesto en el artículo 20 Ter, fracción I y XIII, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en el sentido de que con ello se cumplen con las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y se evita que se restrinjan los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de

¹⁷⁸ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-1414/2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf>. Última fecha de consulta: 19 de julio de 2020.

tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de sus derechos humanos.¹⁷⁹

La Sala Regional Toluca, además de hacer una reasignación de diputaciones a los partidos políticos, detectó que la asignación que había realizado el Tribunal Electoral local generó una desproporción entre el porcentaje de hombres y el porcentaje de mujeres en cada partido político, la cual puede mostrarse en el siguiente cuadro:

Partido	Mujer MR	Mujer RP	Total	Hombre MR	Hombre RP	Total	Total mixto	Porcentaje mujeres totales	Porcentaje hombres totales
PAN	1	2	3	6	2	8	11	27.27%	72.72%
PRI	6	5	11	8	4	12	23	47.82%	52.17%
PRD	1	1	2	1	0	1	3	66.66%	33.33%
PT	1	1	2	1	0	1	3	66.66%	33.33%
PVEM	0	2	2	0	0	0	2	100%	0%
MC	0	1	1	0	1	1	2	50%	50%
MORENA	7	5	12	10	5	15	27	44.44%	55.55%
NA EM	1	1	2	2	0	2	4	50%	50%
TOTAL	35 mujeres		35	40 hombres		40	75	46.67%	53.33%

Fuente: Sentencia de la Sala Regional Toluca en el expediente ST-JRC-172/2021.

Página 152-153.

Tal como se advierte del cuadro, había un 53.33% de hombres y un 46.67% de mujeres, por lo cual, al realizar los ajustes de paridad, fue considerado este factor, y, en consecuencia, se determinó revocar asignaciones de diputaciones masculinas y sumar asignaciones femeninas, empezando por el PAN que tenía una conformación de 72.72% de hombres y 27.27% de mujeres.

Debido a que resultaba necesario seguir con los ajustes de paridad, el siguiente partido con subrepresentación femenina era MORENA, y como a criterio de la Sala Regional tenía que haber más mujeres que hombres en la integración

¹⁷⁹ Sentencia de la Sala Regional Toluca en el expediente ST-JRC-172/2021. Disponible en: <<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0172-2021.pdf>> Última fecha de consulta: 19 de julio de 2020.

final del Congreso, también se llevó a cabo un ajuste en el PRI para concluir con una conformación de 38 mujeres y 37 hombres.

Partido	Mujer MR	Mujer RP	Total	Hombre MR	Hombre RP	Total	Total mixto	Porcentaje mujeres totales	Porcentaje hombres totales
PAN	1	3	4	6	1	7	11	36.36%	63.63%
PRI	6	6	12	8	3	11	23	52.17%	47.82%
PRD	1	1	2	1	0	1	3	66.66%	33.33%
PT	1	1	2	1	0	1	3	66.66%	33.33%
PVEM	0	2	2	0	0	0	2	100%	0%
MC	0	1	1	0	1	1	2	50%	50%
MO-RENA	7	6	13	10	4	14	27	48.14%	51.85%
NA EM	1	1	2	2	0	2	4	50%	50%
TOTAL	38 mujeres	38	37 hombres	37	75	50.66%	49.33%		

Fuente: Sentencia de la Sala Regional Toluca en el expediente ST-JRC-172/2021. Página 155

Si bien el criterio de ajuste de paridad por sobre y subrepresentación de género fue confirmado parcialmente por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-1524/2021, respecto al último ajuste realizado al PRI, el criterio no fue compartido por considerar que se trastocaban otros principios electorales como el democrático y el de autodeterminación de los partidos políticos.¹⁸⁰

Al contener un número impar la conformación del Congreso del Estado de México, la Sala Superior determinó que podía considerarse un órgano legislativo paritario al contar con 37 mujeres y 38 hombres, tomando en cuenta que para el siguiente proceso electoral tendría que haber 38 mujeres y 37 hombres.

En el caso concreto la Sala Superior determinó que no era aplicable la Jurisprudencia 10/2021 de rubro “PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES”, ya que esos

¹⁸⁰ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-1524/2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1524-2021.pdf>.



ajustes deben aplicarse de forma razonable y proporcional y sin trastocar otros principios.

2.3 La diputación migrante o binacional y el desbloqueo de listas en Zacatecas y Guerrero: acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012 y 65/2014, y su acumulada 81/2014

A pesar de contar con listas cerradas y bloqueadas, existen estados que han incorporado figuras como la diputación migrante y como consecuencia se genera un desbloqueo de la lista de representación proporcional.

Zacatecas fue uno de los estados pioneros en buscar la representación de las personas migrantes en los Congresos locales, pues desde 2003 consideró esta posibilidad y en consecuencia se redactó una, legislación a favor de las diputaciones binacionales. La reforma de dicho año, de acuerdo con Miguel Moctezuma, consistió en lo siguiente:

De conformidad con la reforma electoral, para la conformación de la LVIII Legislatura del estado de Zacatecas, los migrantes, o binacionales, no sólo podrán ser postulados como candidatos a diputado, sino que la reforma asegura que ya estarán representados. La fórmula es ésta: los partidos registrarán en el último lugar de sus listas plurinominales a un candidato a diputado migrante o binacional. Una vez que se haga el conteo final, se le asignará un diputado con aquella designación a los dos partidos que hayan obtenido mayor votación, independientemente del lugar que éste ocupe en la lista plurinomial respectiva.¹⁸¹

Como se observa, con dicha reforma se garantizó no solo la postulación de personas migrantes para ocupar un lugar dentro del Congreso del Estado de Zacatecas, sino también que, de manera efectiva, dichas personas contarán con representación al interior del recinto legislativo. A partir de ello, diversos estados más, como Guerrero y Jalisco buscaron la incorporación de la figura de diputación binacional en sus legislaciones electorales.

No obstante, tras la reforma a la Ley Electoral zacatecana en el año 2012, se interpusieron diversas acciones de inconstitucionalidad, la 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, las cuales impugnaron lo establecido en

¹⁸¹ Moctezuma Longoria, Miguel, “La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas”, en Revista *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre de 2003, p. 3. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/pdf/660/66000108.pdf>>.



los artículos 28, numeral 6, y 29, numeral 2, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los que se dispuso que la asignación de diputados con carácter migrante correspondería a los dos partidos políticos que obtuvieran en su favor los mayores porcentajes de votación estatal efectiva, y que en caso de que un partido político lograra por el principio de mayoría relativa el triunfo en los dieciocho distritos electorales uninominales, los diputados que tuvieran carácter de migrantes o binacionales se asignarían a la primera y segunda fuerza política.

La acción de inconstitucionalidad se interpuso en contra de que fueran el primero y segundo lugar los partidos políticos que tuvieran que cubrir la cuota de diputación migrante. Al respecto, cabe señalar que el artículo 28 de la normativa correspondiente señalaba la asignación de las diputaciones atendería al orden de prelación que tuviesen los candidatos en la lista estatal registrada por cada partido político, con excepción de los dos que tuvieran la calidad de migrantes o binacionales, hasta completar el número a que tuvieran derecho.

En su análisis, la Corte determinó que los artículos 28 y 29 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas debían interpretarse de manera conjunta, dado que el primero de ellos dejaba claro que las listas de candidatos a diputados por el principio de representación que registrara cada partido debería integrar una fórmula de candidato propietario y suplente con carácter de migrante, la cual sería la última de la lista; y, se asignaría a los dos partidos políticos que logran en su favor, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal efectiva.

Por su parte, el artículo 29 señalaba que, en la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, quedaba incluido aquel candidato que tuviera la calidad de binacional o migrante, por lo que no existía una sobrerrepresentación o falta de equidad que beneficiara a los partidos mayoritarios, pues el diputado con carácter migrante se incluía dentro del número de diputados que le correspondía a los respectivos partidos bajo el principio de representación proporcional.

Es decir, la asignación de diputaciones migrantes no altera la fórmula de representación proporcional, sino que modifica el orden de las listas registradas por los candidatos, lo cual se traduce en un desbloqueo de listas.

El modelo zacatecano de la diputación migrante fue retomado en el estado de Guerrero en el año 2014, y al igual que en Zacatecas se interpusieron dos



acciones de inconstitucionalidad quedando identificadas con las claves 65/2014 y su acumulada 81/2014.

En las acciones de inconstitucionalidad señaladas se argumentó la vulneración a los principios de certeza y objetividad en materia electoral, dado que, desde el punto de vista de los impugnantes, la figura de diputación migrante o binacional no constituía una auténtica representación política y popular, al no tener definida una unidad territorial determinada ni con una población definida, sumado a que dicha condición era inestable o volátil, por lo que la representación que pretendía buscarse resultaba inverosímil.

Respecto a dichos artículos impugnados resulta trascendente la opinión otorgada por la Sala Superior del Tribunal Electoral, respecto a dichos artículos, en el sentido de señalar su validez. Para ello, argumentó que la asignación de diputados de representación territorial en el estado de Guerrero tenía como base una sola circunscripción que comprende todo el territorio de este, además de que otorgar el diputado migrante a quien obtuviera el mayor número de diputaciones de representación proporcional no implicaba una cuestión fuera del procedimiento o que vulnerara el derecho de los otros partidos a contar con legisladores por dicho principio. Señaló, además, que no se rompía con ninguna base constitucional, pues ello se entendía como parte de la libertad de configuración legislativa con que cuentan las entidades federativas.

Por lo tanto, enfatizó en que, siempre y cuando se respetaran los parámetros señalados, el legislador local tenía la libertad para regular la forma en que operaría el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.

Cabe contextualizar que la Constitución del estado de Guerrero establece que un diputado por el principio de representación proporcional debe tener el carácter de migrante o binacional.

Para determinar a qué partido corresponde la asignación de la diputación migrante o binacional, se establece que corresponde al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional.

Al igual que en Zacatecas, la Corte consideró que, atendiendo a lo establecido en el texto constitucional de Guerrero, con relación a la figura de referencia, la ley electoral de dicho estado determinaba que el diputado migrante o binacional se incluiría entre los diputados de representación proporcional que integrará el Congreso local.



Por dicha razón, la Suprema Corte concluyó que el diseño establecido por la Legislatura de Guerrero con relación a el diputado migrante no vulneraba lo previsto por la Constitución debido a que sí constituía una auténtica figura de representación política y popular.

Al introducirse la figura de la diputación migrante o binacional a través de las listas de representación proporcional, se genera un efecto de desbloqueo de la lista, ya que los candidatos que forman parte de estas pueden ser alterados por este factor.

Si bien, tanto Zacatecas como Guerrero cuentan con listas cerradas y bloqueadas, la figura de diputación migrante genera un desbloqueo indirecto de las listas, ya que en el caso de los partidos políticos que hayan obtenido el mayor número de diputaciones, tendrán la obligación de asignar una –en Guerrero– y dos –Zacatecas– lo cual genera el desbloqueo de listas.

Las listas de Guerrero y Zacatecas no podrían ser clasificadas por este factor como listas cerradas y desbloqueadas, ya que en ambos casos son predominantemente cerradas y bloqueadas, y es sólo un factor el que genera un desbloqueo parcial.

La figura de diputación migrante es otro de los elementos innovadores que han presentado las entidades federativas en el diseño de los sistemas electorales de las entidades federativas, y lo cual ha sido consecuencia del contexto y particularidades que viven dichas entidades.

3. ÁREA TRES: CONVERSIÓN DE VOTOS EN DIPUTACIONES

La tercera área de un sistema electoral es la conversión de votos en diputaciones y, en este aspecto, resulta fundamental la denominada regla de decisión, consistente en el método a través del cual se determina quiénes son los ganadores en una elección.

La regla de decisión opera tanto en el principio de mayoría como en el de representación proporcional; respecto al principio de mayoría, existen variantes como lo son la mayoría relativa y la mayoría absoluta.



En México, opera el principio de mayoría relativa y, aunque se han presentado diversas iniciativas para incorporar la mayoría absoluta a través de la segunda vuelta electoral¹⁸², hasta el momento no se ha dado un caso en el ámbito nacional; no obstante, existe un antecedente relevante en el ámbito municipal: San Luis Potosí.

Por otro lado, respecto a la representación proporcional, el método que opera en la mayoría de las entidades federativas es el de cociente natural y resto mayor; no obstante, existen variantes en la fórmula de asignación que generan diferencias al momento de aplicarse.

En este apartado, se estudian las reglas de decisión, a efecto de conocer las diferencias de las fórmulas de las entidades federativas y las variables existentes con respecto a la fórmula federal.

3.1. La segunda vuelta electoral en San Luis Potosí

En el año de 1996, tras una reforma al artículo 35 de la Constitución local, se determinó incorporar la segunda vuelta electoral en la elección de ayuntamientos en San Luis Potosí. En la redacción de dicha disposición establecía lo siguiente:

[...] cuando en las elecciones para la renovación de los ayuntamientos ninguna de las planillas de candidatos obtenga la mayoría absoluta de la votación total válida emitida en el municipio respectivo, se llevará a cabo una segunda votación, excepto en los casos que establezca la ley [...]

Dichas excepciones eran las siguientes:

- Cuando la planilla ubicada en primer lugar haya obtenido por lo menos el 45% de la votación total válida emitida en el municipio de que se trate y exista entre dicha planilla y la que se haya ubicado en segundo lugar una diferencia de 15 o más puntos porcentuales en relación con los porcentajes válidos de votación que cada una haya obtenido; y

¹⁸² Cfr. Gamboa Montejano, Claudia. *Segunda vuelta electoral. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, Cámara de diputados LXXXIII legislatura. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15_17.pdf>.

- Cuando el partido político respectivo o todos los integrantes de la planilla que obtuvo el segundo lugar en la primera votación declinen expresamente de su derecho de participar en la segunda votación y lo ratifiquen ante el Consejo Estatal Electoral.¹⁸³

La elección de 1997 fue la primera en practicar la segunda vuelta y en 23 de 58 municipios fue necesaria la aplicación de la figura e, incluso, tuvo efectos, ya que, de esos 23 municipios en 5 hubo un partido político ganador diferente al de la primera vuelta.¹⁸⁴

Respecto al Poder Legislativo, la segunda vuelta no tuvo alcances; sin embargo, atendiendo al marco constitucional aplicable al momento de incorporar la segunda vuelta en la elección de ayuntamientos en San Luis Potosí, se desprende que pudo haber sido constitucional dicha regla de decisión. No obstante, tras la reforma de 10 de octubre de 1996, se incorporó al artículo 116, fracción II de la Constitución federal que el sistema electoral para las entidades federativas sería – y es– a través de la mayoría relativa.

En la actualidad, al mantenerse dicha disposición, poco se puede innovar en la aplicación del principio de mayoría, ya que la palabra *relativa* impide que pueda considerarse la existencia de la segunda vuelta para la elección de diputados locales.

En cuanto a la segunda vuelta para la elección de los ayuntamientos de San Luis Potosí, la figura fue eliminada en el año 2005, por lo que tuvo una vigencia de nueve años, aplicándose en los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003.

3.2. Fórmulas de representación proporcional en las entidades federativas

El marco constitucional y legal que determina la fórmula para materializar el principio de representación proporcional en las entidades federativas se encuentra poco

¹⁸³ Gama Ramírez, José de Jesús, *San Luis Potosí 1997: el engaño de la segunda vuelta*, p. 180-191. Disponible en: <http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/1997_div/1997%20div/1997p.180-191.pdf>. Última fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

¹⁸⁴ Cfr. Hernández Reyes, Angélica, “Segunda vuelta electoral”, *Revista Quorum Legislativo*, núm. 90, Julio-Septiembre de 2007, pp. 83-85. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo__1/090_quorum_legislativo_90>. Última fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.



desarrollado, lo cual significa que se cuenta con una amplia libertad configurativa para diseñarla.

La fórmula de cocientes y restos mayores, al ser de carácter técnico, ha ocasionado deficiencias en las normas locales y en consecuencia se ha dejado en manos del operador jurídico la decisión de interpretar la norma.

En este apartado, se darán a conocer aspectos relativos a la fórmula decisoria de representación proporcional, la cual en la mayoría de las entidades federativas es a través de cociente natural y resto mayor.

a) La asignación de diputaciones de representación proporcional por rondas en Chihuahua: acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas

La fórmula más recurrente que se utiliza en México es la de cocientes naturales y restos mayores; a través de esta fórmula se obtiene la votación estatal/local emitida y se divide entre el número de diputaciones a repartir, a efecto de obtener un cociente natural que servirá para determinar el número de diputaciones que corresponden a cada partido político.

En Chihuahua, a diferencia de otras entidades, se determinó crear una fórmula de representación proporcional, que en estricto sentido no corresponde a la de cocientes naturales, sino a una asignación a través de porcentajes de votación, de esta manera el artículo 40 de la Constitución local y el 17 numeral 2) de la legislación electoral disponen:

Para garantizar la pluralidad representativa en el Congreso del Estado, se asignará en una primera ronda una diputación integrando la paridad de género a cada partido político que haya obtenido por lo menos el 3% de la votación estatal válida emitida. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación integrando la paridad de género a cada partido político que haya obtenido más del 5% de la votación estatal válida emitida. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación integrando la paridad de género a cada partido político que haya obtenido más del 10% de la votación estatal válida emitida. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación integrando la paridad de género a cada partido político que haya obtenido más del 20% de la votación estatal válida emitida. Si agotado este procedimiento, aún quedaren diputaciones por asignar, estas se otorgarán por rondas de



asignación, de una en una y en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad, integrando la paridad de género.

Es decir, se contemplan cuatro rondas de asignación, una primera diputación a los partidos que superen el 3% de la votación estatal válida emitida; una segunda diputación a los que superen el 5%; una tercera a los que superen el 10%; y una cuarta a quienes superen el 20%.

El procedimiento resulta menos complejo que el de cocientes, pero puede generar mayores distorsiones en la asignación de diputaciones, ya que la correspondencia entre votos y curules resulta menos exacta que el procedimiento de cocientes.

El sistema de cocientes permite determinar –con mayor exactitud– a cuántos curules corresponde la votación de los partidos políticos, al aplicar un cociente natural por igual a todos los partidos políticos; por su parte, el sistema de rondas resulta genérico y deja más amplios márgenes de error.

En el sistema de cocientes naturales, si un partido político obtiene el 9% de la votación, se busca que le sea asignado el 9% de las diputaciones a repartir, y la mayor distorsión que puede generarse es a través de los restos mayores, la cual en la aplicación no resulta tan amplia; por su parte, en el sistema de rondas de Chihuahua, el obtener el 9% de la votación automáticamente encuadra al partido político en el supuesto de 2 diputaciones –es decir aquellos que superan el 5% pero no alcanzan el 10%–, de esta manera, para efectos de repartición resulta igual obtener el 5% de la votación a lograr el 9%.

No obstante, en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 la Corte no declaró la inconstitucionalidad del sistema de rondas, sin embargo, como se ha explicado, cabe reiterar que la fórmula de rondas no resulta la más idónea por generar las distorsiones mencionadas en el párrafo anterior.

b) Asignación directa de diputaciones Quintana Roo y Coahuila: acciones de inconstitucionalidad 6/98 y 2/2002

La asignación directa de diputaciones sin llevar a cabo el procedimiento de representación proporcional puede lograr beneficios en los partidos políticos pequeños.

En la acción de inconstitucionalidad 6/98 del estado de Quintana Roo, se combatió la fracción II del artículo 229 de la legislación electoral local porque se establecía que "a todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 2.5% del total de la votación estatal emitida se le asignará una diputación", lo cual para efectos prácticos significaba que antes de desarrollar la fórmula de cocientes naturales y resto mayor, se llevaría a cabo una asignación directa de diputaciones a todos aquellos partidos políticos que superaran el 2.5% del total de la votación estatal emitida.

Dicha asignación directa, fue denominada en dicha acción de inconstitucionalidad como el principio de diputados de partido, porque si bien las diputaciones se tomaban de la bolsa de la representación proporcional, en estricto sentido no correspondían a este principio al no asignarse mediante fórmula. De esta manera se argumentó:

[...] a pesar de que textualmente la asignación se refiere a diputaciones por el principio de representación proporcional y de que las diputaciones se asignan a partir de una lista plurinominal, las características jurídicas del procedimiento de asignación lo identifican no con ninguna de las modalidades del principio de representación proporcional, sino con una de las modalidades del principio de diputados de partido. Esto en virtud de que la asignación referida no se hace con base en una proporción de votos en relación con las votaciones de los demás contendientes, sino a partir de una cuota fija para todos los partidos políticos que la alcancen; en estos términos se asigna, rompiendo con la proporcionalidad, el mismo número de diputados, uno tanto al partido que obtenga un porcentaje menor, como al que obtenga cualquier otra proporción de votos, por grande que esta sea.¹⁸⁵

En estricto sentido, el argumento es técnicamente correcto, la asignación directa de diputaciones se realiza al margen de la fórmula de cocientes naturales y restos mayores –o incluso de cualquier otra–, ya que no se desarrolla fórmula alguna para la distribución de diputaciones, sino que por aplicación directa de la norma se realiza una primera asignación a todos los partidos políticos que superen la barrera legal.

¹⁸⁵ Acción de inconstitucionalidad 6/98 Disponible en: <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=5288&Clase=DetalleTesisEjecutorias>>. Última fecha de consulta: 10 de agosto de 2020.



Señala la Corte, que en un caso ficticio en donde el valor de una diputación de representación proporcional alcance el 4% de la votación, generaría que un partido político aun superando el 2.5% de la votación, al momento de desarrollar la fórmula de cocientes naturales y restos mayores, no le corresponderían diputaciones de representación proporcional por tener estas un valor superior a este porcentaje.

[...] es verdad que el análisis particular y aislado de la fracción II impugnada, podría llevar a la conclusión de que no cumple con el principio de proporcionalidad al establecer que los partidos que obtengan el 2.5% de la votación tienen derecho a la asignación de un diputado plurinominal, puesto que tal porcentaje está por abajo del 4% que cada uno de los 25 diputados significa con relación a la totalidad del Congreso; sin embargo, el análisis de dicha fracción debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de la norma, sino también al contexto normativo de la misma que establece un sistema genérico con reglas diversas, en el que no puede comprenderse el principio de proporcionalidad atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio

[...] con todo y eso, se advierte que esta disposición sí cumple con el principio de representación proporcional en tanto que mediante ella se permite que todos los partidos con un grado significativo de presencia estén representados en el Congreso Estatal.¹⁸⁶

Es decir, la Corte reconoció que de un análisis aislado de la asignación directa de las diputaciones se podría concluir que no se cumple con el principio de representación proporcional, sin embargo, de un análisis del contexto normativo y atendiendo a los fines y objetivos de dicho principio, resultaba constitucional ya que permite la representación de los partidos políticos en el órgano legislativo local.

Una vez explorado el criterio de Quintana Roo, estados como Coahuila establecieron la asignación directa de diputaciones, señalando incluso que la asignación directa de diputaciones se llevaría a cabo en una primera ronda, y en la que participarían los partidos políticos que superaran el 2% de la votación válida emitida en el estado y que no hubiera alcanzado ningún triunfo por el principio de mayoría relativa.

¹⁸⁶ *Idem.*

Artículo 25.

(...)

"I.- Para la primera ronda de asignación se procederá a aplicar el procedimiento de porcentaje específico en la circunscripción electoral, para lo cual se asignará un diputado a todo aquel partido político o coalición que habiendo cubierto los requisitos anteriores y que, además, no hubiere alcanzado ninguna diputación por mayoría relativa en un distrito electoral, su votación contenga, al menos, el dos por ciento de la votación válida emitida en el Estado.

De esta manera, diversas entidades federativas han adoptado la figura de asignación directa de diputaciones, antes de desarrollar el procedimiento cocientes naturales y restos mayores, lo cual, atendiendo a los criterios señalados, corresponde a la libertad configurativa de las legislaturas locales.

c) La asignación directa de diputaciones en todas las entidades federativas: acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas

Tras la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, el 13 de mayo de ese año fue publicada la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual sustituyó al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; una de las diferencias entre ambos ordenamientos jurídicos es que la Ley General establece un marco normativo para las entidades federativas, incluyendo aspectos relativos a la fórmula de representación proporcional.

En la Ley General, el legislador federal incorporó la asignación directa de diputaciones como paso previo al desarrollo de la fórmula de cociente natural y resto mayor. El artículo 28, numeral 2, incisos a) y b) disponía lo siguiente:

- a) Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido, y
- b) Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales.



En el mismo sentido, se encontraba redactado el artículo 9^o, inciso c), fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos, así como la fracción III de dicho ordenamiento, la cual establecía:

Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

Ambos ordenamientos, en esencia, señalaban que los partidos políticos que superaran el 3% de la votación válida emitida tendrían derecho a la asignación directa de una diputación de representación proporcional.

Si bien la asignación directa de diputaciones ya había sido declarada constitucional por la Corte, ello no significaba la obligación para todas las entidades federativas de incluir esta figura.

En entidades federativas con un número de diputados de representación proporcional reducido, la asignación directa permite que todos los partidos políticos, accedan a diputaciones en esta primera asignación.

No obstante, en órganos legislativos con una circunscripción más grande – un mayor número de diputados– la asignación directa de dicha diputación puede generar distorsiones a la fórmula de cocientes y restos mayores ya que, al aplicarla, pueden presentarse dos supuestos: 1) generar un primer cociente natural aplicable únicamente a la asignación de la primera diputación; 2) no utilizar la votación de los partidos políticos para llevar a cabo dicha asignación.

En el primer supuesto, el resultado origina que la diputación de asignación directa tenga un cociente natural mayor que el cociente aplicable al resto de las diputaciones en detrimento de los partidos políticos con escasa votación; en otras palabras, los partidos políticos minoritarios pueden utilizar gran parte de sus votos para obtener la primera asignación.

Respecto al segundo supuesto, es decir, el no hacer uso de los votos de los partidos políticos, puede generar también una distorsión en la aplicación de la fórmula, ya que, en órganos legislativos con un número reducido de diputaciones de representación proporcional, en la primera asignación pueden terminarse las diputaciones a distribuir.



En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, se declaró la invalidez de la asignación directa de diputaciones como obligación para todas las entidades federativas; no obstante, la declaratoria de inconstitucionalidad –de manera acertada– ordenó que se dejara a la libertad configurativa de los congresos locales la decisión respecto a la asignación directa de las diputaciones.

De esta manera, el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal deja en manos del legislador local los términos en los que se habrán de diseñar las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional.

3.3. Límites de sobrerrepresentación

Se ha señalado reiteradamente que el sistema electoral mexicano es combinado segmentado predominantemente mayoritario, lo cual genera que, para efectos de la representación proporcional, sea recurrente que uno o varios partidos políticos se encuentren sobrerrepresentados y, en consecuencia, otros tantos subrepresentados.

La sobrerrepresentación de los partidos políticos es un efecto natural de los sistemas mayoritarios, sin embargo, tal y como se explicó en el capítulo II de esta investigación, dicha sobrerrepresentación en México tiene un límite porcentual.

En el presente apartado, se realizará el estudio de los límites de sobrerrepresentación; en primer lugar, si es necesario atender a los ocho puntos porcentuales, y, en segundo lugar, los criterios relativos a la votación a considerar para contabilizar dichos puntos porcentuales.

a) Límite de sobrerrepresentación de dieciséis puntos en Quintana Roo, Coahuila y Veracruz: acciones de inconstitucionalidad 15/2003, 14/2010 y 41/2012

Hasta antes de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, el porcentaje de sobrerrepresentación en la asignación de diputaciones de representación proporcional se encontraba bajo la libre configuración legislativa de las entidades federativas, llegando incluso a establecerse en dieciséis puntos porcentuales en los estados de Quintana Roo, Coahuila y Veracruz.



En el año 2003, la legislación de Quintana Roo fue reformada a efecto de establecer un límite de sobrerrepresentación de dieciséis puntos sobre la votación estatal emitida, cuando en el ámbito federal, el límite establecido desde 1996 había sido de ocho puntos.

En la acción de inconstitucionalidad 15/2003¹⁸⁷ se razonó que, tratándose del tema de sobrerrepresentación, tiene que haber mayor flexibilidad atendiendo al número de los componentes de los órganos legislativos estatales, siempre y cuando se cumpla con los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político.

Respecto a Quintana Roo, y el porcentaje de dieciséis puntos de sobrerrepresentación establecido por el legislador local, de acuerdo con el criterio de la Corte, de ninguna forma podía considerarse excesivo si se tomaba en consideración que el Congreso Federal se encontraba conformado por 500 diputados, en tanto que el Congreso del Estado de Quintana Roo se integraba por 25 diputados y, por tanto, reconoció su validez¹⁸⁸.

¹⁸⁷Acción de inconstitucionalidad 15/2003. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/83>. Fecha de consulta: 13 de agosto de 2020.

¹⁸⁸ De dicho criterio se desprende la tesis jurisprudencial: CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. SOBRRERREPRESENTACION. EL ARTICULO 229, PENULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE DICHO ESTADO, AL PREVER COMO LIMITE UN PORCENTAJE DE 16%, NO VIOLA EL ARTICULO 54, FRACCION V, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Entre las bases generales establecidas en el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que puede alcanzar un partido político, debe ser igual al número de distritos electorales. En ese sentido, al establecer el artículo 229, penúltimo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje del total del Congreso Local que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, no viola lo previsto en la fracción V del mencionado precepto constitucional, porque con ello se evita que los partidos dominantes alcancen una sobrerrepresentación al estar sujetos a dicha limitante; sin que tal porcentaje pueda considerarse excesivo por el hecho de no coincidir con el ocho por ciento que establece el citado precepto constitucional, ya que con su aplicación ningún partido obtendría un número de curules mayor al permitido, ni se menoscaba la participación política de las minorías en el seno del Congreso Local, con lo cual se garantiza la representatividad y pluralidad política de ese órgano legislativo. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, Diciembre de 2003. Tesis: P./J. 77/2003. Página: 533.



En el mismo sentido, en el año 2010, en Coahuila se estableció en la normativa electoral un límite de sobrerrepresentación de dieciséis puntos porcentuales, ante la cual se interpuso la acción de inconstitucionalidad 14/2010, en la que, de nueva cuenta, se argumentó que de ninguna forma podía considerarse excesivo dicho porcentaje por no coincidir con los ocho puntos que se establecen en la fracción V del artículo 54 de la Constitución, puesto que, en primer lugar, su aplicación era para todos los partidos políticos participantes y, en segundo lugar, la aplicación del porcentaje de dieciséis puntos no limitaba ni menoscaba la participación política de las minorías en el seno del Congreso Local.

Un tercer ejemplo se puede destacar en Veracruz, cuando la Corte, en la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y retomando los argumentos señalados en las acciones de inconstitucionalidad precedentes, declaró constitucional el artículo 21, fracción IV del Código Electoral veracruzano.

Cabe recalcar que, si bien dichos límites de sobrerrepresentación fueron declarados por la Corte como parte de la libertad configurativa de las legislaturas locales, a raíz de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 se dejó establecido que el límite de sobre y subrepresentación no pueden exceder de los ocho puntos porcentuales del porcentaje de votación emitida.

b) Omisión en el establecimiento de límites de sobrerrepresentación en Tamaulipas: acción de inconstitucionalidad 10/2009

En Quintana Roo y Veracruz ya había sido explorado un límite de sobrerrepresentación de dieciséis puntos porcentuales, y en Tamaulipas se llegó al extremo de no contemplar límites porcentuales de sobrerrepresentación, lo cual hubiera significado que el partido político mayoritario pudiera acceder a una mayoría artificial excesiva.

Al tratarse de una omisión en el texto legislativo, resulta innecesario citar el artículo 27 de la Constitución de Tamaulipas, no obstante, la Corte razonó que al diseñarse el sistema electoral, es importante tomar como parámetro las bases tercera, quinta y sexta del artículo 54 constitucional, las cuales señalan la obligación de prever límites a la sobrerrepresentación, la cual –para la interpretación de ese momento– no necesariamente tendría que ser de ocho puntos porcentuales, tal y como lo establece el artículo 54, fracción V, de la Constitución general, sino únicamente vigilar que el porcentaje que se estableciera no atentara contra los fines

y objetivos que se persiguen con el establecimiento del principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político.

Si bien resulta atinada la obligación de establecer límites de sobrerrepresentación a efectos de evitar la construcción de mayorías artificiales, destaca el voto particular del entonces Ministro Franco Salas, quien señaló que el artículo 54 de la Constitución general no podía ni debía considerarse como parámetro para las entidades federativas.

[...] contrariamente a lo que se sostiene en la resolución, no podría violarse el referido artículo 54 de la Constitución Federal, ya que no constituye un parámetro de control obligatorio, ni podría serlo, en razón de que la conformación del Congreso Federal (500 diputados; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) y las condiciones de una elección nacional, difieren sustancialmente de las de los Congresos Locales. En todo caso, resultaría un referente más cercano, aplicable por analogía y características estructurales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, prevista en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de este párrafo destacable, en el que señala que el artículo 54 de la Constitución general no constituye un parámetro de control obligatoria ni podría serlo, destacan argumentos en dicho voto que representan una defensa al federalismo electoral:

[...] las Legislaturas Estatales tienen una amplia libertad de configuración legislativa para diseñar la integración de sus órganos legislativos y sus sistemas electorales, a condición de que prevean ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), conforme a sus propias necesidades y particularidades.

En tal virtud, como lo he sostenido en otras ocasiones, el Pleno de este Tribunal Constitucional debe respetar la autonomía jurídica y política del legislador local democrático, en el marco del Pacto Federal, como en el caso concreto, no solamente como una deferencia, sino en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 40 y primer párrafo del 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en el entendido de que el legislador local debe observar necesariamente criterios de razonabilidad y racionalidad que no distorsionen los principios y reglas que aplican a los sistemas de mayoría



relativa y de representación proporcional y aseguren el respeto de otros principios o valores democráticos consagrados en la Constitución Federal.¹⁸⁹

Es decir, la autonomía jurídica y política del legislador local democrático, en el Pacto Federal, no significa una deferencia, sino el cumplimiento a un mandato constitucional.

c) Límite de sobrerrepresentación de cuatro puntos en la Ciudad de México: acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas

El límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales se encuentra establecido para la Cámara de diputados federal desde la reforma constitucional de 1996; no obstante, en el ámbito local, fue hasta el año 2014 que se incorporó al artículo 116 la siguiente redacción: “en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida”.

Dicha disposición se encuentra de manera idéntica redactada en el artículo 122 fracción II, artículo que aplica para el poder legislativo de la Ciudad de México; y en el mismo sentido se encuentra redactado el artículo 29 apartado B numeral 2 inciso c) de la Constitución de la Ciudad de México.

No obstante, las personas diputadas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al redactar el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinaron que el límite de sobrerrepresentación sería de cuatro puntos porcentuales, argumentando que los ocho puntos establecidos tanto en la Constitución general como en la Constitución local se trataban de un límite más no de un porcentaje obligatorio.

¹⁸⁹ Acción de Inconstitucionalidad 10/2009. El artículo 27 de la constitución política del estado de Tamaulipas, al regular en forma deficiente las bases que deberán seguirse para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, transgrede el artículo 54 de la constitución federal. Voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 10/2009. Disponible en: <<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40381&Clase=VotosDetalleBL>>. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.



Como consecuencia del límite de sobrerrepresentación de cuatro puntos porcentuales, se interpuso la acción de inconstitucionalidad 63/2017, en la cual se alegó la inconstitucionalidad de ese porcentaje por ser menor al establecido en el texto de la Constitución general.

En su informe, la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal señaló que los cuatro puntos de sobrerrepresentación resultaban constitucionales debido a que dicho porcentaje favorecía la pluralidad y progresividad de los derechos de los partidos minoritarios y sobre todo, permitía que el porcentaje de votos se reflejara realmente en el número de curules, y que a su vez resultaba compatible con la nueva composición del Congreso de la Ciudad de México (50% diputaciones de mayoría relativa y 50% de representación proporcional).

Asimismo, expresó que el cambio de ocho a cuatro puntos porcentuales atendía al incremento de las curules asignadas por el principio de representación proporcional –pasaron de 26 a 33 diputaciones de representación proporcional– ampliando la pluralidad y reduciendo los riesgos de sobre o subrepresentación.

En la opinión emitida por la Sala Superior, consideraron que dicha disposición resultaba inconstitucional por ser contraria a lo que expresamente se establece en los artículos 122, base A, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución federal; y 29, base B, párrafo 2, inciso c), de la Constitución local, en los que se señala que ningún partido podrá contar con un número de diputaciones, por ambos principios, que exceda o que sea menor, en ocho puntos porcentuales, su porcentaje de votación emitida.

De igual forma, la sentencia de la Corte calificó como fundados los conceptos de invalidez relativos a la disminución de los límites de sobre y subrepresentación de un ocho a cuatro puntos porcentuales, por contravenir las bases que establece el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución federal, señalando lo siguiente:

[las bases señaladas] impiden que se prevean límites distintos al ocho por ciento, así como por contradecir lo dispuesto por el artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso c), de la Constitución Local y generar con ello una antinomia, en violación al principio de certeza en materia electoral, aplicable al ámbito de la Ciudad de México, de conformidad con



el artículo 122, apartado A, fracción IX, en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso b), constitucionales.¹⁹⁰

En el mismo sentido el voto concurrente del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena expresó que coincidía con la conclusión pero únicamente por lo que respecta a la violación directa al texto constitucional y no por la aducida antinomia, es decir que bastaba la violación directa a la Constitución federal para declarar inválido el precepto cuestionado.

Lo importante de este punto es destacar que la Constitución Federal permite un ocho por ciento de sobrerrepresentación en la integración del órgano legislativo, ámbito regulatorio que es indisponible por el legislador secundario a pesar de que un límite de sobrerrepresentación más bajo pueda valorarse, en teoría, como más benéfico la genuina integración del órgano conforme a los votos obtenidos por un determinado partido político. La regla constitucional es absoluta.

En decir, el Ministro Ortiz Mena calificó el límite de ocho puntos de sobrerrepresentación como una regla constitucional absoluta, a pesar de reconocer que en la teoría la disminución del porcentaje a cuatro por ciento de sobrerrepresentación pudiera valorarse como más benéfico para la genuina integración de órgano legislativo.

La sentencia de la Corte en dicha acción de inconstitucionalidad resulta relevante debido a que fijó como una obligación constitucional el porcentaje de ocho puntos de sobrerrepresentación, sin dejar posibilidad a las entidades federativas la posibilidad de reducir o aumentar dicho porcentaje.

d) Los límites de sobrerrepresentación de las coaliciones en Sonora: acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018

Los límites de sobrerrepresentación para efectos de la representación proporcional se toman por partido político y no por candidatura común o coalición, ya que la alianza que se lleva a cabo en el ámbito electoral no significa necesariamente que en el desempeño legislativo se encuentren vinculadas las fuerzas políticas.

¹⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas, p. 58. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.



En el estado de Sonora, en el 2018 se reformó el artículo 31, párrafo tercero de su Constitución a efecto de realizar el ajuste de sobrerrepresentación por coalición o candidatura común, lo cual fue analizado por la Corte en la acción de inconstitucionalidad 71/2018.

En los conceptos de invalidez, se argumentó que hacer uso de las figuras de coalición y candidatura común como entes políticos, sujetos a los límites de sobre y subrepresentación, para efectos de asignación de diputados de representación proporcional, vulneraba los principios relativos al sistema de integración de la legislatura local.

En la sentencia, el argumento se centró en señalar que únicamente los partidos políticos tenían derecho a que les fueran asignadas diputaciones según el principio de representación proporcional de acuerdo con su votación válida emitida, pues considerar lo contrario no reflejaría realmente la voluntad de los electores manifestada en las urnas, incidiendo negativamente en aspectos de representatividad al interior del órgano legislativo local.

De igual forma, se señaló que las candidaturas comunes y las coaliciones electorales únicamente operaban bajo el principio de mayoría relativa y no por el de representación proporcional, siendo que cada partido político presenta sus propias listas de candidaturas de diputados plurinominales.

Derivado de lo anterior, la Corte declaró la invalidez de la porción normativa que hacía alusión a candidaturas comunes y coaliciones.

e) La subrepresentación consentida en el Estado de México: SUP-REC-941/2018 y acumulados

Uno de los ejemplos más contundentes respecto a los matices en los efectos de la asignación de diputaciones de representación proporcional es el que se generó en el Estado de México, y en el cual a un partido político le fueron asignadas 10 diputaciones en el acuerdo del Instituto Electoral local, el Tribunal Electoral asignó cero diputaciones al mismo partido político, la Sala Regional del Tribunal Electoral 4 diputaciones y la Sala Superior del Tribunal Electoral regresó a la asignación inicial de 10 diputaciones. La tabla de distribución completa se muestra en la siguiente tabla:

Partido Político	Acuerdo IEEM	TEEM	SR TOLUCA	SS TEPJF
PAN	5	9	8	5
PRI	10	13	11	11
PRD	3	5	4	2
PT	0	0	0	0
PVEM	2	3	3	2
MC	0	0	0	0
NA	0	0	0	0
MORENA	10	0	4	10
PES	0	0	0	0
	30	30	30	30

Tabla: asignación de diputaciones de representación proporcional en el Estado de México 2018. Fuente: elaboración propia con información de la sentencia SUP-REC-941/2018.

Pasar de 10 a cero diputaciones –como se observa en las dos primeras columnas de la tabla resaltada– resulta un contraste muy amplio que muestra que una errónea interpretación de la fórmula en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional vulnera el principio de certeza en materia electoral. Cabe analizar las diferencias de criterios que generaron tal contraste.

La asignación realizada en un primer momento por el Instituto Electoral del Estado de México consideró –de manera atinada– los límites de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales, y como consecuencia, se determinó una asignación de 10 diputaciones al partido MORENA, no obstante, la modificación más drástica se generó en el análisis realizado por el Tribunal Electoral del Estado de México, el cual realizó una interpretación en la que, a su juicio, la Coalición electoral Juntos Haremos Historia MORENA, PES y PT:

[...] negociaron de manera estratégica que, de llegar a obtener el triunfo, los escaños le serían contabilizados a determinado partido, para efectos del procedimiento de asignación¹⁹¹.

¹⁹¹ Sentencia JDCL/434/2018 correspondiente a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de México. Disponible en:



Como consecuencia de la supuesta negociación estratégica, el Tribunal Electoral determinó considerar a los partidos políticos integrantes de dicha Coalición como una unidad, y sobre la misma analizar los límites de sobre y subrepresentación. De esta manera, en la sentencia del Tribunal Electoral local se determinó que dos partidos políticos –el PT y el PES– obtuvieron curules de mayoría relativa sin tener la suficiente fuerza electoral como consecuencia del convenio de coalición que celebraron con MORENA.

Derivado de lo anterior, el Tribunal local realizó una modificación de la asignación del Instituto Electoral local, considerando la totalidad de votos y de diputaciones obtenidas en conjunto por los tres partidos políticos, y les aplicó en conjunto los límites de sobre y subrepresentación, lo cual generó que ninguno de los tres partidos tuviera derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y en consecuencia le fueron restadas 10 diputaciones al partido MORENA, las cuales le habían sido asignadas por el Acuerdo del Instituto Electoral Local.

En la siguiente instancia, la Sala Regional Toluca en la sentencia de clave ST-JRC-135/2018 y acumulados determinó que no es posible considerar a las Coaliciones como una unidad al momento de realizar la revisión de los límites de sobre y subrepresentación, y lo consideró como una sanción extralegal a MORENA.

Es decir, la Sala Regional Toluca resolvió revocar el criterio del Tribunal Electoral local por considerar que las coaliciones no pueden ser consideradas como una unidad o fuerza política, al momento de determinar los límites de sub y sobrerrepresentación.

Sin embargo, dicha Sala diseñó un nuevo concepto: subrepresentación consentida. Este tipo de subrepresentación, de acuerdo con la Sala Regional, es aquella que es generada desde el convenio de Coalición; en el caso concreto el Convenio de los partidos MORENA, PT y PES, y en el que se tiene de origen una distribución pactada para que los partidos políticos minoritarios sean sobrerrepresentados y los mayoritarios sean subrepresentados de manera consentida.

<http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2018/JDCL/JDCL4342018.pdf>. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

En la práctica, de acuerdo con la Sala Regional, la distribución pactada generó una representación de la Coalición del 69% en el Congreso, lo cual se logró con el 46% de la votación; lo cual no resultaba ilegal, pero si generaba un efecto distorsionador en la voluntad popular.

Con la finalidad de atemperar el efecto distorsionador causado por el convenio de coalición en mayoría relativa determinó asignarle a MORENA solo la cantidad suficiente para que encuadrara en el límite de subrepresentación de 8 puntos porcentuales ya que, desde el convenio de coalición se ubicó en una posición de subrepresentación consentida¹⁹².

De esta manera, dicha Sala Regional determinó que MORENA consintió ubicarse en una subrepresentación de -13.0503%, al haber otorgado sus triunfos de mayoría relativa al PT y al PES, por lo que, si bien tenía derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional, su participación se limitaría a obtener sólo las diputaciones necesarias –que en el caso concreto fueron 4– para sobrepasar el umbral mínimo de -8%.

En la siguiente y última instancia –la Sala Superior del Tribunal Electoral– se determinó que el concepto de subrepresentación consentida no tiene asidero jurídico, es decir, no está previsto en ninguna norma de la legislación electoral aplicable del Estado de México –ni de alguna otra legislación– sino que fue producto de la interpretación realizada por la Sala Regional Toluca.

Asimismo, determinó que la Sala Regional no debió acudir al convenio de coalición para desprender la llamada subrepresentación consentida ni al argumento del efecto artificioso que se pactó desde el convenio de coalición.

Respecto a las Coaliciones, razonó que estas existen para efectos de mayoría relativa pero no para la representación proporcional, principio bajo el cual los partidos políticos participan en lo individual; en consecuencia, los Convenios de coalición sólo operan para efectos de la mayoría relativa.

¹⁹² Sentencia ST-JRC-135/2018 de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de México. <<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/ST/2018/JRC/ST-JRC-001352018.htm>>. Fecha de consulta: 13 de agosto de 2020.



Asimismo, destacó que sostener que los partidos políticos actuaron con la intención de sobre y subrepresentarse de manera estratégica implicaba que los propios partidos hubieran tenido plena certeza de cuáles serían los resultados electorales, para a partir de ello realizar los cálculos respectivos, lo cual resultaba imposible.

Por último, señaló que la Sala Regional aplicó hipótesis y sanciones que no se encontraban previstas en la norma, y considerar la existencia de la llamada subrepresentación consentida generaba un trato desigual para –en el caso concreto– el partido MORENA.

Tal como puede advertirse, en la distribución de diputaciones de representación proporcional del Congreso del Estado de México se aplicaron cuatro criterios diferentes, en dos de ellos creando incluso conceptos y fórmulas no previstas en la norma con la finalidad de no distorsionar el sistema electoral, pero esa intención de no distorsionar lesionó el principio de certeza en materia electoral.

Por un lado, el Tribunal Electoral local aplicando límites de sobrerrepresentación a toda una Coalición como si fuera una unidad, y por otro la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral inventando conceptos como el de subrepresentación consentida.

Asignaciones como la del Estado de México nos muestran lo endeble que se encuentran las fórmulas de representación proporcional en el orden local, y lo creativos que pueden ser los Tribunales electorales locales –e incluso las Salas Regionales– al crear conceptos como el de subrepresentación consentida.

3.4. Votación para determinar la sobrerrepresentación

Tal como fue señalado anteriormente, la Corte ha interpretado el artículo 116, fracción II constitucional señalando que el límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales es una regla constitucional, por lo que no puede ser disminuido atendiendo a la libertad configurativa estatal.

Otra de las problemáticas que se ha presentado tiene que ver con la votación a utilizar como parámetro para determinar los ocho puntos de sobre y subrepresentación, debido a que la Constitución general únicamente se refiere a la votación emitida:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida [...]

Con la finalidad de determinar a qué tipo de votación se refiere la Constitución con la palabra emitida, en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit, 53/2015 en Oaxaca, 53/2017 en Michoacán y 83/2017 en Nuevo León, la Corte explicó la existencia de tres conceptos: votación total, votación semi-depurada y votación depurada.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha tenido que interpretar el tipo de votación para verificar el cumplimiento de los límites de sobre y subrepresentación en las sentencias correspondientes a los expedientes SUP-REC-741/2015 y acumulados en Querétaro, SUP-REC-841/2015 y acumulados en Jalisco y SUP-REC-1176/2018 en la Ciudad de México.

Tanto los criterios de la Corte como los del Tribunal Electoral se abordan en este apartado.

a) Votación total, votación semidepurada y votación depurada en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit, 53/2015 en Oaxaca, 53/2017 en Michoacán y 83/2017 en Nuevo León

El concepto de votación emitida fue estudiado en la acción de inconstitucionalidad 55/2016 interpuesta en contra de la legislación electoral de Nayarit; en dicha acción, se razonó la importancia que implica:

[...] que cada partido demuestre el genuino valor porcentual de su fuerza electoral, de modo tal que mediante las operaciones aritméticas respectivas se conozca con precisión en qué proporción obtuvo el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas, con el objeto de que pueda llevar al congreso local, en su caso, el mismo grado de representatividad ciudadana que genuinamente le corresponde.¹⁹³

¹⁹³ Acción de inconstitucionalidad 55/2016. Párrafos 132-134. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2020.



De esta forma se toma en cuenta la votación que tuvo efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual significa dejar de considerar la votación de candidatos no registrados, así como los votos nulos, pero sí considerar los votos de los candidatos independientes por tener un efecto en la votación de mayoría relativa.

Más adelante, en las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 en Oaxaca, 53/2017 en Michoacán y 83/2017 en Nuevo León, todas con sus acumuladas, la Corte interpretó la expresión votación emitida a la que se refiere el artículo 116, fracción II de la Constitución general.

En dicha interpretación señaló que el parámetro de votación no puede corresponder a la totalidad de la votación, sino que debe atender a una votación depurada que refleje la obtenida por cada partido político, la cual no incluye los votos nulos, los de los candidatos no registrados, los votos a favor de los partidos a los que no se les asignarán curules por representación proporcional y, en su caso, los votos de los candidatos independientes.

De esta forma, hizo referencia a tres tipos de votación: a) la votación total; b) la votación semidepurada; y c) la votación depurada.

Respecto a la votación semidepurada, la Corte señaló que se obtiene de la votación total menos los votos que no pueden ser contados para los partidos políticos, como los votos nulos o los de los candidatos no registrados. La votación semi-depurada en consecuencia es igual a la votación válida emitida, y su finalidad es ser utilizada para determinar cuáles son los partidos que superan el umbral mínimo de votación.

Es decir, los conceptos de votación semidepurada y votación válida emitida son sinónimos, y en dicha votación no se incluyen los votos nulos y tampoco los votos para los candidatos no registrados debido a que no resultan ser eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputados en los distritos uninominales.

Por otro lado, en cuanto al tercer concepto, denominado votación depurada, esta se obtiene al restar de la votación válida emitida los votos de los partidos políticos que no lograron el umbral mínimo de votación y los votos de los candidatos independientes; a su vez, la votación depurada es la que se utiliza para determinar los límites de sobre y subrepresentación, así como para obtener el cociente natural.

La votación semidepurada es entonces sinónimo de la votación válida emitida, y la votación depurada el equivalente a la votación nacional emitida en el ámbito federal en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe señalar que la Corte aclaró que dicha Ley General no constituye parámetro de validez de las normas locales; sin embargo, dicha normatividad aterriza los conceptos constitucionales diferenciados de votación emitida y votación válida, y por tanto resulta orientadora. En resumen, en dichas acciones de inconstitucionalidad, la Corte concluyó:

- Para determinar qué partidos tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, la base que debe tomarse en cuenta es la votación válida prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), que es una votación semidepurada en la que a la votación total se le sustraen los votos nulos y a favor de candidatos no registrados;
- Para la aplicación de la fórmula de distribución de escaños, la base debe ser la votación emitida prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es una votación depurada a la que, adicionalmente a los votos nulos y a favor de candidatos no registrados, se le sustraen los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral y los votos a favor de candidatos independientes; y
- Sobre esta última base deben calcularse los límites a la sub y sobrerrepresentación.

De esta forma, la Corte señaló que, a pesar de existir una diversidad en los conceptos utilizados para la aplicación de la fórmula de asignación de diputaciones de representación proporcional, por votación válida emitida debía entenderse una votación semidepurada y por votación emitida, la votación depurada.

b) Votación útil en Baja California, Guerrero y Ciudad de México: SUP-REC-986/2018, 1041/2018 y 1176/2018

A pesar de ya tener definido que la votación a utilizar para determinar los límites de sobre y subrepresentación en las entidades federativas sería la votación depurada, en el proceso electoral 2018 surgió una situación atípica que generó debate en la Sala Superior del Tribunal Electoral y que propició la creación de un nuevo concepto de votación: la votación útil.

Sin ser denominada como tal, el concepto de votación útil tiene como antecedentes el SUP-REC-741/2015 y acumulados en Querétaro y el SUP-REC-841/2015 y acumulados en Jalisco.

En ambos casos, se determinó que los límites de sobre y subrepresentación se debían tomar a partir de la votación que sirvió para dar acceso a las diputaciones de mayoría relativa, ya que los límites de sobre y subrepresentación se consideran a partir de la integración total del órgano legislativo. Respecto a Querétaro señaló:

Para la verificación de los límites a la sub y sobrerrepresentación, en la realización del control correspondiente que se realiza con base en la votación emitida, debe atenderse al diseño del sistema específico sobre el que se va a realizar ese control, lo que implica atender la forma en que se integra la representación del respectivo congreso estatal, que en el caso de Querétaro está conformado con veinticinco diputados que representan el cien por ciento (100%): quince diputados de mayoría relativa y diez de representación proporcional, es decir, un sesenta por ciento de diputados de mayoría y un cuarenta por ciento de curules de representación electoral.

En esa representación en el respectivo congreso debe contabilizarse la votación de los partidos que alcancen representatividad en el congreso, con independencia de que los institutos políticos hayan obtenido el porcentaje mínimo del tres por ciento, puesto que la votación emitida por el electorado para que alcanzasen tal representación en el órgano legislativo debe verse reflejada en la integración de la legislatura.¹⁹⁴

Es decir, el esquema que se planteó para determinar la votación emitida, se refería a restar de la votación válida emitida los votos de los partidos que no hubieran obtenido triunfos por mayoría relativa ni alcanzado el umbral mínimo de votación.

Caso similar al de Jalisco, en donde un candidato independiente obtuvo el triunfo por el principio de mayoría relativa y en la sentencia SUP-REC-841/2015 la Sala Superior razonó que, dado que el examen respecto a la sobre y subrepresentación se realizaba con respecto a la integración total del Congreso

¹⁹⁴ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en el expediente SUP-REC-741/2015 y sus acumulados. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0741-2015.pdf>. Fecha de consulta: 6 de agosto de 2020.

local, la votación del candidato independiente que obtuvo el triunfo sí debía considerarse dentro del universo total de votación:

[...] la Sala Regional Guadalajara correctamente incluyó la votación emitida a favor del candidato independiente que obtuvo un triunfo por mayoría relativa en el distrito 08, así como la del Partido Nueva Alianza quien alcanzó más del tres por ciento de la votación válida emitida, con lo que tuvo derecho a una diputación de representación proporcional por asignación directa, aspectos que deben considerarse al momento de calcular los límites de sobre y subrepresentación.¹⁹⁵

En el proceso electoral 2018, en Baja California se presentó una situación definida por la propia Sala Superior como extraordinaria, ya que dos partidos políticos obtuvieron triunfos por el principio de mayoría relativa pero no lograron superar el umbral mínimo de votación, lo cual, desde el punto de vista de la Sala podía generar una distorsión de la aplicación de los límites de sobre y subrepresentación.

Para argumentar las diferencias con la interpretación del concepto de votación emitida, el Tribunal Electoral señaló que la Corte había llevado a cabo un estudio en abstracto del sistema de asignación de diputaciones de representación proporcional, en el que, por regla general y de manera ordinaria, los partidos políticos que no obtenían el umbral mínimo de votación tampoco obtenían triunfos por el principio de mayoría relativa.

No obstante, en el caso de Baja California, se presentó una situación extraordinaria, en la que a pesar de no lograr superar el 3% de la votación válida emitida, dos partidos políticos lograron el triunfo por el principio de mayoría relativa y, en consecuencia, su votación debía considerarse para determinar los límites de sobre y subrepresentación, ello con el objetivo de no distorsionar o modificar la relación entre votos y curules del Congreso, según lo razonó el Tribunal Electoral.

El no considerar la votación de los partidos políticos que obtuvieron triunfos por mayoría a pesar de no lograr el umbral mínimo de votación, implicaría, a decir del Tribunal Electoral, un ejercicio sesgado de la representatividad de cada partido

¹⁹⁵ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en el expediente SUP-REC-841/2015 y sus acumulados. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjf/documento/2017-04/SUP-REC-841-2015.pdf>. Fecha de consulta: 6 de agosto de 2020.

político que integra el Congreso local, porque no habría una correcta relación entre el número de curules en el órgano legislativo y los votos obtenidos por cada partido político que cuenta con representación en dicho órgano.

Un tercer caso en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha interpretado cuál es la votación aplicable para efectos de verificación de los límites de sobre y subrepresentación se generó en el expediente SUP-REC-1176/2018 en la Ciudad de México, en donde al igual que en Baja California, el Partido Encuentro Social –PES– logró un triunfo por el principio de mayoría relativa, pero no logró superar el 3% de la votación válida emitida. En dicha sentencia, el Tribunal Electoral expresó:

[...] la votación que debe emplearse para la verificación de la sobre y subrepresentación de los partidos políticos que participan en la asignación de diputados por el principio de RP al Congreso local, en conformidad con lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su interpretación realizada por este órgano jurisdiccional, es la suma de la votación obtenida por todos los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de curules por el principio de RP, y la de aquellos partidos políticos que obtuvieron triunfos por el principio de mayoría relativa a pesar de no haber alcanzado el umbral del tres por ciento para tener derecho a participar en la asignación correspondiente, por ser la votación que resultó útil para la integración del órgano representativo.¹⁹⁶

En esta sentencia, el Tribunal Electoral se refiere a este tipo de votación como la votación útil, por ser la que fue utilizada para materializar los triunfos por el principio de mayoría relativa; es decir, excluye la votación para candidatos no registrados, los votos nulos, la de candidatos independientes –que no lograron el triunfo por mayoría relativa– y la de los partidos políticos que no superaron el 3% de la votación válida emitida y que no lograron triunfos por el principio de mayoría relativa.

Cabe señalar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sido adoptado de manera dividida, ya que ha sido votado por cuatro Magistraturas a favor

¹⁹⁶ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-REC-1176/2018. Párrafo 386. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1176-2018.pdf. Última fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2020.

y tres en contra, emitiendo estas últimas un voto particular¹⁹⁷ en el sentido de señalar que no se comparte la forma en que se analiza la determinación del porcentaje que servirá de base para calcular los límites a la sub y sobrerrepresentación ya que, en la opinión de las Magistraturas que votaron en contra, no se debe incluir en la votación base para ese análisis a los partidos que no alcanzaron el umbral mínimo para participar en la asignación, aunque hayan obtenido triunfos en mayoría relativa.

En un caso muy similar a los de Querétaro, Jalisco y Ciudad de México, se originó en Hidalgo en el expediente SUP-REC-1090/2018, en donde de nueva cuenta el PES logró un triunfo por mayoría relativa, sin embargo, el criterio de la Sala fue diferenciado, ya que no hizo mención de la votación útil, y prefirió considerar la votación válida emitida –votación semidepurada– para determinar los límites de sobrerrepresentación:

Por otro lado, cabe señalar que la base para calcular la sobre y subrepresentación es la votación válida emitida...

(...)

Con esta perspectiva, cabe recordar que, en términos generales, el tope previsto para la sobre representación de los partidos políticos, previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política Federal, y reproducido en el numeral 208, fracción IX, del Código Electoral local, estriba en que ningún partido político podrá contar con un número de que representen un porcentaje del total de la Legislatura Local que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida¹⁹⁸.

Es decir, en el caso de Hidalgo también el PES había obtenido una diputación por el principio de mayoría relativa, no obstante, no se hizo un razonamiento respecto al uso de la denominada votación útil, y, en consecuencia, se observa que la aplicación de la votación útil es utilizada en algunas Sentencias de Sala Superior y en otras se hace uso de la votación semi-depurada para efectos de determinar la sobre y subrepresentación.

¹⁹⁷ Voto particular de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña e Indalfer Infante Gonzales en la Sentencia SUP-REC-1176/2018.

¹⁹⁸ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-REC-1090/2018 Y ACUMULADOS. Páginas 29 y 30. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1090-2018.pdf. Última fecha de consulta 4 de septiembre de 2020.

c) Etapa para verificar los límites de sobre y subrepresentación: Estado de México SUP-REC-941/2018 y Colima SUP-REC-1320/2018

El momento para verificar los límites de sobre y subrepresentación también ha sido un tema debatido en criterios de las distintas instancias de los Tribunales Electorales.

Como regla general, y tomando como referencia los pasos que se siguen en la aplicación de la fórmula para la Cámara de diputados federal, los límites de sobrerrepresentación se verifican una vez realizada la asignación de diputaciones, es decir no al inicio de la fórmula, sino en una etapa intermedia.

No obstante, en el ámbito local, algunas fórmulas de entidades federativas contemplan la verificación de la sobrerrepresentación al inicio de la aplicación de la fórmula, ello con la finalidad de evitar la aplicación de la fórmula en dos ocasiones.

Tal es el ejemplo del Estado de México en el SUP-REC-941/2018 y acumulados en donde el artículo 367 Código Electoral local señala que previo a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es necesario revisar si algún partido político supera los límites de sobrerrepresentación, para de esta manera excluirlo de inicio de dicha asignación.

La etapa de verificación previa a la asignación de diputaciones de representación proporcional puede evitar que la fórmula tenga que desarrollarse en dos momentos, ya que de origen se excluye al o los partidos políticos que tan solo por los triunfos de mayoría relativa ya presentan una sobrerrepresentación.

En el mismo sentido, en Colima, a través del SUP-REC-1320/2018 y acumulados se realizó un análisis para determinar si la verificación de los límites de sobrerrepresentación se realizaba al inicio de la aplicación de la fórmula.

En el caso concreto de Colima, cuentan con el mecanismo de asignación directa de diputaciones para todos los partidos políticos que superen el 3% de la votación válida emitida, este paso es previo a desarrollo de la fórmula de cociente natural y resto mayor.

Si bien las diputaciones corresponden a las que forman parte de la representación proporcional, en el año 2018 resultaba necesario definir si esta asignación se realizaba al margen de los límites de sobrerrepresentación, o



contemplando los mismos; es decir, si los límites de sobrerrepresentación únicamente aplicaban para las diputaciones a distribuir por cociente natural y restos mayores o sobre la totalidad de diputaciones de representación proporcional incluyendo las de primera asignación.

En la sentencia, la Sala Superior, razonó que permitir la asignación de diputación directa a un partido político sobrerrepresentado de origen ocasionaría el desequilibrio de fuerzas políticas en función del respaldo ciudadano; es decir, que los partidos políticos cuenten con un espacio de representación en función del porcentaje que arrojan los votos.

Ahora bien, cabe señalar una diferencia entre el caso del Estado de México y el de Colima. Mientras en el Estado de México la legislación electoral contempla la revisión de sobrerrepresentación desde la etapa inicial, en el caso de Colima, la revisión de la sobrerrepresentación en la etapa inicial no se encuentra en el Código Electoral local, y, en consecuencia, fue generada por la interpretación de los Tribunales Electorales.

Código Electoral del Estado de México	Código Electoral de Colima
<p>Artículo 367. Todo partido político que satisfaga los requisitos establecidos en el artículo 25 de este Código, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. En ningún caso un partido político podrá contar con un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida.</p> <p>Artículo 368. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se procederá a la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura siguiente: (...) III. Procedimiento de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional: Se realizará un ejercicio para determinar, si algún partido político se encuentra en el supuesto establecido en el artículo 367 de este Código.</p>	<p>Artículo 259. (...) Para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se seguirán las siguientes reglas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) El Consejo General, para iniciar con el procedimiento de asignación, primero determinará el porcentaje mínimo y el cociente de asignación a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, respectivamente;b) En una primera ronda, se asignará un diputado a cada partido político que no se encuentre en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 258 y que hayan obtenido por lo menos el 3.0% de la votación efectiva. De la totalidad de la votación de cada partido político se restarán los votos que hayan sido utilizados en esta ronda de asignación;c) En una segunda ronda y si existieran más diputaciones por repartir, se realizará la asignación por la base de cociente de asignación de manera alternada entre cada partido político con base a su votación restante; dicha asignación seguirá un orden de mayor a menor porcentaje de la votación válida emitida que cada partido político hubiera obtenido, iniciando con el partido político que hubiere obtenido mayor porcentaje de votación efectiva; dicha distribución se hará con base en la fracción I del artículo 260 de este código, yd) En una tercera ronda y si existieran más diputaciones por distribuir, se iniciará la repartición por resto mayor, observando



	lo dispuesto por la fracción II del artículo 260 de este código.
--	--

Fuente: elaboración propia.

La diputación de asignación directa, al ser parte de la bolsa de diputaciones de representación proporcional, es contabilizada para efectos de determinar los límites de sobrerrepresentación, no obstante, no es claro si la etapa de verificación de sobrerrepresentación se realiza al inicio o en una etapa intermedia, ya que algunas legislaciones electorales no señalan el momento en el que deba llevarse a cabo la revisión de sobrerrepresentación.

En los criterios estudiados, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha optado por llevar a cabo la verificación de la sobre y subrepresentación a partir de lo establecido en la norma electoral local, sin embargo, muchas de las legislaciones electorales no contemplan este paso, dejando así una laguna jurídica que en el cuarto capítulo de esta investigación se propondrá como colmar.

4. ÁREA CUATRO: BARRERAS LEGALES

Las barreras legales para las entidades federativas han sido estudiadas en diversos momentos y en múltiples entidades federativas, en 1998 respecto a la regulación de Quintana Roo, en donde se estableció un umbral de 2.5%, el cual para su época resultaba superior al 2% que se establecía en el ámbito federal, y que dio lugar a la acción de inconstitucionalidad 6/98.

En sentidos similares, y en años posteriores se encuentran los casos de Aguascalientes y Jalisco, y que fueron estudiados en las acciones de inconstitucionalidad 37/2000 y 13/2005 respectivamente.

Otro aspecto que tuvo que ser estudiado, es el aumento progresivo del umbral mínimo de votación que se dio en Guerrero y cuyo análisis se desprende en la acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas

En Tamaulipas y en Chihuahua, posterior a la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, fueron estudiados los umbrales de 1.5% de la votación estatal emitida en Tamaulipas en la acción de inconstitucionalidad 45/2015; y del 2% en Chihuahua en la acción de inconstitucionalidad 67/2015.



En este apartado se hace referencia los criterios señalados, los cuales han generado debate y reflexión en torno al tema de barreras legales.

4.1. Libertad configurativa para determinar el umbral mínimo de votación: acciones de inconstitucionalidad 6/98 en Quintana Roo, 37/2000 y sus acumuladas en Aguascalientes y 13/2005 en Jalisco.

Las acciones de inconstitucionalidad 6/98 en Quintana Roo, 37/2000 y sus acumuladas en Aguascalientes, y 13/2005 en Jalisco, son muestra del criterio adoptado por la Corte en cuanto al umbral mínimo de votación y la libertad configurativa de los Congresos locales para determinarla.

Respecto al contexto, desde el año 1996 y hasta 2014, el umbral mínimo de votación en el ámbito federal era del 2% de la votación válida emitida, y como consecuencia, en Quintana Roo, Aguascalientes y Jalisco se estaba determinando una barrera legal mayor a la establecida para el Congreso federal.

En Quintana Roo, la reforma al artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales local, estableció un umbral mínimo de votación del 2.5%; en Aguascalientes la reforma al artículo 17 de su Constitución local del año 2000 estableció aumentar la barrera legal de votación del 2% al 2.5%; y por su parte, en el año 2005 en Jalisco, el artículo 20 de la Constitución local fue reformado para establecer un porcentaje mínimo de votación del 3.5%.

En Quintana Roo, la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 6/98 dio origen a la tesis jurisprudencial P./J. 71/98¹⁹⁹, en la cual se estableció la constitucionalidad de un umbral mínimo de votación del 2.5%.

De igual forma, el aumento de la barrera legal en Aguascalientes fue declarada constitucional, e incluso dio origen a la tesis jurisprudencial P./J. 52/2001, en la que se estableció que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de las legislaturas locales

¹⁹⁹ MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Noviembre de 1998. Tesis: P./J. 71/98. Página: 190. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/203>. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2020.

debido a que la Constitución general no establece lineamiento alguno al respecto, de ahí que:

[...] es inconcuso que el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al prever que las diputaciones por el principio de representación proporcional se otorgarán a todo partido político que obtenga por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación emitida, no transgrede la Constitución Federal. Ello es así, porque ésta no fija lineamiento alguno para reglamentar tales cuestiones, sino que, por el contrario, dispone expresamente que deberán regirse conforme a la legislación estatal correspondiente. Además, aun cuando el porcentaje requerido para poder tener derecho a obtener diputaciones, eventualmente puede trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que por sí misma, no implica contravención a los principios fundamentales pues, en todo caso, todo partido tiene los mismos derechos para participar en las elecciones estatales, y la legislación local únicamente adopta las bases impuestas por la Ley Fundamental, ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, en el que gozan de soberanía.²⁰⁰

En el caso de Jalisco, el aumento del umbral mínimo fue aún mayor, al llegar al 3.5% de la votación –no especificaba el tipo de votación–, y ante esta reforma se presentó la acción de inconstitucionalidad 13/2005 y esta a su vez a la tesis jurisprudencial P./J. 140/2005, en la que se determinó que es facultad de los congresos estatales determinar los porcentajes de votación requeridos para acceder a las diputaciones de representación proporcional, ello sin que se deje de tomar en cuenta, de manera razonable, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política.

[...] el establecimiento de los porcentajes de votación requeridos es facultad de dichos Estados. Lo anterior no implica que, ante la falta de una disposición expresa, haya una libertad absoluta e irrestricta de los Estados para establecer barreras legales, sino que debe atenderse al

²⁰⁰ MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE PREVÉ EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN MÍNIMA REQUERIDA PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDAN OBTENER DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, ES CONSTITUCIONAL. Disponible en: <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=189937&Clase=DetalleEsisBL&Semenario=0>>. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2020.



sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad; es decir, debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.²⁰¹

De los tres criterios estudiados se desprende que, en su momento, se dejó a la libertad configurativa de los poderes legislativos locales la determinación del umbral mínimo de votación de cada entidad federativa, siempre y cuando no se dejara a las fuerzas políticas minoritarias –razonablemente representativas– sin la posibilidad de participar en la vida política.

El criterio adoptado por la Corte en las tres acciones de inconstitucionalidad estudiadas representó un avance interpretativo en cuanto al federalismo electoral y la libertad configurativa de los poderes legislativos locales para el diseño de los sistemas electorales de las entidades federativas.

4.2. Aumento progresivo del umbral mínimo de votación en Guerrero: acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas

En el estado de Guerrero, el 1° de enero de 2008 fue publicada una reforma al Código Electoral en la que se estableció un aumento progresivo del umbral mínimo de votación, señalando en el artículo vigésimo tercero de su reforma que para el caso de la asignación de diputaciones de representación proporcional los partidos políticos debían obtener el 2% de la votación estatal emitida en la elección de diputados en el proceso electoral del año 2008; el 2.5 % para el proceso electoral del año 2012 y el 3% a partir del proceso electoral del año 2015.

En los conceptos de invalidez, los partidos políticos que promovieron las acciones de inconstitucionalidad señalaron que el aumento del umbral de votación tendía a disminuir la representación de los partidos minoritarios en el Congreso, lo cual violaba el principio constitucional de pluralismo político. Asimismo, se alegó la

²⁰¹ REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES. Disponible en: <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjf-sist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=176641&Semana=0>>. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2020.

vulneración al principio de certeza al considerar un aumento del umbral mínimo de votación en las disposiciones transitorias.

En la sentencia, la Corte reiteró los argumentos de la acción de inconstitucionalidad 13/2005 señalando que, si bien el aumento del porcentaje requerido para poder tener derecho a obtener diputaciones eventualmente podía trascender y afectar a algún partido político en particular, era una cuestión que por sí misma, no significaba la vulneración a los principios constitucionales, ya que todos los partidos políticos tendrían los mismos derechos y reglas para participar en las elecciones.²⁰²

Por lo que respecta al aumento progresivo del umbral mínimo de votación establecido en las disposiciones transitorias de la reforma fue considerado como una oportunidad para que los partidos políticos minoritarios aumentaran progresivamente su grado de representatividad.

Esto es así, toda vez que las reformas impugnadas incluyen un régimen transitorio conforme al cual el aumento en la barrera legal se hará de manera gradual, a lo largo de los próximos siete años, de manera que para las próximas elecciones de diputados y ayuntamientos la barrera se mantendrá en dos por ciento aumentándose a dos punto cinco por ciento para las elecciones de dos mil doce, y finalmente tres por ciento para las elecciones de dos mil quince.

Así, las reformas impugnadas no hacen nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, sino que pretende que, a lo largo de los próximos años, los partidos minoritarios que actualmente cuentan con representación en el Congreso Local aumenten progresivamente su grado de representatividad, lo que constituye una exigencia razonable en el marco del principio de representación proporcional.²⁰³

La progresividad contemplada en la legislación de Guerrero presentó un aspecto innovador y que vale la pena considerar en materia electoral cuando se presentan modificaciones en los umbrales de votación, ya que, de esta manera, a través del régimen transitorio se permite una adecuación progresiva de la norma y

²⁰² Acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas, p. 85. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>. Fecha de consulta: 6 de agosto de 2020.

²⁰³ *Idem*.



no de un proceso electoral a otro. De esta manera, el aumento del umbral mínimo de votación fue aumentando en un 0.5% para cada proceso electoral.

4.3. Inconstitucionalidad del umbral mínimo del 1.5% de la votación estatal emitida en Tamaulipas acción de inconstitucionalidad 45/2015 y del 2% en Chihuahua acción de inconstitucionalidad 67/2015

Tras la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y el aumento del umbral mínimo de votación del 2% al 3% en el ámbito federal, los legisladores de Tamaulipas determinaron diferenciar el porcentaje de votación requerido para mantener el registro como partido político y el requerido para tener derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

En cuanto al requisito para mantener el registro como partido político, se estableció que sería necesario el 3% de la votación válida emitida, mientras que para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional fue establecido el 1.5% de la votación estatal emitida.

En las acciones de inconstitucionalidad presentadas, las partes actoras alegaron que el porcentaje del 1.5% era tan pequeño que generaría un desincentivo para una verdadera contienda electoral y que se premiaría a los partidos políticos que no tienen una verdadera fuerza electoral, asimismo, se habló de la desnaturalización del principio de representación proporcional y que la libertad configurativa del legislador local no puede tener el alcance de facultarlo para desvirtuar la naturaleza de esta forma de representación.

La opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral se pronunció por la inconstitucionalidad de dicho porcentaje por considerar que la asignación directa a un partido político en la elección de diputados al Congreso local a partir de obtener el 1.5% de la votación estatal emitida, carecía de sustento constitucional por contravenir el requisito de obtener el 3% de la votación válida emitida para mantener el registro.

No obstante, destaca la opinión de entonces Consejero Presidente del Instituto Electoral de Tamaulipas, quien se pronunció por la constitucionalidad del porcentaje del 1.5% de la votación para lograr acceder a diputaciones de representación proporcional, por considerar que existía libertad de configuración legislativa para determinar si se disminuye, mantiene o aumenta el porcentaje del total de la votación, “ello en el contexto de dotar de espacios públicos a diversas

minorías en los espacios de discusión pública al tenor del principio de la representación proporcional.²⁰⁴

En la sentencia, la Corte determinó declarar inconstitucional el porcentaje del 1.5% de la votación estatal emitida, por considerar que se distorsionaría el sistema de representación, al existir la posibilidad de que se asignen curules por el principio de representación proporcional, a miembros de un partido político que no existiría legalmente, por no haber alcanzado la votación mínima requerida para contar con el registro correspondiente.

En este sentido, debe tomarse en cuenta que en el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal, el partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro; por lo que en concepto de este Alto Tribunal, ello implica que ese mismo porcentaje debe considerarse como parámetro mínimo para la obtención de una diputación de representación proporcional a nivel local”.

(...)

Lo anterior distorsiona el sistema representativo establecido en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 constitucional, en un grado de inadmisibles incertezas jurídicas, pues si un partido no cumple con el requisito mínimo para la conservación del registro, ello debe entenderse como indicador de que no cuenta con la suficiente representatividad en la población para ser considerado como fuerza política, y por ende, carecerá de sustento la designación del diputado perteneciente a ese partido al que le sea asignada una curul por este principio.²⁰⁵

En los dos párrafos señalados se desprende que la Corte estableció que el porcentaje mínimo para mantener el registro como partido político debe considerarse como un parámetro mínimo para la obtención de una diputación de representación proporcional; y dentro del argumento explicó que si un partido no cuenta con el mínimo de votación para mantener su registro, ello representa un

²⁰⁴ Oficio No. 144/2015, del 6 de agosto de 2015. Citado en la Acción de Inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, p. 6. Fecha de consulta: 6 de agosto de 2020.

²⁰⁵ Acción de Inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumulada, p. 28. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1090-2018.pdf>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2020.

indicador para determinar que no cuenta con suficiente representatividad entre la población para lograr la obtención de una diputación de representación proporcional.

En un asunto similar, en Chihuahua, se estableció que el porcentaje para acceder a diputaciones de representación proporcional sería del 2% de la votación estatal válida emitida, y la Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas, reiteró que “debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional, porque la demostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal es condición imprescindible para que también ejerza su derecho a participar en el Congreso local con diputados de representación proporcional”.²⁰⁶

De esta manera, en una primera etapa, se observa que, en las acciones de inconstitucionalidad posteriores a la reforma de 10 de febrero de 2014, la Corte se ha pronunciado por mantener una coherencia entre el porcentaje exigido para mantener el registro como partido político y el porcentaje exigido para lograr diputaciones por el principio de representación proporcional.

4.4 Inconstitucionalidad del 5% de la votación válida emitida para la asignación previa de diputaciones de representación proporcional en Morelos: acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y 42/2017 ambas con sus acumuladas

En un escenario contrario al descrito en Tamaulipas y Chihuahua, en Morelos, en el año 2017 fue reformada la Constitución local y la legislación electoral a efecto de establecer la asignación de una diputación al partido que superara el 5% de la votación válida emitida, tal y como se muestra en la siguiente redacción:

Artículo 24. [...]

Al Partido Político que obtenga en las respectivas elecciones el cinco por ciento de la votación válida emitida para diputados, se le asignará una diputación por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido.

²⁰⁶ Acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas, p. 45. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2020.

Tal como se observa del texto citado, la disposición de la Constitución local se refiere a la figura de asignación directa –estudiada anteriormente en esta investigación– y al porcentaje del 5% para la aplicación de esta.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 29/2017, la Corte razonó que el sistema preferencial de asignación previa en función del porcentaje de 5% de la votación válida emitida generaba como efecto una desigualdad entre los partidos que alcanzaran ese porcentaje y aquellos que no lo alcanzaran, ya que se podría dejar sin representación en el Congreso a un partido minoritario que hubiera obtenido los votos suficientes para participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional evitando lograr que se alcance una pluralidad en la integración del órgano legislativo.

El supuesto de asignación previa de diputaciones resulta aún más inequitativo al aplicarlo al Congreso de Morelos, en donde cuentan con 8 diputaciones de representación proporcional, y como consecuencia, la asignación directa de diputaciones a los partidos que superan la barrera del 5% disminuiría de manera considerable el número de diputados a asignar. La Corte concluyó su argumento con el siguiente párrafo:

Así, el aumento del tres al cinco por ciento en el porcentaje para la asignación de diputaciones de representación proporcional, es inconstitucional porque desvirtúa el principio de representación proporcional al dejar a los partidos que se encuentren entre el tres y el cinco por ciento fuera del reparto automático mediante este sistema de asignación previa.²⁰⁷

En la acción de inconstitucionalidad 40/2017, también relativa al estado de Morelos, pero en la que se controvertía la fracción V del artículo 16 del Código electoral local, fueron repetidos los argumentos y también fue declarado inconstitucional el porcentaje del 5% de la votación válida emitida para la asignación de diputaciones de representación proporcional.

²⁰⁷ Acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas. Párrafo 487. P.84. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2020.

4.5 Votación a considerar para superar el umbral mínimo de votación: acción de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit y 83/2017 en Nuevo León

La votación para determinar el umbral mínimo para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional también ha sido objeto de estudio por parte de la Corte en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y sus acumuladas en Nayarit, y en la 83/2017 y sus acumuladas en Nuevo León.

El caso de Nayarit resulta relevante debido a que aumentó el umbral mínimo de votación para acceder a diputaciones de representación proporcional de un 1.5% a un 3% de la votación total emitida.

Al respecto, la Corte razonó sobre la importancia de lograr que cada partido político demuestre el genuino valor de su fuerza electoral, y para ello debe entenderse la votación que tuvo efectividad para elegir a las diputaciones por el principio de mayoría relativa, lo cual conlleva a excluir los votos nulos y los de los candidatos no registrados, debido a que esta votación tampoco resulta eficaz para la elección en los distritos electorales uninominales, concluye la Corte:

En resumen, si en la elección de diputados de mayoría relativa no se toman en cuenta los votos nulos, ni los emitidos a favor de candidatos no registrados, estos últimos tipos de sufragios tampoco cuentan para la primera asignación de diputados de representación proporcional, porque el porcentaje del tres por ciento no se aplica sobre ellos, con lo cual se cumple el propósito de tomar en cuenta solo los sufragios eficaces para la elección de diputados por uno y otro principio.²⁰⁸

Del razonamiento de la Corte se desprende que para efectos de considerar que se supera el umbral mínimo de votación, se considere la votación que en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas la Corte había denominado como semidepurada, es decir la votación total emitida menos los votos nulos, menos los votos hacia las candidaturas no registradas, independientemente del nombre que le asigne el legislador local.

En el mismo sentido, en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas en Nuevo León, en donde –como se explicó anteriormente– surgió el concepto de votación total, votación semidepurada y votación depurada; siendo la

²⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad 55/2016, pár. 134. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2020.



votación semidepurada la que sirve como base para determinar si se supera el umbral mínimo de votación.

Es decir: para determinar qué partidos tienen derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional debe tomarse la votación válida emitida que es sinónimo de la votación semidepurada; es decir, votación total menos votos nulos menos votos de candidaturas no registradas.



CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. ÁREA UNO: DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES Y DISTRITOS ELECTORALES

- 1.1 Primera decisión: número de diputaciones por entidad federativa.
- 1.2 Segunda decisión: proporción entre diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional.
- 1.3 Tercera decisión: número y delimitación de las circunscripciones de representación proporcional por entidad federativa.

2. ÁREA DOS: FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN

- 2.1 Cuarta decisión: listas cerradas y bloqueadas o listas cerradas y desbloqueadas.
- 2.2 Quinta decisión: desbloqueo indirecto de las listas a través del principio de paridad o diputación migrante.

3. ÁREA TRES: CONVERSIÓN DE VOTOS EN DIPUTACIONES

- 3.1 Sexta decisión: asignación directa de diputaciones.
 - a) Supuesto 1: no descontar los votos utilizados para llevar a cabo la asignación directa de diputaciones previo a la aplicación de fórmula de cociente natural.
 - b) Supuesto 2: descontar los votos que equivaldrían a la asignación directa de diputaciones previo a la aplicación de fórmula de cociente natural.
 - c) Supuesto 3: distribución de diputaciones de representación proporcional sin asignación directa.
- 3.2 Séptima decisión: reglas para la sobre y subrepresentación.
 - a) Límite de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales.
 - b) Etapas para verificar la sobre y subrepresentación.
 - c) Votación para determinar la sobre y subrepresentación.

4. ÁREA CUATRO: BARRERAS LEGALES

- 4.1 Octava decisión: porcentaje para determinar el umbral mínimo de votación.
- 4.2 Novena decisión: tipo de votación para determinar el umbral mínimo de votación.



CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En el desarrollo de la investigación se han mostrado las variedades y diferencias que existen entre los sistemas electorales de las entidades federativas; por un lado, podemos distinguir elementos que han sido declarados inconstitucionales como lo es la diputación flexible en Chihuahua –en la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015– o bien las variantes de las listas cerradas y desbloqueadas existentes en diversas entidades federativas y que han sido declaradas constitucionales, por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008.

Asimismo, el capítulo anterior nos permitió detectar que en el diseño de los sistemas electorales confluyen decisiones predominantemente técnicas y que corresponden a la autoridad electoral, como lo es la delimitación de la geografía electoral –acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas en Campeche– y decisiones predominantemente políticas y que corresponden al poder legislativo local, como lo es la determinación del número de diputaciones que integrarán el Congreso local, estudiadas en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010, 27/2013, 69/2015 y 29/2017 en Coahuila, Durango, Tlaxcala y Morelos, respectivamente.

En este capítulo, haciendo uso de los elementos de los sistemas electorales que han servido como hilo conductor de la investigación –distribución de circunscripciones electorales, formas de candidatura y votación, conversión de votos en diputaciones y barreras legales– se presenta una propuesta de aquellos aspectos que se sugiere incorporar a la libertad configurativa de las entidades federativas, y de aquellos otros que, por su carácter predominantemente técnico, es sugerible incorporar de manera homogénea para todas las entidades federativas.

Para el desarrollo de la propuesta se establecen nueve decisiones que cada órgano legislativo de orden local tendría que tomar, y a su vez se presentan sugerencias para que sean consideradas por los órganos legislativos locales.

1. ÁREA UNO: DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES Y DISTRITOS ELECTORALES

Respecto al primer elemento, se identifican tres decisiones a tomar por parte de los órganos legislativos de las entidades federativas, ello considerando el marco

constitucional y los límites de la libertad de configuración legislativa con los que cuenta cada Congreso local.

Las decisiones por tomar en este primer elemento son: 1) número de diputaciones por entidad federativa; 2) proporción entre diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional; 3) número y delimitación de las circunscripciones de representación proporcional por entidad federativa.

1.1. Primera decisión: número de diputaciones por entidad federativa

La disposición constitucional y legal relativa a los parámetros mínimos para establecer el número de diputaciones con las que debe contar cada entidad federativa señala que el número de representantes en las legislaturas de los estados debe ser proporcional al de habitantes de cada uno, y a partir de los siguientes parámetros (artículo 116, fracción III de la Constitución):

- Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, no menor a 7 diputaciones;
- Estados cuya población no llegue a 800,000, no menor a 9 diputaciones;
- Estados cuya población exceda los 800,000 habitantes, no menor a 11 diputaciones.

Cabe señalar que dicha disposición fue introducida con la reforma del 3 de febrero de 1983 al entonces artículo 115 constitucional²⁰⁹. Respecto al contexto, de acuerdo con el censo de 1980, la población en México era de 66,846,833, por lo que había entidades federativas como Baja California Sur (215,139 habitantes) y Colima (346,293 habitantes) que contaban con menos de 400,000 habitantes.

En la actualidad, únicamente dos entidades federativas cuentan con menos de 800,000 habitantes: Colima con una población de 731,391 personas y un total de 33 diputaciones; y Baja California Sur con 798,447 habitantes y 21 diputaciones. Por lo que respecta al resto de entidades federativas, todas superan los 800,000 habitantes y todas superan por mucho las 11 diputaciones, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

²⁰⁹ Tras la reforma del 17 de marzo de 1987 esta disposición se trasladó al artículo 116 constitucional en el cual permanece.



Entidad federativa	Población	Diputaciones	Diputaciones entre población
Aguascalientes	1,425,607	27	52,800
Baja California	3,769,020	25	150,761
Baja California Sur	798,447	21	38,021
Campeche	928,363	35	26,525
Coahuila	3,146,771	25	125,871
Colima	731,391	25	29,256
Chiapas	5,543,828	40	138,596
Chihuahua	3,741,869	33	113,390
Ciudad de México	9,209,944	66	139,545
Durango	1,832,650	25	73,306
Guanajuato	6,166,934	36	171,304
Guerrero	3,540,685	46	76,971
Hidalgo	3,082,841	30	102,761
Jalisco	8,348,151	38	219,688
México	16,992,418	75	226,566
Michoacán	4,748,846	40	118,721
Morelos	1,971,520	20	98,576
Nayarit	1,235,456	30	41,182
Nuevo León	5,784,442	42	137,725
Oaxaca	4,132,148	42	98,384
Puebla	6,583,278	41	160,568
Querétaro	2,368,467	25	94,739
Quintana Roo	1,857,985	25	74,319
San Luis Potosí	2,822,255	27	104,528
Sinaloa	3,026,943	40	75,674
Sonora	2,944,840	33	89,238
Tabasco	2,402,598	35	68,646

Tamaulipas	3,527,735	36	97,993
Tlaxcala	1,342,977	25	53,719
Veracruz	8,062,579	50	161,252
Yucatán	2,320,898	25	92,836
Zacatecas	1,622,138	30	54,071
Total	126,014,024	1,113	113,220

Fuente: elaboración propia a partir de las constituciones, legislaciones electorales de las treinta y dos entidades federativas y el censo poblacional de INEGI 2020

De la tabla puede desprenderse lo siguiente:

- El total de diputaciones locales en todo el país es de 1,113 y, si lo dividimos entre el total de entidades federativas, tenemos un promedio de 34.78 diputados por entidad;
- El número más recurrente en la composición de Congresos estatales es de 25 diputaciones, siendo ocho estados los que así se integran;
- Respecto a la proporción de diputaciones por población, Colima tiene una diputación por cada 29,255 habitantes; en contraste, el Estado de México tiene una proporción de una diputación por cada 226,565 habitantes; no obstante, también es la entidad con mayor número de diputaciones con 75 de ellas;
- Morelos es el estado con menor número de diputaciones con 20, y su proporción es de una por cada 98,576 habitantes.

Como se ha dicho, el parámetro constitucional que se tiene en la actualidad se encuentra superado, ya que ninguna entidad federativa cuenta con una población menor a los 400,000 habitantes y, por otro lado, todas las entidades federativas superan las 11 diputaciones, por lo que bien podría suprimirse dicha disposición constitucional o señalar de manera genérica que ninguna entidad federativa puede contar con menos de 11 diputaciones, supuesto que incluso se encuentra rebasado ya que, como se ha dicho, la entidad con menos diputaciones es Morelos con 20 representantes.

Fijar una regla para determinar el número de diputaciones por entidad federativa generaría la misma problemática que tiene en la actualidad la Constitución general ya que, con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, la regla sería obsoleta.



Por otro lado, establecer un nuevo parámetro o reglas para determinar el número de diputaciones que debe tener cada entidad federativa podría mermar la libertad configurativa de las entidades federativas toda vez que, como se estudió en el capítulo anterior, la Corte ha establecido, en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 (Coahuila), 27/2013 (Durango), 69/2015 (Tlaxcala) y 29/2017 (Morelos), que corresponde al ámbito de la libre configuración de los órganos legislativos locales determinar el número de diputaciones siempre y cuando se atienda a los parámetros establecidos en el multicitado artículo 116 constitucional, el cual, como se ha dicho, se encuentra totalmente superado en la actualidad.

En las acciones de inconstitucionalidad señaladas, se pudo detectar que emanan de un común denominador: en todos los casos el poder legislativo local propuso la disminución del tamaño del órgano legislativo, el cual ha atendido a decisiones de tipo político y no técnico ya que el principal argumento ha consistido en el ahorro presupuestal que se genera al contar con menos diputaciones.²¹⁰

Asimismo, en los estados de Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro y Tabasco, se han presentado iniciativas de reforma constitucional para disminuir el número de diputaciones bajo el argumento de ahorro de recursos, sin embargo, dichas iniciativas no han prosperado.²¹¹

Respecto a esta primera decisión, puede advertirse que tiene una predominancia política y no técnica, ya que son los propios representantes populares los encargados de determinar el número de diputaciones que integrarán el Congreso local y, al ser una decisión de tipo político, se presentan los contrastes ya expuestos: Colima tiene una diputación por cada 29,255 habitantes, mientras el Estado de México una por cada 226,565 habitantes.

La representación en promedio de todas las entidades federativas es de una diputación por cada 113,220 habitantes, el cual, si bien no puede sugerirse establecerlo como regla, si es de utilidad para considerar un parámetro de medición al momento de tomar la decisión relativa al número de diputaciones que integrarán el órgano legislativo.

²¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 14/2010, p. 71. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2020.

²¹¹ *Cfr.* Reducción en el número de legisladores federales Estudio de las Iniciativas presentadas en diversas Legislaturas, Derecho Comparado y Opiniones Especializadas, pp. 90-97. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/sapi-iss-18-19.pdf>>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2020.



Otro factor por considerar tiene que ver con la proyección poblacional, en este aspecto, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) se proyecta que para el año 2050 México tendrá 148,200,000²¹² habitantes, no obstante, la tendencia es la disminución del número de diputados, y con ello se origina que cada diputado represente a un mayor número de personas.

Una vez que se determina el número de diputaciones por entidad federativa, la siguiente decisión a tomar es respecto a la proporción entre mayoría relativa y representación proporcional, tema que se aborda a continuación.

1.2. Segunda decisión: proporción entre diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional

El sistema electoral para las entidades federativas, por disposición constitucional, conjuga los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, es combinado y segmentado; no obstante, a diferencia de la Cámara de Diputados federal, en los Congresos locales la proporción no necesariamente es predominantemente mayoritaria.

Los artículos 116, fracción II, párrafo tercero y 122, fracción II de la Constitución federal, en concordancia con el 27 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que las legislaturas de los estados se integrarán con diputaciones electas según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus constituciones locales y sus leyes electorales.

En dichas disposiciones no señalan que el sistema electoral deba tener un porcentaje mayor de diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, ni un porcentaje específico aplicable a cada principio.

Del estudio de las Constituciones y legislaciones electorales de las entidades federativas se desprende la siguiente composición:

²¹² Consejo Nacional de Población CONAPO. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/390824/Infograf_a_Proyecciones_de_la_poblacion_de_Mexico.pdf>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2020.



Entidad federativa	Diputados por mayoría relativa	Diputados RP	Tamaño de la circunscripción de RP	Diputados totales	Porcentaje de diputados por MR	Porcentaje de diputados por RP
Aguascalientes	18	9	Mediana	27	66.67	33.33
Baja California	17	8	Mediana	25	68.00	32.00
Baja California Sur	16	5	Pequeña	21	76.19	23.81
Campeche	21	14	Grande	35	60.00	40.00
Chiapas	24	16	Grande	40	60.00	40.00
Chihuahua	22	11	Grande	33	66.67	33.33
Ciudad de México	33	33	Grande	66	50.00	50.00
Coahuila	16	9	Mediana	25	64.00	36.00
Colima	16	9	Mediana	25	64.00	36.00
Durango	15	10	Grande	25	60.00	40.00
Guanajuato	22	14	Grande	36	61.11	38.89
Guerrero	28	18	Grande	46	60.87	39.13
Hidalgo	18	12	Grande	30	60.00	40.00
Jalisco	20	18	Grande	38	52.63	47.37
México	45	30	Grande	75	60.00	40.00
Michoacán	24	16	Grande	40	60.00	40.00
Morelos	12	8	Mediana	20	60.00	40.00
Nayarit	18	12	Grande	30	60.00	40.00
Nuevo León	26	16	Grande	42	61.90	38.10

Oaxaca	25	17	Grande	42	59.52	40.48
Puebla	26	15	Grande	41	63.41	36.59
Querétaro	15	10	Grande	25	60.00	40.00
Quintana Roo	15	10	Grande	25	60.00	40.00
San Luis Potosí	15	12	Grande	27	55.56	44.44
Sinaloa	24	16	Grande	40	60.00	40.00
Sonora	21	12	Grande	33	63.64	36.36
Tabasco	21	14	Grande	35	60.00	40.00
Tamaulipas	22	14	Grande	36	61.11	38.89
Tlaxcala	15	10	Grande	25	60.00	40.00
Veracruz	30	20	Grande	50	60.00	40.00
Yucatán	15	10	Grande	25	60.00	40.00
Zacatecas	18	12	Grande	30	60.00	40.00

Fuente: elaboración propia a partir de las constituciones y legislaciones electorales de las entidades federativas

Del análisis de la tabla se desprende lo siguiente:

- Diecisiete estados cuentan con una proporción de 60% de diputaciones de mayoría relativa y 40% de diputaciones de representación proporcional, que es la que se utiliza para la composición de la Cámara de Diputados federal;
- No existe órgano legislativo local que se integre con un mayor número de diputaciones por el principio de representación proporcional que por el de mayoría relativa;
- Baja California Sur es el estado en el que hay un mayor porcentaje de diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, teniendo 16 diputaciones electas por este principio (76.19%) y únicamente 5 diputaciones por representación proporcional (23.81%);
- El Congreso de la Ciudad de México es el único que se integra en la proporción 50%-50%, es decir por 33 diputaciones por mayoría relativa y 33 por representación proporcional; Jalisco, tiene una proporción muy cercana



con 52.63%-47.37%, es decir 20 de mayoría relativa y 18 de representación proporcional.

Tal como puede apreciarse, en veintinueve entidades federativas, el sistema electoral es predominantemente mayoritario; sin embargo, el porcentaje de diputaciones por el principio de mayoría relativa no podría ser extremadamente alto al grado de dejar a las diputaciones de representación proporcional como una mera figura decorativa, tal y como lo razonó la Corte en la acción de inconstitucionalidad 37/2001, referente a la composición del Congreso del estado de Aguascalientes.

En dicha acción de inconstitucionalidad la SCJN señaló que el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene como objetivos primordiales propiciar la participación de los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, por lo que se persiguen las siguientes finalidades: i) que tengan cierta representatividad; ii) que cada partido alcance en la composición de la legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y iii) evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

En el caso de Aguascalientes no se cumplía con dichos fines al contar con únicamente 4 diputaciones de representación proporcional, de un total de 27, representando únicamente el 14.81% de la composición del Congreso local.

En contraste, entidades federativas como San Luis Potosí, Jalisco y la Ciudad de México han logrado un aumento del porcentaje de diputaciones de representación proporcional; en el último de los casos, con una proporción de 50% mayoría relativa y 50% de representación proporcional, situación que fue estudiada por la Corte en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas.

En la sentencia de dicha acción de inconstitucionalidad, la Corte determinó que la composición de un Congreso por 50% de diputaciones de mayoría relativa y 50% por representación proporcional es constitucional, incluso, la Corte señala que este principio no debe colocarse de manera simbólica o como mera figura decorativa.

Difícil sería sugerir una proporción para la configuración de los sistemas electorales de las entidades federativas; sin embargo, es posible afirmar que, entre mayor número de diputaciones de representación proporcional se logra reflejar de manera más exacta el número de votos en la composición del órgano legislativo.

Hasta el momento, salvo la elección atípica de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, ninguna entidad federativa se ha aventurado a diseñar un sistema electoral con un mayor porcentaje de diputaciones por el principio de representación proporcional, configuración que sería interesante dada la pluralidad existente en los órganos legislativos de las entidades federativas.

Un congreso local en el que predomine el sistema de representación proporcional podría ser constitucional, ya que el artículo 116 de la Constitución general se limita a establecer que deben confluir ambos principios, mas no la proporción de cada uno de ellos y, de acuerdo con las sentencias de la Corte, lo que se pretende evitar es un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos políticos dominantes, efecto que se genera con el sistema de representación proporcional.

Respecto a este punto, se trata de una decisión de tipo político en la que cabe recordar que: a mayor número de diputaciones de representación proporcional se logra un órgano legislativo más plural y a mayor número de diputaciones por el principio de mayoría se genera mayor gobernabilidad; resulta importante señalar estos dos efectos, con la finalidad de que sean tomadas en cuenta por las y los legisladores locales.

1.3. Tercera decisión: número y delimitación de las circunscripciones de representación proporcional por entidad federativa

En el capítulo anterior se realizó una explicación de los criterios relevantes con la temática de distribución de circunscripciones, específicamente por lo que respecta a Campeche, en donde se pretendió que el Instituto Electoral local llevara a cabo la delimitación de la geografía electoral; y Chiapas, entidad que fue la primera en incorporar cuatro circunscripciones electorales.

Respecto a Campeche, tal y como se explicó al estudiar la acción de inconstitucionalidad 51/2014, la facultad de trazar la geografía electoral es exclusiva del INE por tratarse de una función eminentemente técnica, mientras que la determinación del número de circunscripciones resulta una facultad del órgano legislativo local.

Tal es el caso de Chiapas, entidad precursora en el uso de cuatro circunscripciones, y cuya legislación fue avalada por la Corte en las acciones de

inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014 y posteriormente en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, señalando que las entidades federativas tienen la libertad configurativa para determinar el número de las circunscripciones plurinominales, pero es la autoridad electoral la encargada de señalar la delimitación geográfica de éstas; sin embargo, tras la reforma electoral del 15 de abril de 2020, los legisladores de Chiapas decidieron regresar al modelo de una circunscripción.

En la exposición de motivos de dicha reforma electoral se expuso que se regresaba al modelo de una circunscripción en acatamiento de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 78/2017; no obstante, en realidad y tal como se expuso en el capítulo anterior, la Corte fue clara al dejar a los Congresos locales la libertad configurativa para determinar el número de circunscripciones y al INE la facultad para trazar la geografía electoral de las mismas.

Es decir, una errónea interpretación de la sentencia generó que el Congreso de Chiapas regresara al modelo de una circunscripción, eliminando así la existencia de cuatro circunscripciones.

En el desarrollo de la investigación, se realizó un estudio de las legislaciones de las treinta y dos entidades federativas para detectar cuáles son los sistemas electorales que cuentan con más de una circunscripción electoral, los resultados se muestran en la siguiente tabla:

Entidad federativa	Número de circunscripciones plurinominales	Fundamento constitucional	Fundamento legal
Aguascalientes	Una	17, apartado A	123, primer párrafo
Baja California	Una	14, primer párrafo	20
Baja California Sur	Una	41, fracción I, inciso a)	No hay equivalente legal
Campeche	Una	31, primer párrafo	15, primer párrafo
Coahuila	Una	35, segundo párrafo, fracción II	12, segundo párrafo
Colima	Una	24, último párrafo	20, segundo párrafo



Chiapas	Una	37, segundo párrafo	17, primer párrafo, apartado A, fracción I, inciso b
Chihuahua	Una	No hay fundamento constitucional	11, primer párrafo
Ciudad de México	Una	No hay fundamento constitucional	17, fracción II
Durango	Una	66, tercer párrafo	12, primer párrafo
Guanajuato	Una	No hay fundamento constitucional	14, primer párrafo
Guerrero	Una	No hay fundamento constitucional	15, en relación con el 16 y el 17
Hidalgo	Una	No hay fundamento constitucional	208, en relación con el 209
Jalisco	Una	19, segundo párrafo	16, segundo párrafo
México	Una	39, primer párrafo, fracción I	26, primer párrafo
Michoacán	Una	20, tercer párrafo	174, primer párrafo
Morelos	Una	24, primer párrafo	14
Nayarit	Una	No hay fundamento constitucional	21, primer párrafo
Nuevo León	Una	No hay fundamento constitucional	265, en relación con el 266
Oaxaca	Una	33, primer párrafo	23, primer párrafo
Puebla	Una	No hay fundamento constitucional	16, segundo párrafo
Querétaro	Una	No hay fundamento constitucional	12
Quintana Roo	Una	No hay fundamento constitucional	10
San Luis Potosí	Una	43	10

Sinaloa	Una	24, tercer párrafo	8º, segundo párrafo
Sonora	Una	No hay fundamento constitucional	No hay fundamento legal, aunque se desprende del artículo 170
Tabasco	Dos	13	12, numeral 1
Tamaulipas	Una	26	187, segundo párrafo
Tlaxcala	Una	32	117, segundo párrafo
Veracruz	Una	21, primer párrafo	12, primer párrafo
Yucatán	Una	No hay fundamento constitucional	No hay fundamento legal, aunque se desprende de los artículos 331 y 332
Zacatecas	Una	51, primer párrafo	17, numeral 1

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de las legislaciones electorales de las treinta y dos entidades federativas

En la tabla puede observarse que, actualmente, Tabasco es la única entidad federativa que hace uso de dos circunscripciones electorales.

Si bien en la práctica puede resultar innovador dividir el territorio en más de una circunscripción, para efectos de la asignación de diputaciones resulta poco práctico, ya que como fue señalado en el primer capítulo de esta investigación, a menor número de diputaciones a elegir en la circunscripción plurinominal, menos proporcional es el sistema; y a la inversa, entre mayor sea el número de diputaciones a elegir en la circunscripción plurinominal, tendremos un sistema más proporcional.

Se explica lo anterior: al ser reducido el número de diputaciones de representación proporcional en las entidades federativas, el dividir la circunscripción en dos, tres o cuatro genera que el sistema sea menos proporcional; por ejemplo, una entidad con 16 diputaciones de representación proporcional, como lo es Michoacán y que hipotéticamente fuera dividida en cuatro circunscripciones ocasionaría que se eligieran únicamente 4 diputaciones por circunscripción, generando con ello que el sistema sea más parecido al de mayoría relativa que al de representación proporcional, es decir menos proporcional.



Existen entidades como Baja California Sur que, de origen, cuentan únicamente con 5 diputaciones de representación proporcional, lo cual hace totalmente inviable una división en circunscripciones.

Incluso en entidades como la Ciudad de México y el Estado de México, con 33 y 30 diputaciones de representación proporcional, respectivamente, resultaría inviable la división de circunscripciones, debido a que se generarían distorsiones en la aplicación de la fórmula o en la distribución de las listas de candidaturas.

Ahora bien, en el caso de Tabasco, si bien existen dos circunscripciones, estas no tienen efectos en la aplicación estricta de la fórmula electoral, sino únicamente al momento de determinar los nombres de las personas que ocuparán las diputaciones asignadas.

Se explica: en la fórmula de representación proporcional, la distribución se realiza sobre la totalidad de diputaciones –que son 14– sin considerar las dos circunscripciones ya que, si en la aplicación de la fórmula se hiciera uso de las dos circunscripciones, tendrían que asignarse 7 diputaciones en cada circunscripción, lo cual generaría un sistema menos proporcional.

El uso de las dos circunscripciones es posterior a la aplicación de la fórmula de cocientes naturales, y tiene como finalidad determinar los nombres de las y los candidatos que integran las listas, siendo en este caso dos listas de 7 candidaturas cada una.

Lo anterior nos permite señalar que la división de circunscripciones plurinominales al interior de una entidad federativa, tal y como se encuentra el modelo actualmente, genera efectos únicamente para la asignación de candidaturas y no para la aplicación del cociente electoral.

Ello significa que la aplicación de la fórmula de representación proporcional se realiza sobre la totalidad de diputaciones a repartir, y la división de circunscripciones aplica únicamente al momento de asignar las listas de candidaturas, tal y como sucede en el modelo de diputaciones federales, en donde el cociente natural se obtiene sobre las 200 diputaciones y el uso de las cinco circunscripciones tiene efectos al momento de asignarlos a las respectivas listas.

En caso de ser utilizado este modelo, la división de circunscripciones adquiere sentido en Tabasco, y pudiera ser de utilidad en aquellas entidades



federativas en las que se busca una representación por regiones, como pudiera ser Oaxaca, Guerrero o incluso, de nueva cuenta, en el estado de Chiapas.

No obstante, al optar por un modelo de este tipo implica, a su vez, la obligación de incorporar reglas que garanticen el principio de paridad, a efecto de que, por ejemplo, si se tienen cuatro circunscripciones, en dos de ellas se determine que el género femenino encabece la lista y en las restantes sea el género masculino, o bien establecer mecanismos para realizar ajustes dirigidos a garantizar este principio.

Independientemente del modelo por el que opten las entidades federativas, es importante destacar que la determinación del número de circunscripciones plurinominales de las entidades federativas es y debe corresponder a la libertad configurativa de los Congresos locales.

En conclusión, la determinación del número de circunscripciones plurinominales en que se habrá de dividir el territorio forma parte de la libertad configurativa de los poderes legislativos de las entidades federativas, pero corresponde al INE la delimitación de estas circunscripciones por tratarse de una función de tipo técnico.

La sugerencia respecto al número de circunscripciones a incorporar en los sistemas electorales de las entidades federativas es que se mantenga en una sola por lo que respecta a la aplicación de la fórmula de cociente, ello con la finalidad de lograr un sistema que sea lo más proporcional posible; no obstante, al momento de distribirse entre las listas de candidaturas, sí resultaría viable considerar dos, tres o cuatro listas a efectos de lograr representación de las diversas regiones que integran las entidades federativas.

2. ÁREA DOS: FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN

2.1 Cuarta decisión: listas cerradas y bloqueadas o listas intercaladas (cerradas y desbloqueadas)

En el capítulo anterior se explicó que, en un primer momento, mediante la acción de inconstitucionalidad 5/99 la Corte declaró la inconstitucionalidad de las listas intercaladas; sin embargo, nueve años más tarde, a través de la acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008 la Corte modificó su criterio declarando la constitucionalidad de dicha modalidad de listas.



Como ha sido señalado, las listas intercaladas, listas de mejores perdedores o listas B, representan una variable en las listas de representación proporcional, mediante la cual se permite que las personas candidatas que no hayan obtenido el triunfo por la vía de mayoría relativa, puedan ser contempladas en la lista de representación proporcional siempre y cuando hayan logrado un buen desempeño electoral.

Medina Torres explica que este tipo de listas surgieron en Baja California con la finalidad de alentar la participación en los distritos electorales uninominales:

...en dónde surgió esto –las listas de mejores perdedores– fue en Baja California en la década de los noventa, en aquel entonces se estableció que se intentaba alentar la participación en los distritos, y no había dudas, lo que querían eran más votos en la elección distrital y entonces se pensó en traer a estos mejores perdedores a la lista de representación proporcional como una manera de reconocimiento y aliento a la competencia distrital.²¹³

Ahora bien, este tipo de listas se han implementado en diversas entidades federativas, como por ejemplo Hidalgo, en cuya legislación se dispone:

Artículo 208. Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

I. Lista “A”: Relación de doce fórmulas de candidatos a Diputados propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas género de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional;

**Lista cerrada y
bloqueada**

²¹³ Entrevista realizada por el autor de la investigación a Luis Eduardo Medina Torres el día 8 de febrero de 2020. Véase anexo 2 de la presente investigación.



II. Lista “B”: Relación de las fórmulas de candidatos a Diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación válida emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista. Al principio de la lista B se deberá ubicar a una persona del sexo diverso al del primer lugar de la lista A;

Lista cerrada y desbloqueada

Se explica: en entidades federativas como Hidalgo, Chihuahua, Durango, Baja California, Ciudad de México y Estado de México, la legislación electoral contempla la existencia de dos listas parciales: una cerrada y bloqueada – previamente registrada– y otra cerrada y desbloqueada, que se llena una vez conocidos los resultados electorales por el principio de mayoría relativa. Ambas listas confluyen en una lista final que es llenada de manera intercalada; es decir un lugar para la lista cerrada y bloqueada y otro para la lista cerrada y desbloqueada, de tal suerte que se tiene lo siguiente:

Número de la lista	Tipo de lista
1	Lista cerrada y bloqueada
2	Lista cerrada y desbloqueada
3	Lista cerrada y bloqueada
4	Lista cerrada y desbloqueada
5	Lista cerrada y bloqueada
6	Lista cerrada y desbloqueada

En consecuencia, este tipo de listas genera un desbloqueo parcial de las listas de representación proporcional, ocasionando que alternadamente se tenga una lista cerrada y bloqueada y otra cerrada y desbloqueada que es llenada con los candidatos que participaron por la vía de mayoría relativa y que no obtuvieron el triunfo.

Otra modalidad de listas intercaladas se tiene en entidades federativas como Aguascalientes, cuyo artículo 150, fracción II de la legislación electoral señala:

II. El segundo, tercero y sexto sitio de la lista se reservará para las fórmulas de candidatos de los partidos políticos que no obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría relativa, asignándolos en orden decreciente, a las que hubieren obtenido los más altos porcentajes de votación en su distrito electoral.

En este tipo de redacciones la intercalación varía, dejando de ser uno para lista cerrada y bloqueada y otro para la lista cerrada y desbloqueada, sino asignando lugares específicos para los mejores perdedores, y quedando la lista de la siguiente manera:

Número de la lista	Tipo de lista
1	Lista cerrada y bloqueada
2	Lista cerrada y desbloqueada
3	Lista cerrada y desbloqueada
4	Lista cerrada y bloqueada
5	Lista cerrada y bloqueada
6	Lista cerrada y desbloqueada

En Congresos como el del estado de Nuevo León, se cuenta con un mayor número de diputaciones por lista cerrada y desbloqueada que de lista cerrada y bloqueada. Un ejemplo de ello es el artículo 263, fracción II de su legislación electoral, en el que se advierte lo siguiente:

Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas primero a los candidatos registrados en la lista plurinominal de cada partido político y las

posteriores a los candidatos registrados por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos.

Es decir, el primer lugar es asignado mediante la lista cerrada y bloqueada y los restantes para la lista cerrada y desbloqueada.

Número de la lista	Tipo de lista
1	Lista cerrada y bloqueada
2	Lista cerrada y desbloqueada
3	Lista cerrada y desbloqueada
4	Lista cerrada y desbloqueada
5	Lista cerrada y desbloqueada
6	Lista cerrada y desbloqueada

Por otro lado, en estados como Oaxaca, los partidos políticos pueden elegir entre registrar una lista cerrada y bloqueada o una lista cerrada y desbloqueada, ello de conformidad con el artículo 186, numeral 4 de su legislación electoral cuya letra es la siguiente:

4.- El registro de los candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional, se realizará mediante cualquiera de las siguientes opciones:

I.- Por listas de diecisiete candidatos a diputados propietarios y suplentes por el principio de representación proporcional; y

II.- Por relaciones de hasta veinticinco candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, conformadas con los mismos candidatos de mayoría relativa.

En la siguiente tabla, se presenta un análisis de las formas de candidatura y votación de la totalidad de entidades federativas:



Entidad federativa	Fundamento (legislación electoral)	Clasificación	Descripción
Aguascalientes	Artículo 150, fracción II	Cerradas y desbloqueadas	El segundo, tercero y sexto sitio de la lista se reservará para las fórmulas de candidaturas de los partidos políticos que no obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría relativa, asignándolas en orden decreciente, a las que hubieren obtenido los más altos porcentajes de votación en su distrito electoral.
Baja California	Artículo 27, fracciones II, III y IV	Cerradas y desbloqueadas	Listas intercaladas, mitad de la lista registrada por los partidos políticos y la segunda mitad conformada por las candidaturas que participaron por mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo pero lograron los mejores porcentajes de votación. Los partidos políticos deciden por cuál de las listas se inicia.
Baja California Sur	Artículo 154, último párrafo	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Campeche	Artículo 579	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Chiapas	Artículo 23, numeral 3, fracción VII, último párrafo	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Chihuahua	Artículo 17, inciso 3)	Cerradas y desbloqueadas	Se asignan alternada y sucesivamente: en primer lugar, utilizando el sistema de listas previamente registradas por los partidos políticos, y, en segundo lugar, atendiendo a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida.



Ciudad de México	Artículo 24, fracciones III, IV y V	Cerradas y desbloqueadas	Se asignan alternada y sucesivamente al intercalar las fórmulas de candidatos de las Listas "A" y "B", que será encabezada siempre por la primera fórmula de la Lista "A". Tal intercalado podrá generar bloques de hasta dos fórmulas del mismo género, pero de diferente lista de origen.
Coahuila	Artículo 18, numeral 1, inciso d)	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Colima	Artículo 260, fracción III	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Durango	Artículo 16, numeral 3	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Guanajuato	Artículo 273, fracciones II y III	Cerrada y desbloqueada	Se asignan de manera alternada cada tres asignaciones, iniciando con las tres primeras fórmulas registradas por los partidos políticos y siguiendo con las tres fórmulas que participaron por el principio de mayoría que no obtuvieron el triunfo pero hayan obtenido el mejor porcentaje de votación.
Guerrero	Artículo 18, primer párrafo	Cerrada y bloqueada (parcialmente)	La asignación de la diputación migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputaciones de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados.
Hidalgo	208, fracciones I y II	Cerradas y desbloqueadas	Se asignan alternada y sucesivamente al intercalar las fórmulas de candidatos de las Listas "A" y "B", que será encabezada siempre por la primera fórmula de la Lista "A".

Jalisco	Artículo 17, numeral 5	Cerradas y desbloqueadas	Las diputaciones que correspondan a cada partido conforme al principio de representación proporcional se asignan alternadamente, dos entre los candidatos registrados en la lista de representación proporcional y uno de las y los candidatos de cada partido político no electos bajo el principio de mayoría relativa que hayan obtenido los porcentajes mayores de votación válida distrital, iniciando por la más alta.
México	Artículo 369, primer párrafo	Cerradas y desbloqueada	La asignación de diputaciones de representación proporcional que corresponda a cada partido político conforme al artículo anterior, se hará alternando, las y los candidatos que aparezcan en la lista presentada por los partidos políticos y las candidaturas que no habiendo obtenido la mayoría relativa, hayan alcanzado la votación, en números absolutos, más alta de su partido por distrito
Michoacán	13, penúltimo párrafo	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Morelos	Artículo 181, primer párrafo	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Nayarit	Artículo 22, tercer párrafo, fracción VIII	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Nuevo León	Artículo base II 263,	Cerrada y desbloqueada	Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas primero a los candidaturas registradas en la lista plurinominal de cada partido político y las posteriores a aquellas registradas por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos.”



Oaxaca	Artículo 264, numeral 7, incisos a) y b).	Los partidos políticos deciden si son cerradas y bloqueadas o cerradas y desbloqueadas	<p>El registro de las candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional, se realiza mediante cualquiera de las siguientes opciones:</p> <p>I.- Por listas de diecisiete candidaturas a diputaciones propietarias y suplentes por el principio de representación proporcional; y</p> <p>II.- Por relaciones de hasta veinticinco candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, conformadas con los mismos candidatos y candidatas de mayoría relativa.</p> <p>Es decir, los partidos políticos optan por listas cerradas y bloqueadas o listas cerradas y desbloqueadas.</p>
Puebla	Artículo 16, incisos A y B	Cerrada y desbloqueada (parcialmente)	<p>La primera asignación que corresponda a cada partido político con derecho a participar en la elección por este principio, recaerá en la fórmula del propio partido político que, por sí misma, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva conforme a dicho principio.</p> <p>Los subsecuentes serán asignados conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, que corresponder a la totalidad del territorio del Estado.</p>

Querétaro	Artículo 129, penúltimo y último párrafos	Cerrada y desbloqueada	<p>“[...] La lista primaria es la relación de aspirantes a candidatos a Diputados de representación proporcional prevista en el capítulo relativo al registro de candidatos a cargos de elección popular, se conforma por fórmulas de propietario y suplente, listados en orden de prelación, alternando los géneros entre sí.</p> <p>La lista secundaria será elaborada por el Instituto con base en los resultados de los cómputos distritales; se formará por cada partido político con las fórmulas de candidatos que no lograron el triunfo de mayoría relativa y se ordenará tomando como referencia la menor diferencia porcentual de la votación válida emitida de los candidatos respecto del ganador del distrito uninominal.”</p>
Quintana Roo	Artículo 275, último párrafo	Cerradas y desbloqueadas	<p>Se considerará la lista preliminar de cinco candidaturas propietarias postuladas y registradas de manera directa por el partido político que corresponda conforme a su normatividad interna, alternada por género para garantizar la paridad, misma que deberá ser respetada en su orden al momento de la asignación de diputaciones.</p> <p>El Consejo General del Instituto, elaborará una segunda lista de cinco candidaturas propietarias de entre las personas postuladas que hayan participado bajo el principio de mayoría relativa por el partido político que corresponda, y que no habiendo obtenido el triunfo, hubieren obtenido los mayores porcentajes de votación válida distrital. Dicha lista igualmente deberá integrarse de manera alternada por género iniciando por el género contrario al que encabece la lista preliminar.</p>
San Luis Potosí	Artículo 412	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Sinaloa	Artículo 28	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.

Sonora	Artículo 170, segundo párrafo	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Tabasco	Artículo 16, numeral 2	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos. Cuentan con dos circunscripciones plurinominales.
Tamaulipas	Artículo 190, base III, último párrafo	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Tlaxcala	Artículo 260	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Veracruz	14, último párrafo, en relación con el 249	Cerradas y bloqueadas	Se sigue el orden que tengan las candidaturas en las listas registradas por los partidos políticos.
Yucatán	Artículo 330, fracciones I, II y III	Cerrada y desbloqueada	Se tiene una lista preliminar la integrada por las 5 candidaturas de representación proporcional Se elaborará una segunda lista con las 5 candidaturas de mayoría relativa que encabezaron su fórmula, [...] La lista definitiva de las y los candidatos para la asignación se integra alternando uno a uno, a los relacionados en las listas anteriores, iniciando con el primero de la lista preliminar.
Zacatecas	17, numeral 1	Cerradas y bloqueadas (parcialmente)	La lista debe estar integrada de manera paritaria y alternada entre los géneros. Del total de candidaturas, el 20% tienen la calidad de joven. La asignación de las diputaciones es en el orden de prelación que tengan los candidatos en la lista estatal registrada por cada partido político, con excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales.

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de las constituciones y legislaciones electorales de las treinta y dos entidades federativas



De la tabla se desprende lo siguiente:

- 16 estados –Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz– mantienen en su totalidad las listas cerradas y bloqueadas, es decir, aquellas registradas por los partidos políticos y cuyo orden no puede ser alterado;
- 3 estados cuentan con listas cerradas y bloqueadas parcialmente; se determina que el bloqueo es parcial debido a que, si bien no integran la figura de listas desbloqueadas, existen elementos –como la figura de diputación migrante de Guerrero y Zacatecas– que indirectamente generan modificaciones en la conformación de las listas, o como Puebla en donde únicamente el primer lugar de la lista es desbloqueado y el resto bloqueado;
- 12 entidades federativas –Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán– cuentan con listas cerradas y desbloqueadas, en todos los casos, se alternan con listas cerradas y bloqueadas; a excepción de Nuevo León, que únicamente reserva un lugar para listas cerradas y bloqueadas y el resto es para la lista desbloqueada;
- De los estados con listas cerradas y desbloqueadas, predomina la alternancia de uno a uno entre las y los candidatos previamente registrados por los partidos políticos y las listas de mejores perdedores; no obstante, en los siguientes estados se encuentran alternados de listas diferentes:
 - En Aguascalientes el segundo, tercero y sexto sitio de la lista se reserva para las fórmulas de candidaturas de los partidos políticos que no obtuvieron el triunfo por el principio de mayoría relativa, asignándolas en orden decreciente, a las que hubieren obtenido los más altos porcentajes de votación en su distrito electoral;
 - En Guanajuato se asignan de manera alternada cada tres asignaciones, iniciando con las tres primeras fórmulas registradas por los partidos políticos y siguiendo con las tres fórmulas que participaron por el principio de mayoría que no obtuvieron el triunfo, pero hayan obtenido el mejor porcentaje de votación;



- En Jalisco se asignan alternadamente, dos entre las candidaturas registradas en la lista de representación proporcional y una de las candidaturas de cada partido político no electa bajo el principio de mayoría relativa que hayan obtenido los porcentajes mayores de votación válida distrital, iniciando por la más alta;
- Por último, en Oaxaca se permite que los partidos políticos elijan si desean que su lista sea en su totalidad cerrada y bloqueada o totalmente cerrada y desbloqueada.

La incorporación de listas intercaladas en sus diversas modalidades corresponde a la libertad configurativa con la que cuentan las y los legisladores locales; es una decisión que, si bien tiene elementos de carácter técnico, responde más al efecto político que se pretenda en el desarrollo del proceso electoral.

Las listas intercaladas pueden generar mayor competitividad en la contienda electoral, debido a que las personas candidatas de partidos políticos pequeños, tienen como incentivo obtener el mayor número de votos para sus partidos políticos, independientemente de que no logren el triunfo por mayoría.

Asimismo, logran personalizar el sistema de representación proporcional, ya que el electorado tiene mayor posibilidad de conocer a una persona candidata por el principio de mayoría relativa que a una candidata por el sistema de representación proporcional en las listas cerradas y bloqueadas, toda vez que, como ha sido explicado con anterioridad, las listas de representación proporcional que se emplean se encuentran en la parte trasera de la boleta electoral.

Si bien son destacables las ventajas de las listas intercaladas, cabe reafirmar que su incorporación, en todo caso, corresponde a una decisión política de las legislaturas de las entidades federativas.

El efecto de contar con listas intercaladas –como se ha dicho– permite personalizar el sistema de representación proporcional, y a su vez genera como efecto indirecto mayor competitividad entre las candidaturas por el principio de mayoría relativa, por lo que es recomendable incorporarlas si es que se desean dichos efectos.

2.2. Quinta decisión: desbloqueo indirecto de las listas a través del principio de paridad o diputación migrante

El desbloqueo de listas también puede generarse de manera indirecta, es decir, la lista de origen es cerrada y bloqueada pero al momento de aplicar el principio de paridad en la integración del órgano legislativo, o bien al incorporar alguna figura como lo es la diputación migrante se genera una alteración de las listas de representación proporcional, tal y como se pudo observar en las acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012 y 65/2014 y su acumulada 81/2014 en Zacatecas y Guerrero, respectivamente.

De igual forma, tal y como se explicó en el capítulo anterior, el Instituto Electoral de Morelos se aventuró a afirmar que las cuotas de género deben trascender a la asignación de diputados de representación proporcional para, de esta forma, “derrotar los obstáculos que generan desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que históricamente han afectado a las mujeres en los cargos de elección popular”²¹⁴, criterio que si bien no fue compartido por la Sala Superior en el año 2015, en el año 2018, se pudo materializar un Congreso predominantemente del género femenino.

En el mismo sentido se observa la tendencia de las legislaciones de las entidades federativas por incorporar el principio de paridad en la integración del órgano legislativo y no únicamente en la postulación de candidaturas, tal y como ocurre en la Ciudad de México, en cuyo artículo 29 de la Constitución local se estableció el principio de paridad en la integración del órgano legislativo y que fue estudiado por la Corte en la acción de inconstitucionalidad 63/2017.

Todos estos criterios –estudiados en el capítulo que antecede– generan un desbloqueo indirecto de las listas de representación proporcional, ya que las candidaturas registradas en las listas que supuestamente son cerradas y bloqueadas se desbloquean a partir de los resultados electorales y la inserción de estas figuras.

Este desbloqueo de listas de manera indirecta se genera a partir de una decisión del Congreso local, el cual a partir del uso de su libertad configurativa opta

²¹⁴ Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, p. 38. Disponible en: <<http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE177201517062015P.pdf>>. Última fecha de consulta: 10 de marzo de 2021.

por implementar medidas adicionales a las establecidas en la Constitución general, en aras de favorecer a grupos en situación de vulnerabilidad.

A simple apariencia podrían ser consideradas como acciones afirmativas, es decir, “una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica”²¹⁵.

No obstante, todas estas figuras se encuentran establecidas en las legislaciones electorales locales sin definir una temporalidad de aplicación, y para ser considerada como acción afirmativa uno de los elementos indispensables es la temporalidad, “porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen”.²¹⁶

Ahora bien, no debe pasar por desapercibido que, en el caso del principio de paridad, en realidad no debería considerarse un principio, sino una acción afirmativa, ya que a raíz de la Jurisprudencia 10/2021 de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES, se determinó que derivado de la situación histórica de desventaja que ha tenido el género femenino, el número de diputaciones para mujeres no tiene un límite, pero si el de diputaciones para hombres.

En consecuencia, y como se señaló en párrafos anteriores, al tratarse de una acción afirmativa y no un principio, en su momento resultaría idóneo establecer una temporalidad para este tipo de medidas.

Es decir, al estar establecidas en la norma sin definir una temporalidad, su permanencia ocasiona que las listas, a pesar de ser definidas como cerradas y bloqueadas, en la práctica terminen siendo listas cerradas y parcialmente desbloqueadas.

Respecto al desbloqueo de listas de manera indirecta –como ha sido señalado– se trata de una decisión que atiende a la libertad configurativa de los

²¹⁵ Jurisprudencia 30/2014 ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. Disponible en: <<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/b6ac220a9462104.pdf>>. Última fecha de consulta: 10 de marzo de 2021

²¹⁶ *Idem*.

Congresos locales y, en consecuencia, una decisión de tipo político que atiende al contexto histórico, demográfico, social y cultural de cada entidad federativa.

No obstante, como pudo observarse en los casos de Baja California SUP-REC-1755/2018, San Luis Potosí SUP-REC-1560/2021 y Veracruz SUP-REC-1755/2018, las reglas para el desbloqueo de listas fueron establecidas por la autoridad electoral por medio de la emisión de Acuerdos en los que establecieron criterios de paridad.

Ahora bien, una vez que se opta por incorporar este tipo de acciones afirmativas, la decisión consiste en determinar cuál es el partido político que tendrá que desbloquear sus listas para incorporar una diputación migrante o equilibrar el principio de paridad en la integración de los órganos legislativos.

Al respecto nos encontramos con tres alternativas: i) ajustes a partir de los partidos políticos con mayor votación; ii) ajustes a partir de los partidos políticos con menor votación; iii) ajustes a partir de la sobre y subrepresentación de género, en el caso de la implementación del principio de paridad.

La decisión adoptada por los legisladores de Zacatecas y de Guerrero para materializar la diputación migrante fue considerar al partido político que haya obtenido el mayor número de votos. Mismo criterio, fue el adoptado en Baja California para garantizar el principio de paridad.

Por otro lado, se tiene la adoptada por los legisladores de la Ciudad de México, y las autoridades electorales de San Luis Potosí –SUP-REC-1560/2021– y Veracruz –SUP-REC-1755/2018–, en donde el principio de paridad se materializa por medio del partido político menos votado.²¹⁷

²¹⁷ A pesar de ello, con la incorporación de la diputación migrante por mandato del Tribunal Electoral, la diputación migrante la cubre el partido político con mayor votación

Ley Electoral de Zacatecas	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
<p>Artículo 24 Diputados de representación proporcional. Incluye fórmulas con carácter migrante</p> <p>6. . La asignación de diputaciones con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos con el mayor porcentaje de votación estatal emitida, respectivamente, y serán otorgadas conforme al género de la última fórmula de asignación. En caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minorías.</p>	<p>Artículo 27 VI...</p> <p>h) En caso de existir una integración de las diputaciones electas por ambos principios no paritaria, se deducirán tantos diputados como sean necesarios del género sobrerrepresentado, y se sustituirán por las fórmulas del género subrepresentado (sic). i) Para este fin, se alternará a los partidos políticos que hayan recibido diputaciones por el principio de representación proporcional, empezando por el partido que recibió el menor porcentaje de votación local emitida, y de ser necesario, continuando con el partido que haya recibido el segundo menor porcentaje de la votación local emitida y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir la paridad. j) Si una vez deduciendo una diputación del género sobrerrepresentado de todos los partidos políticos que recibieron diputaciones por el principio de representación proporcional, aún no se ha llegado a la paridad de la integración del Congreso Local, se repetirá el procedimiento previsto en el párrafo inmediato anterior.</p>

Por otro lado, en cuanto al principio de paridad, una tercera solución se encuentra en el estudio de la sobre y subrepresentación de cada uno de los géneros y por cada partido político, es decir, atendiendo a sus resultados, cada partido cubre el principio de paridad, tal y como ocurrió en el Estado de México con el criterio de la Sala Superior en el expediente SUP-REC-1524/2021 y sus acumulados.

Es decir, si al revisar la integración total del órgano legislativo se encuentra integrado por un mayor número de hombres que de mujeres, los ajustes de sobre y subrepresentación se realizan a partir de las diputaciones que obtuvo cada partido político.



Para llevar a cabo los ajustes de género resulta fundamental que los poderes legislativos locales tomen dicha decisión, para que, de esta manera, no sean las autoridades administrativas las que emitan los lineamientos, ni tampoco sean los tribunales electorales los encargados de tomar la decisión ante las lagunas jurídicas. Es decir, entre mayor claridad y desarrollo de la norma, menor margen de decisión al juzgador electoral.

3. ÁREA TRES: CONVERSIÓN DE VOTOS EN DIPUTACIONES

La conversión de votos en cargos de representación popular es uno de los elementos que necesitan un mayor análisis técnico, debido a que en este aspecto se determina la fórmula que se aplica para la asignación de diputaciones.

Respecto a las diputaciones por el principio de mayoría, no existe mayor dificultad debido a que, como se explicó en el capítulo anterior, si bien existió la figura de la segunda vuelta electoral en San Luis Potosí, la disposición constitucional vigente únicamente permite la mayoría relativa, y ello se traduce en que resulta ganador el que obtenga el mayor número de votos.

No obstante, por lo que respecta a la representación proporcional, existen decisiones que deben ser valoradas por el legislador local y que, por su naturaleza, revisten un carácter de tipo técnico, como lo son: los conceptos de votación, la asignación directa de diputaciones, los límites de sobre y subrepresentación y la etapa para verificar la sobre y subrepresentación.

3.1. Sexta decisión: asignación directa de diputaciones

La asignación directa de diputaciones ha sido estudiada por la Corte en diversos momentos: en 1998 y en el año 2002, en los estados de Quintana Roo y Coahuila a través de las acciones de inconstitucionalidad 6/98 y 2/2002; más adelante, en el año 2014 se estableció en el artículo 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la obligación de aplicar la diputación de asignación directa para todas las entidades federativas, porción que fue declarada inconstitucional en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

Es decir, si bien es constitucional la posibilidad de incorporar la asignación directa de diputaciones, resulta inconstitucional la obligación para todas las



entidades federativas de hacerlo, correspondiendo así a la libre determinación de cada Congreso local incorporar o no esta figura.

En caso de optar por la asignación directa de diputaciones previo a la aplicación de la fórmula de cocientes naturales, a su vez, nos lleva a tomar otra decisión: ¿los votos que fueron utilizados para la asignación directa de las diputaciones deben ser restados a los partidos políticos? cuestionamiento que se resuelve a continuación.

a) Supuesto 1: no descontar los votos utilizados para llevar a cabo la asignación directa de diputaciones previo a la aplicación de fórmula de cociente natural.

En este supuesto se genera una distorsión debido a que estarían asignando diputaciones sin costo de votos; de esta manera, las diputaciones asignadas de manera directa generan que no se descuenten votos a los partidos políticos y, con ello, un doble premio a los partidos políticos. En este sentido, Reynoso Núñez explica lo siguiente:

Hay que recordar que en la etapa en la que nos encontramos, estamos convirtiendo votos en escaños. Las diputaciones tienen costo en votos, es decir, no puede haber diputaciones desvinculadas de votos. Los votos que ya contribuyeron a la obtención de un escaño ya fueron convertidos en escaños, ya no existen para esos efectos.²¹⁸

Es decir, en todo sistema electoral, sea de mayoría o representación proporcional, las diputaciones tienen un valor en votos, en consecuencia, resulta inviable la asignación de diputaciones sin que estas tengan una equivalencia en votos, por tanto, la figura de asignación directa, en caso de emplearse, tendría que generar un descuento de los votos a los partidos políticos a los que se les asignó dicha diputación.

Adicionalmente, en caso de no deducirse los votos que representarían las diputaciones de primera asignación, se generaría otro tipo de distorsión, ya que el

²¹⁸ Acuerdo IEPC-ACG-299/2015 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mediante el cual efectúa el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, calificación de la elección y realiza la asignación correspondiente, con motivo de los resultados obtenidos en la jornada electoral del proceso electoral local 2014-2015.

número de diputaciones a repartir disminuiría y, como consecuencia de ello, el tamaño de la circunscripción también disminuiría de manera artificial, generando así una circunscripción más desproporcional.

Esto es así porque se reparten escaños que obviamente se deben restar para la etapa de asignación por cociente natural, pero esa resta de escaños no se corresponde con una disminución de votos participantes (...). Este efecto aumenta el costo del cociente natural y por tanto el costo de los escaños que se reparten en la etapa del cociente la del resto mayor.²¹⁹

En conclusión, en caso de optar por incorporar la figura de asignación de diputación directa, lo técnicamente correcto es que la asignación de esta diputación tenga un costo de votos, ya que de no hacerlo se estarían asignando diputaciones gratuitas, lo cual a su vez genera dos tipos de efectos distorsionadores: i) disminución del tamaño de la circunscripción de manera artificial; y ii) un aumento en el costo de las diputaciones restantes, y con ello una distorsión en el valor uniforme de las diputaciones.

b) Supuesto 2: descontar los votos que equivaldrían a la asignación directa de diputaciones previo a la aplicación de fórmula de cociente natural.

Si se opta por un modelo de asignación de diputación directa, se ha dicho que lo técnicamente correcto es contemplar que se descuenten los votos a los partidos políticos que se les asigna una primera diputación; sin embargo, a pesar de ser un criterio con mejor técnica también se genera un efecto distorsionador.

Para descontar los votos que equivalen a las diputaciones de primera asignación, resulta necesario generar un primer cociente natural, el cual se obtendría de manera inversa. Es decir, primero se determina cuántas diputaciones directas se asignaron y, sobre este número de diputaciones, se obtiene el cociente natural.

De esta manera, si se asignan cinco diputaciones a cinco partidos políticos en una primera ronda, tendría que dividirse la votación estatal emitida (o la denominación que tenga en la legislación local) entre el número de diputaciones repartidas, para de esta manera obtener un primer cociente natural. La cifra

²¹⁹ *Idem.*



obtenida, correspondería al total de votos que deben ser descontados a los partidos políticos en esta primera asignación.

Una vez descontados los votos tanto a la votación estatal emitida, se tendría que generar un segundo cociente natural, dividiendo esta nueva votación entre las diputaciones por repartir restantes. En este supuesto, el valor del segundo cociente natural sería menor al valor del primer cociente natural, generando así que no todas las diputaciones de representación proporcional tengan el mismo valor.

Dicho en otras palabras, las diputaciones de asignación directa serían más caras que las diputaciones asignadas por cociente natural –segundo cociente–, pudiendo ocasionar incluso que los partidos políticos minoritarios se gasten todos o casi todos sus votos en la diputación de primera asignación

Si bien este segundo supuesto es técnicamente más correcto que el primero señalado, ello no significa que tampoco genere un efecto distorsionador.

c) Supuesto 3: distribución de diputaciones de representación proporcional sin asignación directa

Eliminar la asignación directa de diputaciones resulta la decisión técnicamente más correcta, ya que de esta manera se evitan los citados efectos distorsionadores, debido a que el cálculo del cociente natural se obtiene sobre la totalidad de diputaciones de representación proporcional, generando así que la circunscripción electoral sea del tamaño que decidió el Congreso local a partir de su libertad configurativa, y de esta manera, no se reduzca de manera artificial el tamaño de esta.

Asimismo, no hacer uso de la asignación directa de diputaciones de representación proporcional permite que todas ellas tengan el mismo valor, es decir, que las primeras no seas más caras que las segundas. La única diferencia que se podría generar en el valor de las diputaciones sería al momento de determinar los límites de sobre y subrepresentación, tema que se aborda más adelante.

La sugerencia respecto a la asignación directa de diputaciones es evitarla. No obstante, en algunas entidades federativas resulta necesario adoptar una decisión política y no técnica a efecto de lograr que todas las fuerzas políticas cuenten con al menos una diputación.



Dicho en otras palabras, existen órganos legislativos con un número tan reducido de diputaciones por el principio de representación proporcional²²⁰ en los que de no existir la diputación de asignación directa se puede generar que algunos partidos políticos minoritarios que superen la barrera legal se queden sin diputaciones; es decir, a pesar de haber superado el umbral mínimo de votación, no les alcance para obtener una diputación por la vía de cociente natural debido a que, en el momento del reparto, no haya suficientes diputaciones por repartir.

Lo anterior implica que la asignación directa de una diputación en una primera ronda garantiza a todos los partidos políticos la obtención de una diputación, aunque con la obtención de esta diputación se gasten todos los votos con los que contaban.

Son estos casos excepcionales en los que la diputación de asignación directa representa una opción política para permitir que todos los partidos tengan, al menos, una diputación; no obstante, en estos casos se trata de una excepción y no de una regla, por lo que es sugerible –se insiste– en no contar con la diputación de asignación directa.

De esta manera, en congresos con un número reducido de diputaciones de representación proporcional como lo son Baja California, Baja California Sur y Colima, por señalar algunos ejemplos, sí podría ser sugerible contar con la diputación de asignación directa.

Para los congresos que cuentan con un mayor número de diputaciones de representación proporcional como lo son Jalisco, Nuevo León, la Ciudad de México y el Estado de México no es sugerible la figura de la diputación directa ya que genera una distorsión al momento de aplicar la fórmula de cocientes, puesto que, como se ha señalado, el valor de votos de la primera diputación será mayor al de las diputaciones restantes o, peor aún, se estaría asignando una diputación sin descontar los votos correspondientes a los partidos políticos.

3.2. Séptima decisión: reglas para la sobre y subrepresentación

La sobre y la subrepresentación se genera porque no existe una equivalencia entre el porcentaje de votación obtenido y el número de diputaciones asignadas, lo

²²⁰ Por ejemplo: Baja California con 8, Baja California Sur con 5 y Colima y Coahuila, ambas con 9 diputaciones.



cual no necesariamente es negativo, debido a que así fue pensado y diseñado el sistema electoral mexicano, es decir: combinado segmentado.

La sobre y subrepresentación son un efecto natural de un sistema predominantemente mayoritario, el cual en el caso mexicano se materializa a través de un doble voto que se ejerce en un solo momento; es decir, la boleta para elegir diputaciones tiene impresa en la parte delantera las candidaturas de mayoría relativa y en la parte trasera las de representación proporcional.

El electorado, al tachar un partido político en la parte delantera de la boleta, automáticamente genera un voto por la representación proporcional; es decir se trata de un doble efecto del tache de la boleta y, por tanto, de un doble voto.

La votación se contabiliza tanto por el principio de mayoría como por el de representación proporcional, y ello genera que al asignarse las diputaciones por el principio de mayoría se materialice una sobrerrepresentación para el partido político ganador por este principio ya que mientras sus votos están generándole un triunfo en los distritos electorales uninominales al mismo tiempo tienen un valor por la vía de representación proporcional.

Cabe recordar, como se señaló en el capítulo II que, en su origen en 1977, la representación proporcional fue pensada para los partidos políticos perdedores, ya que las 100 diputaciones existentes se distribuían entre los partidos políticos de oposición, sin que el partido político ganador tuviera derecho a obtenerlas.

No obstante, tras la reforma de 1986, el aumento a 200 diputaciones, y al permitir que los partidos políticos ganadores fueran partícipes de la representación proporcional, detonaron mayores efectos de sobrerrepresentación del partido político ganador, lo cual se acentuó durante la existencia de la cláusula de gobernabilidad. Es decir, el sistema de mayoría relativa por sí mismo genera una sobrerrepresentación, y si se adiciona la posibilidad de que los partidos políticos ganadores participen por la vía de representación proporcional, esta sobrerrepresentación puede aumentar.

La reforma constitucional de 1996 incorporó el límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales sobre la votación emitida; sin embargo, no se dejó claro si era sobre la votación total emitida, la válida emitida o la nacional emitida.

En el ámbito federal, la Ley General resolvió esta situación, al señalar expresamente que el límite de sobrerrepresentación se realiza tomando la votación

nacional emitida; no obstante, en algunas legislaciones de las entidades federativas no se encuentra claramente establecido.

En el presente apartado, se realizará el estudio de los límites de sobrerrepresentación; en primer lugar, si es necesario atender a los ocho puntos porcentuales, y, en segundo lugar, cuál es la votación a considerar para contabilizar dichos puntos porcentuales.

a) Límite de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales

Tal como se explicó al estudiar la acción de inconstitucionalidad 63/2017, la Corte determinó que el límite de sobrerrepresentación establecido en el artículo 116 fracción II y 122 fracción II de la Constitución general, es una obligación constitucional, y, en consecuencia, todas las entidades federativas tendrían que contar con dicho porcentaje.

Para verificar que todas las entidades federativas cuenten con dicho límite de ocho puntos de sobrerrepresentación se realizó un estudio de las treinta y dos legislaciones electorales de las entidades federativas, el cual se muestra en la siguiente tabla:

Entidad	Límite de sobre y subrepresentación	Fundamento (legislación electoral local)
Aguascalientes	Ocho puntos	234, segundo párrafo
Baja California	Ocho puntos	24, segundo y tercer párrafos
Baja California Sur	Ocho puntos	150, primer párrafo
Campeche	Ocho puntos	575, fracciones II y III
Chiapas	Ocho puntos	20, numerales 2 y 3
Chihuahua	Ocho puntos	16, incisos 1 y 2
Ciudad de México	Cuatro puntos	27, fracciones II y IV
Coahuila	Ocho puntos	18, numeral 1, inciso e
Colima	Ocho puntos	258, párrafos quinto y séptimo



Durango	Ocho puntos	280, numerales 1 y 2, fracción II
Estado de México	Ocho puntos	367, segundo y cuartos párrafos
Guanajuato	Ocho puntos	272, fracción III
Guerrero	Ocho puntos	13, segundo párrafo
Hidalgo	Ocho puntos	208, fracciones IX y X
Jalisco	Ocho puntos	19, numerales 3 y 4
Michoacán	Ocho puntos	174, fracciones III y V
Morelos	Ocho puntos	16, fracción I, segundo párrafo.
Nayarit	Ocho puntos	21, último párrafo
Nuevo León	Ocho puntos	266, antepenúltimo y último párrafo
Oaxaca	Ocho puntos	23, numeral 1, segundo y tercer párrafos
Puebla	Ocho puntos	238, segundo y tercer párrafos
Querétaro	Ocho puntos	129, segundo párrafo
Quintana Roo	Ocho puntos	377
San Luis Potosí	Ocho puntos	410, primer párrafo y 411
Sinaloa	Ocho puntos	24, último párrafo
Sonora	Ocho puntos	170, antepenúltimo párrafo
Tabasco	Ocho puntos	17, numeral 1, fracción V
Tamaulipas	Ocho puntos	190, base III
Tlaxcala	Ocho puntos	261, último y penúltimo párrafos
Veracruz	Ocho puntos	252, segundo párrafo

Yucatán	Ocho puntos	329, primer y segundo párrafos
Zacatecas	Ocho puntos	25, numeral 1, fracciones II y III, segundo párrafo

Fuente: elaboración propia, a partir del estudio de las treinta y dos legislaciones locales.

Del estudio realizado, se observa que en treinta y una de las treinta y dos legislaciones electorales optaron por establecer ocho puntos porcentuales, siendo la Ciudad de México la única que lo redujo a cuatro puntos; no obstante, dicho porcentaje –como se ha dicho– fue declarado inconstitucional en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas.

No obstante, no necesariamente se comparte el criterio de la Corte, y para ello se cita de manera textual el contenido del artículo 116 fracción II y que es idéntico al establecido en el 122 fracción II:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

De la norma constitucional se desprende la imposibilidad de establecer un límite constitucional superior a los ocho puntos porcentuales; no obstante, la pregunta a resolver tendría que ser: ¿los ocho puntos porcentuales son un número fijo o un límite?

En este aspecto, resulta necesario estudiar los alcances de la palabra exceda, la cual, si tomamos el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, encontramos que significa “propasarse, ir más allá de lo lícito o

razonable”;²²¹ por otro lado, la palabra exceso significa sobrepasar lo establecido como normal.²²²

Retomando dichas definiciones, de la lectura del significado de la expresión “que exceda” pudo haberse interpretado como un límite y no como una regla, es decir, no es posible un límite de sobrerrepresentación mayor a ocho puntos, pero si podría ser posible un límite de cinco o siete puntos por señalar un ejemplo.

Ahora bien, un ejemplo relativo a la diferencia entre un límite y una regla constitucional lo encontramos en el mismo artículo 116, fracción I de la Constitución federal, en el que se establece que “los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado”; la palabra más en dicho artículo significa que no puede haber gobernadores que duren 7 u 8 años en el cargo; sin embargo, abre la posibilidad de contar con gobernadores de 5, 4, 3 o 2 años, tal y como ha ocurrido con entidades federativas como Puebla, Veracruz y Baja California, en donde se han elegido Gobernadores con duración de 2 años.²²³

En ese sentido, hubiera resultado interesante que, en la acción de inconstitucionalidad 63/2017, la Corte se pronunciara respecto a la locución “que exceda”, ya que la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, señaló un límite de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales a efecto de lograr un órgano legislativo local en el que no se desequilibrara la sobre y la subrepresentación, tal y como podría ocurrir en entidades con límites de sobrerrepresentación de dieciséis puntos porcentuales como lo tenían en Quintana Roo, Coahuila y Veracruz; no obstante, tratándose de un límite inferior, el argumento pudo haberse ampliado para dejar claro si se trataba de una regla o un límite.

En efecto, considerar un límite de sobrerrepresentación menor de ocho puntos porcentuales como lo son cuatro, pudo haberse declarado constitucional y con ello, dejar a la libertad configurativa del legislador local dicha determinación.

²²¹ Diccionario de la Lengua Española, versión en línea, disponible en: <<https://dle.rae.es/exceder?m=form>>. Última fecha de consulta: 10 de diciembre de 2021

²²² Diccionario de la Lengua Española, versión en línea, disponible en: <<https://dle.rae.es/exceso?m=form>>. Última fecha de consulta: 10 de diciembre de 2021.

²²³ Si bien la duración de dichas gubernaturas obedeció a situaciones excepcionales y con la finalidad de homologar las fechas de los procesos electorales locales con el federal, considerar menos años de duración resulta constitucional, no así a la inversa, es decir mayor número de años de duración en el encargo.



Lo anterior cobra mayor sentido, tratándose de Congresos locales en los que varía el número de diputaciones tanto por el principio de mayoría como por el de representación proporcional.

Un límite de sobrerrepresentación de seis, cuatro o incluso dos puntos tendrían por efecto lograr una mayor pluralidad en la composición del órgano legislativo, ya que como se señaló en el marco teórico, mientras el principio de mayoría relativa tiende a la gobernabilidad, la representación proporcional a la pluralidad; y la decisión relativa al efecto que se desea privilegiar podría dejarse como parte de la libertad configurativa de los poderes legislativos locales, lo cual no se logró con la interpretación de la Corte, que como se ha señalado, pudo interpretar los alcances del conjunto de palabras “que exceda”.

Lo anterior genera a su vez otra pregunta: si bien el sistema electoral para la elección de diputaciones federales es combinado segmentado predominantemente mayoritario ¿para las entidades federativas también debe ser así? La respuesta es no, así como existe libertad configurativa para establecer listas cerradas y desbloqueadas, también lo existe el diseño de los sistemas electorales, los cuales no necesariamente deben ser predominantemente mayoritarios, tal y como se observa en la composición del Congreso de la Ciudad de México, el cual tiene una proporción de 50% mayoría y 50% representación proporcional.

Así cómo es posible modificar los porcentajes de integración del órgano legislativo, también debería corresponder a la libertad configurativa de cada entidad federativa el establecimiento del porcentaje de sobre y subrepresentación, no obstante, atendiendo al criterio establecido por la Corte y que ha sido citado con anterioridad, el porcentaje de ocho puntos de sobre y subrepresentación se entiende como un mandato y no como un límite.

En este punto, no es posible sugerir una recomendación para los órganos legislativos, sino únicamente para la Corte, a efectos de reconsiderar su interpretación, máxime considerando que no todos los órganos legislativos de las entidades federativas tienen el mismo número de diputaciones, por lo cual, considerar un criterio homogéneo de ocho puntos para la sobre y subrepresentación genera una disminución en la libertad de configuración legislativa de las diputaciones locales.

El argumento se fortalece si se toma en cuenta que el establecimiento de ocho puntos porcentuales fue diseñado a partir de proyecciones matemáticas y



negociaciones políticas realizadas en el año de 1996, y pensando en un órgano legislativo de 500 integrantes; es decir, el contexto de las entidades federativas es diferente al del Congreso federal.

Es posible que los Congresos locales, haciendo uso de su libertad configurativa, lleguen a la conclusión de establecer ocho puntos porcentuales, pero esa tendría que ser una decisión soberana a partir del contexto político y las posibles proyecciones matemáticas que se realizaran.

b) Etapas para verificar la sobre y subrepresentación

La etapa para verificar la sobrerrepresentación se constituye en un elemento de carácter predominantemente técnico en el diseño de los sistemas electorales de las entidades federativas, afirmación que se realiza por la siguiente explicación.

Para efectos de la Cámara de diputados federal la verificación de la sobrerrepresentación se realiza en una etapa intermedia, es decir, cuando ya ha sido aplicada la fórmula de cocientes naturales y restos mayores, y se ha llevado a cabo un primer ejercicio de repartición de diputaciones plurinominales.

En el modelo federal cobra sentido que la verificación de la sobrerrepresentación se realice en una etapa intermedia debido a que el total de diputaciones a repartir es de 200, y en consecuencia difícilmente un partido político por sus triunfos de mayoría va a superar el límite de ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación desde la etapa inicial.

A diferencia del modelo federal, como se ha explicado en tablas anteriores, los órganos legislativos locales cuentan con un número variado de diputaciones de representación proporcional, siendo la Ciudad de México con 33, el Estado de México con 30 y Veracruz con 20, las entidades federativas con mayor número de diputaciones bajo este principio.

Todas las entidades federativas restantes –es decir veintinueve de ellas– cuentan con menos de veinte diputaciones de representación proporcional, y en consecuencia existe mayor posibilidad de contar con una sobrerrepresentación desde la etapa inicial.

Reyes Rodríguez explica que, al estudiar los asuntos relacionados con la etapa de revisión de sobrerrepresentación, él y su equipo han optado por seguir el

diseño de la fórmula de cada entidad federativa, y derivado de ello han detectado tres escenarios:²²⁴

Primer escenario: verificación de sobrerrepresentación en la etapa inicial. Señala como ejemplos los expedientes SUP-REC-1320/2018 donde se estudió la asignación para el Congreso de Colima, y el SUP-REC-941/2018 relativo a la asignación en el Estado de México. En estos casos, la legislación contempla la verificación de la sobrerrepresentación previo a llevar a cabo el desarrollo de la fórmula de representación proporcional.

Segundo escenario: la legislación local señala que la sobre y subrepresentación no puede ser mayor a los ocho puntos, pero no contempla la etapa en la que se debe verificar dicha sobrerrepresentación. En este escenario se citan los casos de Hidalgo SUP-REC-1090/2018 y de Guerrero SUP-REC-1041/2018, en los cuales la legislación electoral de dichos estados es omisa en cuanto a señalar en qué momento debe verificarse la sobrerrepresentación. Ante este escenario existen a su vez dos interpretaciones: verificar la sobrerrepresentación, previo a la aplicación de la fórmula tal y como se hizo en Hidalgo, y la segunda es la verificación una vez concluida la asignación de diputaciones.

Tercer escenario: la legislación prevé verificar la sobrerrepresentación en cada etapa de asignación de diputaciones de representación proporcional, y en este supuesto cita los casos de Nuevo León SUP-REC-1036/2018 y de Baja California SUP-REC-433/2019.

Asimismo, Reyes Rodríguez señala que en todos los escenarios se realiza una verificación final de la sobre y subrepresentación. De igual forma, explica que cuando la legislación no prevé la etapa de revisión, lo ideal es verificarla de manera previa a la aplicación de la fórmula, y en un segundo momento al aplicar la fórmula de representación proporcional. De esta manera se evitan pasos extra, o bien asignar diputaciones que posteriormente serían retiradas; de esta manera, dicha precaución permite ser más afines a los principios constitucionales.

²²⁴ Cfr. Reyes, Rodríguez. *Video* "Política judicial para la asignación de curules por representación proporcional". Publicado por ATERM A.C., 7 de mayo de 2020. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=h6UR1zKKoG8>>. Minuto 24:34 al 28:35. Última fecha de consulta: 15 de diciembre de 2021.

Por último, explica que en los casos en los que la norma establece una disposición expresa ha optado por seguir la fórmula tal cual se encuentra establecida en la legislación.

La etapa de verificación de sobrerrepresentación también ha sido objeto de estudio de Monika Gilas, quien propone que los sistemas electorales de las entidades federativas puedan clasificarse atendiendo a este criterio, y para ello establece los siguientes tipos de ajustes:

- Ajuste por pasos. Implica realizar la comprobación del límite de sobrerrepresentación en cada paso: antes de la primera asignación y después de cada ronda.
- Ajuste simple al final. Implica realizar la asignación completa y, una vez terminada, comprobar los límites de sobre- y subrepresentación. En caso de que algún partido quede fuera de los límites constitucionales, se realiza el ajuste necesario para colocarlo dentro de los límites. Por ejemplo, si un partido queda sobrerrepresentado se le quitan los escaños necesarios para que quede dentro de su límite de sobrerrepresentación, y los escaños descontados se asignan a los partidos con mayor subrepresentación.
- Ajuste final con reasignación de los escaños excedentes. Implica comprobar los límites de sobre- y subrepresentación una vez realizada la asignación de todos los escaños. Si algún partido queda sobrerrepresentado, se restan los escaños necesarios para que quede dentro de su límite de sobrerrepresentación y solamente los escaños descontados se reasignan con base en un cociente ajustado o rectificado.
- Ajuste final con reinicio del procedimiento. Implica realizar la asignación completa, es decir, realizar todos los pasos, y una vez terminada, comprobar los límites de sobre- y subrepresentación. En caso de ser necesario un ajuste, se asignan los escaños necesarios para colocar a los partidos sobre- o subrepresentados dentro de los límites constitucionales, y se realiza el procedimiento completo de distribución de los escaños restantes entre los demás partidos.²²⁵

A manera de descripción, resulta atinada la explicación que realiza Monika Gilas, ya que efectivamente las y los legisladores de las entidades federativas han redactado de diferente forma las reglas a seguir a efectos de asignar las diputaciones de representación proporcional.

²²⁵ Gilas, Monika, *op cit.*, p. 27.



Ahora bien, a efecto de emitir una opinión propia y sugerencia, cabe presentar el siguiente cuestionamiento ¿la etapa de revisión de la sobrerrepresentación corresponde a una decisión de tipo político o de tipo técnico?

A diferencia de la decisión de contar con listas cerradas y desbloqueadas, o determinar el número de diputaciones que integrarán un órgano legislativo –que son decisiones de tipo predominantemente político–, la decisión relativa a la etapa de verificación de los límites de sobrerrepresentación es una decisión predominantemente técnica, ya que implica la serie de pasos a seguir previo al momento de aplicar la fórmula de cocientes naturales.

También cabe señalar que la verificación de los límites de sobre y subrepresentación no corresponde estrictamente a la fórmula de cocientes naturales y restos mayores, ya que esta etapa es consecuencia del sistema combinado segmentado; es decir en un sistema de únicamente representación proporcional no son aplicables las etapas de verificación de sobre y subrepresentación.

La etapa de verificación de sobre y subrepresentación es entonces una consecuencia del sistema electoral que combina mayoría relativa con representación proporcional y tiene como finalidad evitar, para uno o varios partidos políticos dominantes, una amplia mayoría de tipo artificial, ello con el objeto de favorecer el pluralismo político y la participación de los partidos políticos que no alcanzan el triunfo por la vía de mayoría relativa, pero que obtuvieron un número de votos suficiente para contar con representación en el órgano legislativo.

Señalado así que la etapa de verificación de sobre y subrepresentación es una decisión predominantemente técnica, lejos de favorecer la libertad configurativa de los órganos legislativos –decisiones predominantemente políticas– resulta necesario proponer una decisión que sea técnicamente más atinada.

Derivado de ello, existe coincidencia con la postura de Reyes Rodríguez en cuanto a que lo técnicamente más viable es llevar a cabo una verificación de la sobrerrepresentación de manera inicial. De esta manera, se propone verificar la sobrerrepresentación en al menos dos momentos, y la subrepresentación en al menos un momento:

Primero: previo a la aplicación de la fórmula de cocientes naturales. Es decir, una vez que se obtienen los resultados por la vía de mayoría relativa y antes de aplicar la fórmula de representación proporcional, verificar si algún partido político se encuentra dentro de los límites de sobrerrepresentación, para de esta manera evitar la asignación de diputaciones que posteriormente tendrían que restarse; de igual forma, se evita una expectativa en la obtención de diputaciones de representación proporcional para un partido político que de origen se encuentra sobrerrepresentado por más de ocho puntos porcentuales.

Segundo: una vez aplicada la fórmula de cocientes naturales y restos mayores concluye la primera etapa de asignación de diputaciones de representación proporcional; en ese momento se detiene la aplicación de la fórmula con la finalidad de verificar los límites de sobre y subrepresentación, ya que como se ha explicado, esta etapa no es parte de la fórmula de representación proporcional, sino es una etapa que evalúa al sistema electoral en su conjunto, es decir mayoría relativa y representación proporcional.

La verificación de la sobrerrepresentación en esta etapa permite determinar si es necesario retomar la aplicación de la fórmula de representación proporcional con un nuevo cociente natural. En esta etapa, también resulta necesario revisar los límites de subrepresentación; ya que de existir sobre o subrepresentación resulta necesario volver a aplicar la fórmula de cocientes naturales y restos mayores.

Tercero (dependiendo los resultados de las etapas anteriores): una vez verificada la sobre y subrepresentación en un segundo momento, se retoma la fórmula de representación proporcional a partir de un nuevo cociente natural que es obtenido a partir la votación de los partidos políticos que no se encuentren en el supuesto de sobrerrepresentación; de esta manera se aplica de nueva cuenta la fórmula de cocientes naturales y restos mayores y al concluirla se revisa de nueva cuenta la verificación de sobre y subrepresentación para determinar si es necesario repetir el procedimiento hasta en tanto se cumpla con la sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales.²²⁶

En consecuencia, la sugerencia es que la etapa de verificación de los límites de sobre y subrepresentación se realice en las etapas señaladas y no se deje a la libertad configurativa de las entidades federativas esta decisión, ya que como se ha

²²⁶ En este punto se toman los ocho puntos por ser el porcentaje obligatorio establecido por la Corte en la acción de inconstitucionalidad 63/2017.

explicado, en muchos de los casos la legislación electoral local es omisa o confusa, afectando así el principio de certeza en materia electoral y dejando que sea el juzgador electoral quien tome la decisión final.

En caso de dejarse a la libertad configurativa de las entidades federativas esta decisión, se sugiere al legislador local establecer al menos dos etapas para verificar la sobrerrepresentación, y al menos una etapa para la subrepresentación.

c) Votación para determinar la sobre y subrepresentación

Una de las decisiones que mayor debate y votaciones divididas han generado en la Sala Superior del Tribunal Electoral es la votación por considerar para determinar la sobre y subrepresentación de los partidos políticos.²²⁷

Tal como se explicó en el capítulo que antecede, el artículo 116 fracción II es ambiguo al considerar que la sobre y subrepresentación se toma a partir de la votación emitida, sin embargo, con la palabra emitida no deja claro si es la votación total emitida, la votación válida emitida o la votación estatal emitida.

En las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit, 53/2015 en Oaxaca, 53/2017 en Michoacán y 83/2017 en Nuevo León, la Corte definió tres conceptos de votación: votación total, votación semidepurada y votación depurada.

Respecto a la votación semidepurada, la Corte señaló que se obtiene de la votación total menos los votos que no pueden ser contados para los partidos políticos, como los votos nulos o los de los candidatos no registrados. La votación semidepurada es igual a la votación válida emitida, y su finalidad es ser utilizada para determinar cuáles son los partidos que superan el umbral mínimo de votación.

En la votación válida emitida no se incluyen los votos nulos y tampoco los votos para los candidatos no registrados debido a que no resultan ser eficaces para realizar el cómputo ni a favor o en contra de candidato alguno a diputados en los distritos electorales uninominales.

$$V_{Semidep} = VT - VN - VCNR$$

²²⁷ Como ejemplo se tiene la votación en la sentencia SUP-REC-1176/2018, cuyo resultado fue de cuatro votos a favor y tres votos en contra de la sentencia.

Por otro lado, en cuanto a la votación depurada, la Corte explicó que se obtiene al restar de la votación válida emitida los votos de los partidos políticos que no lograron el umbral mínimo de votación y los votos de los candidatos independientes; a su vez, la votación depurada es la que se utiliza para determinar los límites de sobre y subrepresentación, así como para obtener el cociente natural.

$$V_{Dep} = VT - VN - VCNR - VCInd - V_{pp3\%}$$

La votación semidepurada es entonces sinónimo de la votación válida emitida, y la votación depurada el equivalente a la votación nacional emitida en el ámbito federal en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para tal efecto, cabe recordar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla tres definiciones de votación: a) la votación total emitida; b) la votación válida emitida; y c) la votación nacional emitida.

En las legislaciones electorales de las entidades federativas existe una variedad en los conceptos de votación, lo cual genera un constante problema técnico al momento de aplicar la fórmula de representación proporcional, sin embargo, a pesar de tener denominaciones diferentes, deben existir al menos estos tres tipos de votación.

La equivalencia de los tres conceptos de la fórmula federal en el orden local sería: a) votación total emitida; b) votación válida emitida; y c) votación estatal/local emitida, y se resume en las siguientes fórmulas:

- Votación total emitida: totalidad de votos depositados en las urnas;
- Votación válida emitida: votación total emitida menos votos nulos menos votos de los candidatos no registrados;
- Votación estatal emitida: votación válida emitida menos votos de los partidos políticos que no lograron el 3% y votos de los candidatos independientes.

En el ámbito federal, en la etapa de revisión de los límites de sobrerrepresentación se hace uso de la votación nacional emitida, que en el ámbito local sería el equivalente de la votación estatal emitida; sin embargo, al momento de la interpretación de la Sala Superior se han presentado diversos posicionamientos.



En las Sentencias de los expedientes SUP-REC-741/2015 y acumulados en Querétaro y el SUP-REC-841/2015 y acumulados en Jalisco, se determinó que los límites de sobre y subrepresentación se debían tomar a partir de la votación que sirvió para dar acceso a las diputaciones de mayoría relativa, ya que los límites de sobre y subrepresentación se consideran a partir de la integración total del órgano legislativo.

En el mismo sentido en la Sentencia SUP-REC-1176/2018 para la conformación del Congreso de la Ciudad de México, se desarrolló el concepto de votación útil, la cual se obtiene al sumar a la votación estatal/local emitida –votación depurada en el concepto de la Corte– los votos que sirvieron para obtener diputaciones de mayoría relativa, es decir, los votos de los candidatos independientes y los votos de los partidos políticos que si bien no alcanzaron el 3% de la votación válida emitida si lograron obtener diputaciones por la vía de mayoría relativa.

Se explica de otra forma: la votación útil se obtiene al restar de la votación total emitida los votos nulos, los votos de los candidatos no registrados, los votos de los candidatos independientes que no lograron el triunfo por mayoría y los votos de los partidos políticos que no obtuvieron el 3% de la votación válida emitida ni lograron el triunfo de diputaciones por mayoría.

Ahora bien, la diferencia entre considerar la votación útil y no la votación estatal/local emitida para determinar los límites de sobre y subrepresentación tiene que ver con los efectos, ya que al considerar la votación útil, el universo de votos aumenta y con ello también aumenta la sobrerrepresentación de un partido político.

Es decir, si se considera la votación estatal/local emitida –votación depurada– para determinar los límites de sobrerrepresentación, el porcentaje de esta es menor a que si se considera la votación útil, lo cual a su vez puede generar una o incluso dos diputaciones menos para el partido político sobrerrepresentado y que estas a su vez se distribuyan entre los demás partidos políticos.

La interpretación del Tribunal Electoral debe estudiarse desde dos enfoques: desde un enfoque estrictamente técnico y por otro lado atendiendo al principio de certeza y legalidad.

Respecto al enfoque técnico, el Tribunal Electoral tiene razón al utilizar la votación útil porque –como se ha explicado– los límites de sobre y



subrepresentación atienden al sistema electoral en su conjunto –mayoría relativa y representación proporcional–, y en consecuencia para determinar dichos límites se toma como parámetro la integración total del Congreso y los votos que sirvieron para obtener diputaciones, independientemente de que hayan sido candidatos independientes o candidatos de partidos políticos que no lograron superar el umbral del 3%.

Es decir, todos los votos que hayan servido para obtener una diputación – sean de mayoría o de representación proporcional– deben ser considerados para efectos de medir la sobre y subrepresentación ya que los límites de sobre y subrepresentación se consideran sobre la totalidad del órgano legislativo.

En consecuencia, un aspecto positivo de la interpretación mayoritaria de la Sala Superior del Tribunal Electoral es que técnicamente se encuentra más sólido ya que, efectivamente, los límites de sobre y subrepresentación se realizan atendiendo a la conformación total del órgano legislativo y, en consecuencia, todos los votos que sirvieron para obtener diputaciones por mayoría relativa –votación útil– tendrían que contar para determinar los límites de sobre y subrepresentación con la finalidad de no generar esa distorsión a la que se refiere la Sala Superior.

No obstante, desde una óptica diferente, el concepto de votación útil no existe en ninguna legislación; incluso si se aplica por analogía el contenido de la Ley General en materia electoral, la votación que se utiliza para medir la sobre y subrepresentación es la nacional emitida –votación depurada en el concepto de la Corte– y al no existir este concepto de ninguna legislación, el riesgo es que se puede generar una vulneración a los principios de legalidad y de certeza en materia electoral.

La Sala Superior del Tribunal Electoral al utilizar una votación que no ha sido estudiada por la Corte y que no estuvo definida desde el inicio del proceso electoral puede afectar el principio de certeza, lo cual implica que los partidos políticos y las personas candidatas conozcan las reglas de aplicación previo al inicio del proceso electoral y no una vez obtenidos los resultados.

En consecuencia, el aspecto negativo de la interpretación mayoritaria de la Sala Superior del Tribunal Electoral es que se vulnera el principio de certeza en materia electoral, ya que si bien, técnicamente puede ser lo más acertado posible, la misma Corte ya había emitido un pronunciamiento al respecto, y las fuerzas políticas sabían con antelación dichas reglas del juego, las cuales no pueden ser variadas por el juez electoral.

El concepto de votación útil es una creación de la Sala Superior del Tribunal Electoral ya que en ninguna normativa electoral local se contempla, y mucho menos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y si bien se insiste en la efectiva creación técnica del mismo, habría que preguntarse hasta dónde llega la facultad del juzgador electoral.

En la siguiente tabla se muestran las diferencias en los conceptos presentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Sala Superior del Tribunal Electoral:

Suprema Corte de Justicia de la Nación	Sala Superior del Tribunal Electoral	Finalidad
Votación total emitida: totalidad de votos depositados en las urnas	Votación total emitida: totalidad de votos depositados en las urnas	
Votación válida emitida o votación semidepurada: votación total emitida menos los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados	Votación válida emitida o votación semidepurada: votación total emitida menos los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados	Para la SCJN y el TEPJF sirve para determinar cuáles partidos lograron superar el umbral mínimo de votación
No existe este concepto	Votación útil: votación de los partidos políticos que superaron el 3% de la votación válida emitida más la votación de partidos políticos y candidaturas independientes que lograron triunfos por mayoría relativa	Para el TEPJF sirve para determinar los límites de sobre y subrepresentación

Votación estatal/local emitida o votación depurada: votación válida emitida menos votos de candidaturas independientes y votos de partidos políticos que no superaron el umbral mínimo de votación	Votación estatal/local emitida o votación depurada: votación válida emitida menos votos de candidaturas independientes y votos de partidos políticos que no superaron el umbral mínimo de votación	Para la SCJN sirve para determinar los límites de sobre y sub representación Para el TEPJF y la SCJN sirve para obtener el cociente natural.
--	--	---

Fuente: elaboración propia a partir de los criterios de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit, 53/2015 en Oaxaca, 53/2017 en Michoacán y 83/2017 en Nuevo León y las Sentencias de la Sala Superior del TEPJF en los expedientes SUP-REC-741/2015 y acumulados en Querétaro, SUP-REC-841/2015 y acumulados en Jalisco y SUP-REC-1176/2018 de la Ciudad de México

En la tabla se observan los diferentes tipos de votación analizados en las acciones de inconstitucionalidad estudiadas en el capítulo anterior y en las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral, y se puede observar que mientras para la Corte existen tres conceptos²²⁸: votación total, votación semidepurada y votación depurada; para la Sala Superior son cuatro: votación total, votación semidepurada, votación útil y votación depurada.

Ahora bien, dado que las sugerencias que se están presentando en esta investigación tienen como objetivo mejorar las legislaciones electorales de las entidades federativas, y ello implica que las reglas sean claras de manera previa al inicio de los procesos electorales, en este punto lo más recomendable es que para efectos de verificar la sobre y subrepresentación se haga uso de la denominada votación útil, es decir la votación de utilidad para obtener el total de diputaciones del órgano legislativo.

En consecuencia, se sugiere que la votación para determinar la sobre y subrepresentación sea la que se obtenga de sumar a la votación depurada los votos de los de los candidatos independientes que obtuvieron el triunfo por mayoría

²²⁸ Cabe señalar que para efectos de la aplicación de la fórmula de representación proporcional más adelante existe otro concepto de votación, que es el de votación válida efectiva, que se utiliza para realizar una segunda asignación de diputaciones en caso de existir partidos políticos sobrerrepresentados. Este último concepto se obtiene al restar de la votación estatal/local emitida los votos de los partidos políticos sobrerrepresentados, es decir, se aplica de manera posterior a la verificación de los límites de sobrerrepresentación.

relativa y los de los candidatos de los partidos políticos que a pesar de no lograr superar el umbral mínimo de votación si obtuvieron el triunfo por la vía de mayoría relativa.

Es pertinente aclarar que los votos de los candidatos independientes que no lograron el triunfo y los de los candidatos de los partidos políticos que no superaron el umbral mínimo de votación y tampoco alcanzaron el triunfo por la vía de mayoría relativa deben excluirse de la votación para determinar la sobre y subrepresentación, ya que estos votos no fueron de utilidad para la conformación del órgano legislativo.

La sugerencia presentada tendría que ser incorporada en la legislación electoral local a efecto de no vulnerar los principios de legalidad y certeza en materia electoral.

4. ÁREA CUATRO: BARRERAS LEGALES

La cuarta y última área de un sistema electoral, de acuerdo con la gramática de los sistemas electorales de Nohlen, es la determinación de las barreras legales, las cuales tienen como finalidad establecer si un partido político tiene la suficiente fuerza electoral para participar en la distribución de diputaciones.

En el caso mexicano, las barreras legales –o umbral mínimo de votación– han ido en incremento a través de la historia del sistema electoral mexicano (véase capítulo II de esta investigación). Respecto a la Cámara de diputados federal, inicialmente, el porcentaje mínimo de votación fue establecido en 1.5%, hasta llegar al 3% a partir de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.

4.1 Octava decisión: porcentaje de umbral para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional

Por lo que respecta al marco legal en el ámbito local la Constitución general no establece un porcentaje mínimo ni uno máximo para determinar el umbral mínimo de votación para acceder a diputaciones de representación proporcional, no obstante, la mayoría de las entidades federativas han adoptado el porcentaje que el artículo 54 fracción II señala para la Cámara de diputados federal, el cual es del 3% de la votación válida emitida, porcentaje que ha sido retomado por la mayoría de las entidades federativas, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Entidad federativa	Barrera legal o umbral mínimo (%)	Fundamento constitucional	Fundamento legal
Aguascalientes	3	17, apartado A, tercer párrafo, fracción II	232, segundo párrafo
Baja California	3	15, fracción I, inciso b)	22, fracción II
Baja California Sur	3	41, fracción I, inciso c)	154, fracción I
Campeche	3	31, párrafo segundo, inciso b)	573, primer párrafo
Coahuila	3	35 (no señala porcentaje, pero remite al establecido en la ley)	18, numeral 1, inciso a)
Colima	3	25, segundo párrafo	258, segundo párrafo
Chiapas	3	38, tercer párrafo	23, numeral 1, fracción III (habla de asignación directa)
Chihuahua	3	40, sexto párrafo	15, numeral 1
Ciudad de México	3	29, apartado B, numeral 2, inciso b)	27, fracción III
Durango	3	68, fracción II	280, numeral 2, fracción I
Guanajuato	3	44, fracción II	266, segundo párrafo
Guerrero	3	48, fracción I	17, fracción I
Hidalgo	3	No hay fundamento constitucional	208, fracción VI

Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • 3 para asignación directa • 3.5 para participar en procedimiento de asignación 	20, fracción II	19, numeral 1, fracciones I y II, inciso a)
México	3	39, segundo párrafo, fracción II	25, primer párrafo, fracción II
Michoacán	3	No hay fundamento constitucional	174, fracción I, inciso b)
Morelos	3	24, segundo párrafo	16, fracciones I y V, inciso a)
Nayarit	3	27, fracción II	22 Bis, primer párrafo
Nuevo León	3	No hay fundamento constitucional	263, fracción I, inciso a)
Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> • 3% para partidos políticos nacionales • 2% para partidos políticos locales con reconocimiento indígena 	33, fracción II	263, numeral 2
Puebla	3	35, fracción II	320, inciso a), en relación con el 318, quinto párrafo, fracción IV
Querétaro	3	No hay fundamento constitucional	127, tercer párrafo, fracción I
Quintana Roo	3	54, fracción II	376, primer párrafo (remite al 54 constitucional)
San Luis Potosí	3	45	413, fracción I
Sinaloa	3	24, quinto párrafo	24, sexto párrafo
Sonora	3	32, fracción I	262, fracción I

Tabasco	3	14, tercer párrafo, fracción II	17, numeral 1, fracción II
Tamaulipas	3	27, fracción II	190, fracción I
Tlaxcala	3.125	33, fracción II	259
Veracruz	3	20, quinto párrafo, fracción II	No se establece expresamente en el Código, pero se desprende de los artículos 247 y 251
Yucatán	2	21, fracción III	332, fracción I, en relación con el 331, segundo párrafo
Zacatecas	3	52, quinto párrafo, fracción II	25, numeral 2, fracción III, inciso a)

Fuente: elaboración propia a partir de las constituciones y legislaciones electorales de las entidades federativas.

De la tabla se desprende que veintiocho entidades federativas han establecido el 3% de la votación como barrera legal, y algunas excepciones:

- En Oaxaca se establece una barrera legal menor para acceder a diputaciones de representación proporcional para los partidos políticos locales con reconocimiento indígena, siendo del 2% de la votación válida emitida, mientras que como regla general para los partidos políticos se requiere el 3% de la votación válida emitida.
- Por su parte Tlaxcala cuenta con un porcentaje atípico, ya que el artículo 259 de su legislación electoral establece que se requiere el 3.125% de la votación total válida para tener derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, el cual no se aleja significativamente el 3% que se establece en otras entidades federativas, pero resulta poco común considerar variaciones en los decimales.
- La Constitución de Yucatán en su artículo 21 fracción III establece que para obtener diputaciones por el principio de representación proporcional se requiere el 2% de la votación emitida en el estado, porcentaje que no ha sido declarado inconstitucional, probablemente porque no fue impugnado por la



vía de acción de inconstitucionalidad, ya que como pudo observarse en el capítulo anterior de esta investigación, el mismo porcentaje para Chihuahua fue declarado inconstitucionalidad.

Ahora bien, se ha dicho que la Constitución general no establece un porcentaje de barrera legal para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional para las entidades federativas, no obstante, si lo establece para que los partidos políticos de orden local mantengan su registro.

De esta manera, el artículo 116 base IV inciso f) dispone que el partido político local que no obtenga, al menos, el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro; si bien este requisito es establecido para mantener el registro como partido político local, ha sido utilizado –en la mayoría de casos– como umbral mínimo de votación para el acceso diputaciones de representación proporcional.

El no establecer el umbral mínimo de votación para acceder a diputaciones de representación proporcional en el ámbito local se puede deber a dos razones:

- Razón 1: una omisión del Constituyente permanente; o
- Razón 2: la facultad que dejó el Constituyente al legislador local para determinar dicho porcentaje.

En cuanto a la primera opción, es decir, considerar que fue una omisión del Constituyente señalar dicho porcentaje, pudo haber sido que el Constituyente permanente pretendía dejar a la legislación reglamentaria la regulación de este aspecto.

Al estudiar la legislación secundaria, el artículo 28 numeral 2 inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales si establecía la necesidad de contar con el 3% de la votación válida emitida para la obtención de una diputación por el principio de representación proporcional:

- a) Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido.



Sin embargo, dicho inciso de la Ley General fue declarado inconstitucional en la acción de inconstitucionalidad 22/2014; si bien la declaratoria de inconstitucionalidad fue con relación a la asignación directa de diputaciones, también generó que el porcentaje del 3% fuera expulsado de la norma.

Es decir, no existe disposición en la Constitución, ni en la Ley General en materia electoral que establezca que el porcentaje para la obtención de diputaciones por el principio de representación proporcional deba ser del 3% de la votación válida emitida o de cualquier otro tipo de votación.

Ahora bien, en cuanto a la obtención del 3% de la votación válida emitida para mantener el registro como partido político local, éste si fue establecido por el constituyente en el artículo 116 base IV inciso f), lo cual por sí no significa que dicho porcentaje sea necesariamente el mismo que se requiera la lograr diputaciones de representación proporcional; ya que mantener el registro como partido político, tiene otras implicaciones como lo es el financiamiento público y demás prerrogativas con las que cuentan los partidos políticos.

Al no tenerse claridad respecto a si el porcentaje de 3% como barrera legal es una obligación constitucional o forma parte de la libertad configurativa del legislador local, la Corte ha tenido que estudiar este aspecto.

En el capítulo anterior fueron explicadas las acciones de inconstitucionalidad 6/98 en Quintana Roo, 37/2000 y sus acumuladas en Aguascalientes y 13/2005 en Jalisco, en las que la Corte determinó que el establecimiento del porcentaje de votación para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional correspondía a la libertad configurativa de los Congresos locales.

No obstante, en las acciones de inconstitucionalidad posteriores a la reforma de 10 de febrero de 2014, el criterio de la Corte presentó variaciones de manera considerables, a pesar de que –como se ha dicho– en la Constitución general no se estableció un porcentaje mínimo ni máximo para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional.

En las acciones de inconstitucionalidad 45/2015 de Tamaulipas y 67/2015 de Chihuahua, la Corte argumentó que el porcentaje del 3% establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución general y que tiene como finalidad determinar si un partido político mantiene el registro, implica además un parámetro mínimo para la obtención de una diputación de representación proporcional a nivel

local, debido a que “si un partido no cumple con el requisito mínimo para la conservación del registro, ello debe entenderse como indicador de que no cuenta con la suficiente representatividad en la población para ser considerado como fuerza política, y por ende, carecerá de sustento la designación del diputado perteneciente a ese partido al que le sea asignada una curul por este principio”.²²⁹

Bajo dicho argumento pareciera ser que la Corte estableció como un parámetro mínimo el establecimiento del 3% de la votación válida emitida, sin embargo, en las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas y en la 40/2017 y sus acumuladas, ambas relativas a la legislación de Morelos, declaró también que un porcentaje del 5% resulta inconstitucional.

En dichos criterios, la Corte determinó que el aumento del 3% al 5% para la asignación de diputaciones de representación proporcional, es inconstitucional porque desvirtúa el principio de representación proporcional al dejar a los partidos que se encuentren entre el 3% y 5% fuera del reparto automático mediante el sistema de asignación previa.

Los argumentos de la Corte no nos permiten afirmar que la barrera legal sea necesariamente del 3% de la votación, ya que si bien, ha declarado inconstitucional el 1.5% en Tamaulipas, el 2% en Chihuahua, y el 5% en Morelos; en Oaxaca es vigente el 2% para partidos políticos locales de integración indígena, en Yucatán el 2% de la votación estatal, y en Tlaxcala el 3.125%, por lo que existe una posibilidad de seguir interpretando que corresponde a la libertad configurativa de las entidades federativas establecer dicho porcentaje.

En consecuencia, la sugerencia es no alejarse del 3% de la votación válida emitida como umbral mínimo para obtener diputaciones por el principio de representación proporcional, ello con dos finalidades: 1) que la Corte no declare inconstitucional el porcentaje; 2) para no distorsionar el sistema de representación proporcional, y lograr que haya una homologación entre el porcentaje necesario para mantener el registro como partido político y la obtención de diputaciones por dicho principio.

²²⁹ Acción de Inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>, p. 28. Última fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020.



Se explica: si se establece un porcentaje menor al 3% de la votación, resultaría recurrente que partidos políticos que no cuentan con el respaldo popular para seguir siendo partidos políticos obtengan representantes populares por la vía de representación proporcional; y por el contrario si se establece un porcentaje mayor al 3%, la legislación estaría reconociendo que existe la fuerza electoral para mantener el registro como partido político pero no para lograr representación en el órgano legislativo, lo cual podría resultar incongruente.

Si bien la sugerencia es mantener el 3% de la votación válida emitida como umbral mínimo de votación, también se considera que al no establecer un porcentaje la Constitución general, existe una libertad configurativa para fijar el porcentaje, incluso, considerando el 2% que es vigente en Yucatán.

No obstante, respecto al 5% establecido en Morelos para la obtención de diputaciones, el criterio de la Corte es atinado, ya que generaría como efecto una disminución de la pluralidad en el órgano legislativo y ausencia de representación de partidos políticos que cuentan con la fuerza suficiente para contar con diputaciones en el Congreso local.

4.2. Novena decisión: votación para determinar el umbral mínimo de votación

La votación para determinar el umbral mínimo o barrera legal para acceder a diputaciones de representación proporcional es un tema que ha sido explorado tanto por la Corte como por la Sala Superior del Tribunal Electoral ante algunas legislaciones que incorporaron la votación total emitida como parámetro de medición, como por ejemplo en Nayarit.

El efecto que se generaría al utilizar la votación total emitida sería elevar el número de votos que se requieren para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional ya que el universo de votación sería superior y en consecuencia más difícil de alcanzar.

Una segunda alternativa, y que beneficiaría a los partidos políticos pequeños, es considerar únicamente la votación de los partidos políticos como parámetro, ya que son los que tienen derecho a la repartición de diputaciones por el principio de representación proporcional, y de esta manera se excluiría la votación de las candidaturas independientes.

Lo anterior cobra sentido porque hasta el momento no existe entidad federativa que contemple a las candidaturas independientes en la asignación de diputaciones de representación proporcional, aunque en el proyecto de Constitución de la Ciudad de México hubo un intento que no prosperó en el texto final.²³⁰

No obstante, el argumento de excluir la votación de candidaturas independientes de la votación válida emitida ha sido estudiado por la Sala Superior del Tribunal Electoral en diferentes sentencias, entre ellas la identificada como SUP-RAP-430/2015, la cual, si bien no tuvo como finalidad el estudio de lo relativo al umbral para acceder a diputaciones, lo tuvo a efectos de considerar la votación para mantener el registro como partido político.

En dicha sentencia, el argumento consistió en que los votos emitidos a favor de los candidatos independientes tienen trascendencia en las elecciones uninominales, y en consecuencia forman parte de la expresión de la voluntad del electorado; y de igual forma que pueden lograr en mayor o menor medida la representatividad de determinado sector de la ciudadanía.

Adicionalmente, la Ley General en materia electoral, es muy clara al definir la votación válida emitida como aquella que “resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados”²³¹, dejando esta disposición poco margen de interpretación a los juzgadores electorales.

Tal como se refirió en el capítulo III de esta investigación, esta definición es coincidente con la definición de votación semidepurada establecida por la Corte en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y sus acumuladas en Nayarit, y en la 83/2017 y sus acumuladas en Nuevo León, en donde se concluyó que la votación semidepurada es el resultado de restar de la votación total emitida los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados.

²³⁰El proyecto de Constitución de la Ciudad de México establecía en el artículo 34 apartado B, numeral 1) lo siguiente:

1. [...] En la asignación por el principio de representación proporcional, se observarán las siguientes bases: a) Las candidaturas sin partido tendrán derecho a la asignación de curules por representación proporcional; quienes no hayan obtenido el primer lugar en cada uno de los distritos electorales integrarán una lista ciudadana local, ocupando el lugar en la misma de acuerdo al número de votos que hayan obtenido. Esta lista recibirá el mismo tratamiento, para efectos de la asignación de escaños, que las postuladas por partidos políticos, de conformidad con lo previsto en la ley electoral;

²³¹ Artículo 15 de la LGIPE.



Tal como puede apreciarse, existe una opinión coincidente en torno a la decisión relativa a determinar el concepto de votación para efectos de determinar el universo de votos para superar el umbral mínimo de votación, ya que, tanto para la Corte como para la Sala Superior del Tribunal Electoral, como para la Ley General en materia electoral, es la votación válida emitida o votación semidepurada.

En conclusión: “para determinar qué partidos tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, la base que debe tomarse en cuenta es la votación válida prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), que es una votación semidepurada en la que a la votación total se le sustraen los votos nulos y a favor de candidatos no registrados”.²³²

²³² Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas en Nuevo León. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>>.



HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

El desarrollo de la investigación permitió obtener hallazgos y conclusiones que ayudan a entender de manera más clara la evolución y diseño del sistema electoral mexicano.

El primero de estos hallazgos se relaciona con la clasificación correcta del sistema electoral mexicano, el cual, si leemos los diarios de debates y sentencias tanto de los tribunales electorales y de la Corte, podremos advertir que se ha clasificado como un sistema mixto, cuando en realidad se trata de un sistema combinado segmentado predominantemente mayoritario. Asumirlo como tal nos permite a su vez, entender que la sobre y subrepresentación son efectos naturales del sistema en sí.

Otro de los hallazgos que se desprenden de la investigación se vincula con la conformación del sistema electoral y la incorporación de la fórmula de representación proporcional. En los aspectos relevantes que se narran en este apartado se muestra que Jesús Reyes Heróles, siendo diputado, presentó un posicionamiento en contra de la representación proporcional en los debates correspondientes a la reforma del año de 1963, y en realidad fue el Partido Popular Socialista el que desde 1951 insistió en la creación de esta figura.

Un tercer hallazgo se refiere a la historia del sistema electoral mexicano, en el cual se propone identificar cuatro etapas: 1) sistema de mayoría relativa; 2) diputaciones de partido; 3) sistema compensatorio predominantemente mayoritario; y 4) sistema combinado segmentado predominantemente mayoritario.

Adicional a los hallazgos, es posible identificar conclusiones y sugerencias concretas para los sistemas electorales de las entidades federativas, las cuales para efectos didácticos se dividen en cuatro: 1) conclusiones relativas al tamaño del órgano legislativo y a las circunscripciones electorales; 2) conclusiones relativas a las formas de candidatura y votación; 3) conclusiones relativas a la conversión de votos en escaños; y 4) conclusiones relativas a la barrera legal.

En el desarrollo de las conclusiones se explican los criterios que han adoptado los tribunales electorales, la Corte, y el análisis propio, para de esta manera presentar sugerencias para las entidades federativas, y en otros casos propuestas concretas como lo es: la creación de un tipo de votación para verificar la sobre y subrepresentación.



PRIMER HALLAZGO: EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO NO ES MIXTO, ES COMBINADO SEGMENTADO PREDOMINANTEMENTE MAYORITARIO

Para diseñar el sistema electoral de las entidades federativas, resulta necesario tener clara la naturaleza del sistema electoral que se utiliza en México, ya que si se tiene un problema de conceptualización esta problemática repercute en el diseño mismo del sistema.

El sistema electoral mexicano no es mixto, ya que, como lo expone Dieter Nohlen, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no se mezclan, sino que coexisten, y salvo la Ciudad de México, todos los sistemas electorales de las entidades federativas son predominantemente mayoritarios.

Es decir, el sistema electoral de treinta y una entidades federativas es combinado segmentado predominantemente mayoritario, resulta importante precisar su denominación porque de esta manera es que se entiende que en un sistema mayoritario la sobrerrepresentación y la subrepresentación resultan efectos naturales del propio sistema.

Como se explicó en el desarrollo de la investigación, al combinar la mayoría relativa y la representación proporcional se genera como efecto natural que exista la sobrerrepresentación de aquellos partidos que obtuvieron mayores triunfos por vía uninominal y la subrepresentación de aquellos que no lograron triunfos en los distritos de mayoría.

Al denominar al sistema electoral mexicano como mixto se genera un error de conceptualización que se ve reflejado en el propio entendimiento del sistema electoral.

Se explica: la denominación de sistema electoral mixto ocasiona que se tenga una apreciación de mezcla de las fórmulas de mayoría y de representación proporcional, cuando en realidad tenemos dos segmentos que configuran el sistema: uno de mayoría relativa y otro de representación proporcional.

La confusión se acentúa por el diseño de la votación existente, la cual se desarrolla a través de una boleta que con un solo tache tiene una doble validez, generando con ello una impresión de mezcla.



De esta manera, los sistemas electorales de las entidades federativas, al ser combinados segmentados predominantemente mayoritarios tienen como efecto natural la existencia de partidos políticos sobrerrepresentados y otros subrepresentados.

Conceptualizar al sistema electoral mexicano es el primer paso para adentrarnos a la configuración de este.

SEGUNDO HALLAZGO: LA CREACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO FUE PRODUCTO DE UN COMPLEJO PROCESO HISTÓRICO IMPULSADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MINORITARIOS

La incorporación del principio de representación proporcional, si bien se materializó con la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, en realidad fue producto de una demanda histórica impulsada por los partidos políticos de oposición.

Uno de estos antecedentes lo encontramos en la propuesta realizada por el Partido Popular Socialista, el cual desde el año de 1951 y en momentos posteriores insistió en la pertinencia de incorporar el principio de representación proporcional en la elección de diputaciones.

Años más adelante, en 1963, las diputaciones de partido sentaron un precedente importante para el sistema electoral mexicano, al dar cabida a las fuerzas políticas de oposición.

Uno de los hallazgos que pudo identificarse en la presente investigación es que, desde el debate de la reforma de 1963 se propuso incorporar la representación proporcional al sistema electoral mexicano, sin embargo, no logró materializarse ante un posicionamiento en contra sostenido por diversos legisladores del partido mayoritario, entre ellos el entonces diputado Jesús Reyes Heróles, quien inicialmente argumentó lo siguiente:

- 1) las dificultades que se ocasionarían ante la existencia de complicados cocientes electorales, y que se necesitaría ser un experto en matemáticas para atender la ley electoral y votar;
- 2) la representación proporcional sustituye la voluntad popular por la negociación entre los dirigentes de los partidos, y por eso se le relaciona con elecciones de cúpula o de cumbre; y

- 3) la representación proporcional resulta, inicialmente, un instrumento para proteger a las minorías en aquellos países que, en rigor, no constituyen una nacionalidad, por la convivencia de núcleos de población a quienes les falta, para su unión, alguno o varios de los vínculos que constituyen una nacionalidad. Tal caso, afortunadamente, no es el de México. Somos un país integrado [...].²³³

Es decir, a pesar de que en la historia del sistema electoral mexicano se le atribuye a Jesús Reyes Heróles la creación del sistema de representación proporcional, en realidad hubo algunos otros actores involucrados, entre ellos José Luis Lamadrid Sauza y sin duda la insistencia del Partido Popular Socialista.

Se reconoce a Jesús Reyes Heróles, en calidad de Secretario de Gobernación, como el impulsor de la reforma política que incorporó la representación proporcional al sistema electoral mexicano, sin embargo, tal como se pudo leer en el diario de debates de 1963, el mismo personaje estuvo en contra de este principio, bajo el argumento de necesitar expertos en matemáticas para entenderlo ante la existencia de complejos cocientes electorales.

Cabe aclarar que, como lo explica Arturo Núñez²³⁴, el mismo Reyes Heróles reconoció haber estado equivocado cuando era diputado en su apreciación de la representación proporcional, ya que en la iniciativa que dio origen a la reforma de 6 de diciembre de 1977 fue incorporado este principio.

TERCER HALLAZGO: SE IDENTIFICAN CUATRO ETAPAS HISTÓRICAS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Al contrastar los elementos teóricos y conceptuales de los sistemas electorales – estudiados en el capítulo I – con la historia de las reformas constitucionales relativas al sistema electoral mexicano–estudiadas en el Capítulo II–, se propone identificar cuatro etapas considerando como punto de partida el texto original de la Constitución de 1917:

²³³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, tomo I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951. Disponible en: <<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/41/3er/Ord/19510925.html>>, Fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

²³⁴ Entrevista realizada a Arturo Núñez en fecha 1 de febrero de 2020. Anexo 1 de la presente investigación.



- Primera etapa: mayoría relativa 1917 a 1963;
- Segunda etapa: diputaciones de partido 1963 a 1977;
- Tercera etapa: sistema combinado compensatorio 1977 a 1986; y
- Cuarta etapa: sistema combinado segmentado predominantemente mayoritario 1986 a la fecha.

La primera etapa abarca desde 1917 hasta 1963, años en los que el sistema electoral mexicano era de mayoría relativa a través de distritos electorales uninominales, y sin contar con un número determinado de diputaciones, sino que conforme aumentaba la población, aumentaban las diputaciones.

En el lapso correspondiente a la primera etapa se llevaron a cabo cinco reformas constitucionales que tuvieron como finalidad aumentar el número de habitantes que se requerían por diputación. Mientras en el texto original de la Constitución de 1917 se estableció que habría una diputación por cada 60,000 habitantes o fracción que rebasara los 20,000, dicha proporción fue en aumento, hasta llegar –con la reforma de 1960– a una diputación por cada 200,000 habitantes o fracción que rebasara los 100,000.

La segunda etapa inicia el 22 de junio de 1963, a través de la cual se crea la figura de diputaciones de partido, y mediante la cual, se determinó la posibilidad de que los partidos políticos que no logran triunfos por la fórmula de mayoría relativa obtendrían diputaciones de partido, siempre y cuando alcanzaran el 2.5% de la votación.

Las diputaciones de partido, desde su origen y de manera errónea fueron consideradas como una dádiva del partido político hegemónico, de ahí expresiones tan desafortunadas como las siguientes: “[...] tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”.²³⁵

La figura de las diputaciones de partido tuvo una consolidación tras la reforma 14 de febrero de 1972, mediante la cual se disminuyó el umbral mínimo de votación para acceder a diputaciones de partido, pasando de 2.5% a 1.5%; aumentó de 20 a 25 el número de diputaciones de partido que podría obtener un partido político; y se determinó que habría un diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que rebasara los 125,000 en cada entidad federativa.

²³⁵ *Ibidem*, p. 3.



Respecto a la figura de diputaciones de partido en el ámbito local, se cuenta con registro de diecisiete entidades federativas que la implementaron, sin embargo, en muchas con requisitos difíciles de alcanzar como por ejemplo Michoacán en donde se requería obtener el 9% de la votación para acceder a una diputación de partido, o bien entidades en las que se incorporaron altas barreras para acceder al segundo diputado de partido, como Coahuila el 8% de la votación, Nayarit, Chiapas y Guerrero el 10%, y Querétaro el 16%.²³⁶

La tercera etapa se origina tras la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, mediante la cual se implementa en México la fórmula de representación proporcional, pero de manera accesoria a la de mayoría relativa.

El sistema electoral, si bien desde los debates fue considerado como un sistema mixto, en realidad se trataba de un sistema combinado, en la modalidad de compensatorio, lo cual significa que la representación proporcional tenía como finalidad compensar a los partidos políticos pequeños, ya que los partidos políticos grandes –aquellos que obtuvieran más de 60 diputaciones– no tendrían derecho al reparto de diputaciones por el principio de representación proporcional. De esta manera el Congreso quedaría integrado por 300 diputaciones por la fórmula de mayoría y 100 por la de representación proporcional.

En el corto plazo, el partido beneficiado por la reforma de 1977 fue el PRI, ya que el aumento de las diputaciones de mayoría relativa pasando de 196 a 300, originó que dicho partido obtuviera 296 diputaciones, mientras que anteriormente tenía 193. Lo anterior significa que, si bien la representación proporcional permitió mayores curules a los partidos políticos de oposición, el aumento de diputaciones de mayoría relativa benefició aún más al PRI.

Por lo que respecta a los órganos legislativos locales, en el debate hubo propuestas para incorporar la representación proporcional en el ámbito local, sin embargo, únicamente se adicionó un párrafo al entonces artículo 115²³⁷ constitucional en el que se determinó que habría un sistema de elección en las entidades federativas en el que se permitiera el acceso de los diputaciones de minoría sin dejar que predominara la elección mayoritaria; es decir, las diputaciones

²³⁶ Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, 421.

²³⁷ Originalmente la regulación de los sistemas electorales de los estados se encontraba en el texto del artículo 115 sin embargo, tras la reforma del 22 de agosto de 1996 se trasladó al artículo 116 constitucional.



de minoría podrían establecerse a través de diputaciones de partido o de representación proporcional.

La cuarta etapa del sistema electoral mexicano inicia tras la reforma del 15 de diciembre de 1986 y se mantiene a la fecha. Se considera una etapa diferente, ya que, si bien en ambas el sistema electoral puede ser definido como combinado, en el de 1977, la finalidad de la representación proporcional era de tipo compensatorio –únicamente los partidos políticos minoritarios tenían acceso a estas diputaciones– mientras tras la reforma de 1986 se determinó que también el partido político mayoritario tendría posibilidad de participar en la repartición de diputaciones a través de la fórmula de representación proporcional.

En consecuencia, la representación proporcional deja de ser compensatoria al momento en el que los partidos políticos grandes también acceden a diputaciones por esta fórmula; de esta manera, la reforma de 1986 crea un sistema electoral combinado segmentado predominantemente mayoritario, en el cual, si bien predomina la mayoría relativa –300 diputaciones–, la representación proporcional –200 diputaciones– adquiere importancia y deja de ser accesoria.

A partir de 1986, si bien el sistema electoral es combinado segmentado predominantemente mayoritario, tras las diferentes reformas constitucionales se han generado diversos efectos. Por ejemplo, como consecuencia de la reforma del 6 de abril de 1990 y la implementación del mecanismo de escala móvil y la cláusula de gobernabilidad –las cuales tenían como finalidad garantizar la mayoría al partido político hasta ese momento hegemónico en el que el partido político ganador –el PRI– tenía un porcentaje de votos muy similar al porcentaje de diputaciones obtenidas.

La reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993 tuvo pocas repercusiones en el sistema electoral mexicano, sin embargo, destaca la eliminación de la cláusula de gobernabilidad.

La implementación del límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales fue resultado de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la cual fue consecuencia de factores como lo fueron proyecciones matemáticas y negociaciones políticas. Dicho porcentaje de sobrerrepresentación se mantiene a la fecha.

En lo relativo al sistema electoral de las entidades federativas, la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 estableció un porcentaje de sobrerrepresentación y de subrepresentación de ocho puntos porcentuales, y el cual se mantiene hasta la fecha.

CUARTA: CONCLUSIONES RELATIVAS AL NÚMERO DE DIPUTACIONES Y DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES

En México existen un total de 1,113 diputaciones distribuidas en las treinta y dos entidades federativas, y cada legislatura local tiene la libertad configurativa de determinar el número de diputaciones que integran su órgano legislativo. De esta manera es posible identificar Congresos pequeños como el de Morelos con 20 diputaciones y otros con 75 como lo es el del Estado de México, y un promedio de 34.78 diputaciones por cada entidad federativa.

El parámetro constitucional establecido en el artículo 116²³⁸ se encuentra obsoleto ya que todas las entidades federativas tienen un número mayor de once diputaciones, y salvo Colima y Baja California Sur, las demás entidades superan los 800,000 habitantes.

En las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 de Coahuila, 27/2013 de Durango, 69/2015 de Tlaxcala y 29/2017 de Morelos –todas con sus acumuladas– la Corte ha declarado constitucional la disminución del tamaño del órgano legislativo ya que corresponde a la libertad configurativa de los poderes legislativos determinar el tamaño de su órgano legislativo.

Respecto al porcentaje de diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, dieciséis estados cuentan con una proporción de 60%-40%, que es el porcentaje que se tiene en la Cámara de diputados federal.

Baja California Sur es el estado en el que hay un mayor porcentaje de diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, teniendo 16 diputaciones electas por este principio (76.19%) y únicamente 5 diputaciones por representación proporcional (23.81%), única circunscripción pequeña en todo el país; por lo que a

²³⁸ Dicho parámetro dispone: el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.



efecto de contar con un Congreso más proporcional, se sugiere aumentar las diputaciones de representación proporcional a partir de dos escenarios: 1) con 13 diputaciones de mayoría relativa y 8 de representación proporcional –proporción 61.9%-38.1%–; o 2) con 12 diputaciones de mayoría relativa y 9 de representación proporcional es decir una proporción de 57.15%-48.85%.

Situación similar se tiene en Baja California, en donde se cuentan con 17 diputaciones de mayoría y 8 de representación proporcional –68%-32%–. El porcentaje podría equilibrarse si se tuvieran por ejemplo 15 diputaciones de mayoría y 10 de representación proporcional. Sin embargo, a pesar de las sugerencias anteriores, se reitera la convicción respecto a que esta decisión corresponde a la libertad configurativa de la legislatura local.

En contraste, el Congreso de la Ciudad de México cuenta con una proporción 50%-50%, es decir 33 diputaciones por mayoría relativa y 33 por representación proporcional, porcentaje que fue declarado constitucional por la Corte al conocer de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, y la cual determinó que el principio de representación proporcional persigue los siguientes objetivos: 1) lograr que los partidos políticos tengan cierta representatividad; 2) coadyuvar a que cada fuerza política alcance en la composición de la legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y 3) evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

De igual forma, en los citados criterios, la Corte ha reiterado que el principio de representación proporcional no debe colocarse de manera simbólica o como mera figura decorativa, y, por tanto, si bien existe libertad configurativa de los órganos legislativos, el porcentaje de diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional no puede ser desproporcionada.

En cuanto al número de circunscripciones en las entidades federativas, Chiapas fue el primer estado en dividir su territorio en cuatro circunscripciones plurinominales, disposición que fue declarada constitucional en las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014; y años después en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, en las que se señaló que los órganos legislativos locales tienen libertad configurativa para determinar el número de las circunscripciones plurinominales, sin embargo, la autoridad electoral tiene facultad exclusiva para determinar los límites geográficos tanto de los distritos electorales uninominales como de las circunscripciones plurinominales. A pesar de esta determinación de la Corte, en Chiapas, la legislatura



local optó por regresar al modelo de una circunscripción con la reforma electoral del 15 de abril de 2020.

Actualmente Tabasco es el único estado que cuenta con dos circunscripciones plurinominales, sin embargo, la delimitación de estas no tiene funcionalidad para la aplicación de la fórmula de cociente natural y resto mayor, sino únicamente al momento de asignar las diputaciones entre las listas de los partidos políticos.

En el desarrollo de la investigación se sugirió que, dado el número de diputaciones de las entidades federativas no es recomendable dividirlos en circunscripciones plurinominales para efectos de las fórmulas de cociente natural y resto mayor, no obstante, para efectos de la asignación de diputaciones por listas, podría ser factible en estados que requieran mayor representación por regiones.

QUINTA: CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN

En la gramática de los sistemas electorales de Nohlen se pudo advertir que existen tres tipos de listas: 1) cerradas y bloqueadas; 2) cerradas y desbloqueadas; y 3) abiertas.

El desarrollo del sistema electoral mexicano se ha caracterizado por contar con listas cerradas y bloqueadas, sin embargo, una de las mayores innovaciones que se han presentado en los sistemas electorales de las entidades federativas es la incorporación de listas intercaladas, listas B o listas de mejores perdedores, las cuales pueden ser clasificadas como listas cerradas y parcialmente desbloqueadas.

En el año de 1999 correspondió a la Corte el estudio de este tipo de listas, a través de la acción de inconstitucionalidad 5/99 –con motivo de la incorporación de esta figura en la legislación electoral del Distrito Federal– y mediante la cual fueron declaradas inconstitucionales por vulnerar el principio de certeza; no obstante, en el año 2008 fueron declaradas constitucionales a partir de una nueva revisión que realizó la Corte en la acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas, también relativa a la legislación electoral del Distrito Federal.

La investigación desarrollada permitió identificar doce entidades federativas –Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y



Yucatán– que cuentan con alguna variable de listas de mejores perdedores; siendo Nuevo León el estado que más lugares otorga a este tipo de listas.

En Oaxaca se permite a los partidos políticos que decidan si desean incorporar este tipo de listas, pudiendo conformarse de la lista total por los mejores perdedores en distritos electorales uninominales, o bien conformar la lista de manera predeterminada, es decir cerrada y bloqueada.

Las listas intercaladas o listas B tienen como característica incorporar a los candidatos que contendieron por la vía de mayoría en los distritos electorales uninominales, y que, si bien no obtuvieron el triunfo, lograron un mejor porcentaje de votación comparados con las candidaturas de su mismo partido político.

En este tipo de listas las fórmulas decisorias de mayoría y de representación proporcional no se ven afectadas, ya que, en las primeras, sigue obteniendo el triunfo quien obtuvo la mayoría de los votos, y en las segundas, se aplica la fórmula de cocientes y restos mayores sin alteraciones.

El efecto que genera este tipo de listas es un desbloqueo, ya que el orden de las personas candidatas que ocupen el lugar en las listas finales de representación proporcional dependerá del desempeño electoral en los distritos electorales uninominales, es decir, se origina una personalización del sistema de representación proporcional.

De igual manera, las listas de mejores perdedores pueden alentar la competitividad en la contienda electoral, ya que incluso una persona candidata de un partido pequeño puede acceder al órgano legislativo si obtuvo un alto desempeño en su distrito uninominal.

Por otro lado, en el desarrollo de la investigación pudo observarse que el principio de paridad o figuras como la diputación migrante, pueden generar un desbloqueo indirecto de las listas de representación proporcional, ya que, aun tratándose de sistemas electorales con listas cerradas y bloqueadas como Zacatecas y Guerrero, al momento de incluir a la persona candidata migrante se modifica el orden preestablecido de las listas de representación proporcional.

Un efecto similar ocurre con la materialización del principio de paridad, ya que como la Corte lo señaló en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 del entonces Distrito Federal y lo reiteró en la contradicción de tesis 275/2015, el



principio de paridad no se agota con la mera postulación de candidatos, sino que trasciende en la integración de los órganos legislativos, e incluso a partir de la reforma constitucional de 6 de junio de 2019 denominada paridad en todo y los criterios de la Sala Superior -Baja California SUP-REC-433/2019, San Luis Potosí SUP-REC-1560/2021, Estado de México SUP-REC-1524/2021– todos los Congresos de las entidades federativas deben ser paritarios.

Tanto las listas de mejores perdedores como la materialización del principio de paridad y las figuras de diputaciones migrantes generan como efecto el desbloqueo de listas, y corresponde a la libertad configurativa de las legislaturas de locales señalar cómo se materializan este tipo de figuras.

SEXTA: CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONVERSIÓN DE VOTOS EN DIPUTACIONES

La conversión de votos en cargos de representación popular constituye una serie de decisiones de tipo técnico y que impactan en la distribución de diputaciones para los partidos políticos.

Por lo que respecta a la regla de mayoría, la Constitución mexicana deja poco margen de decisión al legislador local, ya que establece que se materializará a través de la mayoría relativa, eliminando la posibilidad de implementar por ejemplo un modelo de segunda vuelta electoral, aunque como se pudo observar en la investigación, en San Luis Potosí tuvo vigencia esta figura entre el año 1996 y 2005 para elecciones municipales.

En cuanto a la representación proporcional existen una serie de decisiones que preferiblemente deben establecerse de manera clara en las legislaciones electorales respectivas ya que de ellas dependerá dotar de certeza al propio sistema electoral y evitar que tenga que ser el juzgador electoral el que, a través de la interpretación, resuelva dichas determinaciones.

La primera decisión que se identifica es la relativa a la asignación directa de diputaciones, la cual tuvo que ser interpretada por la Corte en las acciones de inconstitucionalidad 6/98 en Quintana Roo y 2/2002 en Coahuila, y en las que se determinó la validez de esta figura.

En el año 2014, con motivo de la incorporación de la asignación directa en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Corte estudió dicha



figura en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y declaró inconstitucional una porción del artículo 28 de dicha normativa, argumentando que la decisión de incorporar la diputación de asignación directa correspondía a la libertad configurativa de las legislaturas locales.

Al respecto, la sugerencia, de manera genérica, es eliminar la diputación directa con la finalidad de evitar efectos distorsionantes de la fórmula de cocientes naturales. En el desarrollo de la investigación se pudo explicar a detalle que la asignación directa de diputaciones ocasiona una disminución del tamaño de la circunscripción de manera artificial; es decir, en un Congreso con diez diputaciones de representación proporcional –circunscripción grande–, al asignarse cinco diputaciones de manera directa genera que la circunscripción se vuelva pequeña.

Adicionalmente, en caso de hacer uso de la diputación de asignación directa, al descontar a los partidos políticos los votos que sirvieron para obtener dicha diputación, genera que el costo de esa primera diputación sea mayor que en una posterior aplicación de la fórmula de cocientes naturales; es decir la diputación directa siempre va a generar un efecto distorsionante de la fórmula de cociente natural y resto mayor.

Ahora bien, existe la excepción para órganos legislativos con un número de diputaciones de representación proporcional reducido, y en los que la diputación directa garantiza que todos los partidos políticos participen en la repartición de diputaciones por el principio de representación proporcional, pero se aclara es la excepción.

De esta manera, en órganos legislativos con un número reducido de diputaciones de representación proporcional como lo son Baja California –8 diputaciones–, Baja California Sur –5 diputaciones–, y Colima y Coahuila –ambas con 9 diputaciones– pudiera ser factible hacer uso de la diputación directa, sin embargo –se insiste– en que lo más recomendable es eliminar dicha figura, y en su caso, en estas entidades federativas lo idóneo sería hacer crecer la circunscripción, tal y como se explicó en la conclusión que precede.

El segundo tema que fue estudiado con relación a la conversión de votos en diputaciones fue el de la sobrerrepresentación y la subrepresentación, el cual fue analizado por la Corte en la acción de inconstitucionalidad 63/2017, y en la que se determinó que el límite de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales es una obligación constitucional.



En el capítulo II se explicó que el establecimiento de los ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación fue resultado de ejercicios matemáticos y de negociación política en la reforma de 1996; adicionalmente, dicho porcentaje fue pensado para un órgano legislativo de 500 integrantes como lo es la Cámara de diputados federal, por lo que trasladar de manera idéntica dicho porcentaje a los órganos legislativos de las entidades federativas corresponde a una decisión sin fundamento matemático.

Derivado de lo anterior, la expresión “que exceda”, y que fue incorporada al artículo 116 fracción II tras la reforma de 10 de febrero de 2014, puede ser interpretada como un límite y no como una obligación, aunque también se entiende que llevar el límite de sobrerrepresentación a cero tampoco corresponde a la mejor decisión.

Señalar un porcentaje genérico como límite de sobrerrepresentación para todas las entidades federativas limita la libertad configurativa de los órganos legislativos locales. Es posible que del análisis que se realice a partir del debate parlamentario se llegue a la conclusión de ocho puntos porcentuales, no obstante, esa decisión debe corresponder al órgano legislativo local.

Relacionado también con la sobrerrepresentación, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha estudiado el momento de verificación de dicho límite, y derivado de ello surgen diversos escenarios: hacerlo en una etapa inicial SUP-REC-1320/2018 para el Congreso de Colima y el SUP-REC-941/2018 en el Estado de México; estados en los que la legislación no contempla la etapa como Hidalgo SUP-REC-1090/2018 y Guerrero SUP-REC-1041/2018; y estados en los que se contempla en diversas etapas como en Nuevo León SUP-REC-1036/2018 y Baja California SUP-REC-433/2019.

Si bien la conclusión de la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sido atender a la legislación de cada entidad federativa, la sugerencia es que la verificación de la sobrerrepresentación se realice previo a la distribución de diputaciones de representación proporcional con la finalidad de evitar que se genere una expectativa en la obtención de diputaciones, o incluso repartir diputaciones que posteriormente tendrán que retirarse.

De esta manera, se sugiere que la verificación de la sobrerrepresentación se lleve a cabo en al menos dos momentos: en una etapa inicial, para no generar una expectativa de obtención de diputaciones; y en una etapa posterior a la distribución



de diputaciones mediante la fórmula de cocientes naturales, ya que en esta etapa también se verifica la subrepresentación y se determina si resulta necesario volver a llevar a cabo una repartición de diputaciones mediante la fórmula de cocientes.

En caso de existir sobre o subrepresentación, resulta necesario utilizar de nueva cuenta el procedimiento de asignación por cociente y llevar a cabo una verificación final de sobre y subrepresentación.

A diferencia del porcentaje de sobre y subrepresentación que corresponde a una decisión de los órganos legislativos locales, la etapa de verificación de sobrerrepresentación si pudiera ser una regla general para todos los Congresos locales y no una decisión de libertad de configuración legislativa.

Por último, y también relacionado con la sobre y subrepresentación, corresponde la siguiente decisión: ¿qué votación tomar para verificar dichos porcentajes? la respuesta de la Corte en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 en Nayarit, 53/2015 en Oaxaca, 53/2017 en Michoacán y 83/2017 en Nuevo León, ha sido técnicamente viable, al establecer la existencia de tres conceptos de votación: votación total, votación semidepurada y votación depurada, que corresponde a los conceptos de la LGIPE: votación total emitida, votación válida emitida y votación nacional emitida.

No obstante, en los expedientes SUP-REC-741/2015 y acumulados en Querétaro, el SUP-REC-841/2015 y acumulados en Jalisco y SUP-REC-1176/2018 para la conformación del Congreso de la Ciudad de México surgieron situaciones no previstas, como lo es el triunfo de candidatos en distritos electorales uninominales pertenecientes a partidos políticos que no lograron superar el umbral mínimo de votación, o bien el triunfo de candidaturas independientes, votación que si bien no participa en la distribución de diputaciones de representación proporcional, si tienen un impacto en la conformación del Congreso.

Derivado de lo anterior, con cuatro votos a favor y tres en contra de las y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral surgió el concepto de votación útil, la cual es el resultado de restar de la votación total emitida los votos de los candidatos nulos, los votos de los candidatos no registrados, los votos de los candidatos independientes que no lograron el triunfo por mayoría y los votos de los partidos políticos que no obtuvieron el 3% de la votación válida emitida ni lograron el triunfo de diputaciones por mayoría.



En consecuencia, la votación para determinar la sobre y subrepresentación en la interpretación del Tribunal Electoral es la que se obtiene de sumar a la votación depurada los votos de los de los candidatos independientes que obtuvieron el triunfo por mayoría relativa y los de los candidatos de los partidos políticos que obtuvieron el triunfo por la vía de mayoría relativa a pesar de no lograr superar el umbral mínimo de votación.

De esta manera, se sugiere crear este concepto de votación en la legislación, y no dejarlo a interpretación de los Tribunales Electorales, ya que, al no estar en la legislación electoral se puede generar una vulneración al principio de certeza en materia electoral debido a que los partidos políticos y candidaturas no tienen conocimiento respecto al tipo de votación que se va a utilizar al momento de verificar la sobre y subrepresentación.

Se propone que este concepto de votación se denomine: votación para verificar la sobre y subrepresentación (VVSS).

SÉPTIMA: CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS UMBRALES MÍNIMOS DE VOTACIÓN

El porcentaje de umbral para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional en el ámbito federal ha sido motivo de diversas reformas constitucionales. Tal y como se pudo apreciar en el capítulo II de esta investigación, en 1977 el porcentaje que se requería era del 1.5% de la votación; y con el paso del tiempo hubo un aumento progresivo que fue del 2% hasta el 3% que se tiene actualmente, y que fue resultado de la reforma de 10 de febrero de 2014.

A pesar de no existir disposición constitucional para las entidades federativas, en la mayoría de ellas se ha seguido el modelo federal, siendo veintiocho entidades federativas las que han establecido el 3% de la votación como barrera legal.

Tlaxcala cuenta con un porcentaje atípico, ya que se requiere el 3.125% de la votación total válida, mientras que Oaxaca establece un porcentaje diferenciado, siendo 3% como regla general, pero 2% para los partidos políticos con reconocimiento indígena; la legislación electoral de Yucatán establece un 2% de la votación emitida en el estado; por último, Jalisco establece un 3% para asignación directa y el 3.5% para participar en procedimiento de asignación.



A pesar de ser cuatro estados los que presentan un porcentaje diferente al que se utiliza en el ámbito federal, dichos porcentajes no se alejan de manera significativa del 3%.

Por lo que respecta a los criterios de la Corte, se han resuelto las acciones de inconstitucionalidad 6/98 en Quintana Roo, 37/2000 y sus acumuladas en Aguascalientes y 13/2005 en Jalisco, en las que se determinó que el porcentaje de votación para acceder a diputaciones de representación proporcional correspondía a la libertad configurativa de las entidades federativas.

Posterior a la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, en las acciones de inconstitucionalidad 45/2015 de Tamaulipas y 67/2015 de Chihuahua – estudiadas en el capítulo III de esta investigación–, la Corte determinó que el parámetro establecido para mantener el registro como partido político correspondiente al 3% de la votación válida emitida, también lo es para la asignación de diputaciones de representación proporcional, ya que dicho porcentaje sirve como indicador para determinar si se cuenta con la fuerza política para lograr representatividad en el órgano legislativo, sin embargo, como fue señalado, existen cuatro estados que no cuentan con dicho porcentaje de manera exacta: Tlaxcala, Oaxaca, Yucatán y Jalisco.

Adicionalmente, en las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y en la 40/2017, con relación a la ley electoral de Morelos, la Corte declaró inconstitucional el porcentaje del 5% como barrera legal.

En consecuencia, se puede señalar que el porcentaje del 3% de la votación es un parámetro, y los órganos legislativos no pueden alejarse significativamente de este.

Por último, resulta indispensable decidir el tipo de votación que debe tomarse en cuenta para superar el umbral mínimo de votación, y al respecto existe un criterio unánime –estudiado en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 de Nuevo León– y que es considerar la votación semidepurada o votación válida emitida como dicho parámetro, es decir, el resultado de restar de la votación total emitida los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados.



FUENTES DE CONSULTA

- Alarcón Olguín, Víctor, *Fórmulas de representación proporcional en el Distrito Federal 1988-2012*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2014.
- Cárdenas Solorzano, Cuauhtémoc, “Mesa de análisis Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos. 1988: un caso de opacidad electoral”, en Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Transparencia electoral e historia: 1988-2008, avances y retrocesos. Memoria y perspectiva*, México, 2008.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- De la Mata Pizaña, Felipe, “La expectativa de un escaño: asignación por representación proporcional a Congresos locales”, publicado en *Aristegui Noticias*. Fecha de publicación: 2 de febrero de 2019. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Duverger, Maurice, *Los sistemas electorales*, Cuadernos de CAPEL, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.
- *Diario de Debates del Congreso constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana-Secretaría de Cultura, t. II, 2014.
- *Diario de debates del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977*.
- *Diario de Debates del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1986*.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, período ordinario XLI Legislatura, t. I, núm. 7. Sesión efectuada el día 25 de septiembre de 1951.



- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos "LII" LEGISLATURA*, año II, t. II, núm. 10, México, martes 27 de septiembre de 1983. Disponible en: <<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/52/2do/Ord/19830927.html>>.
- Gama Ramírez, José de Jesús, *San Luis Potosí 1997: el engaño de la segunda vuelta*. Disponible en: <http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Policos%20/1997_div/1997%20div/1997p.180-191.pdf>. Última fecha de consulta: 3 de agosto de 2020>.
- Gamboa Montejano, Claudia. *Segunda vuelta electoral. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, Cámara de diputados LXXXIII legislatura. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15_17.pdf>.
- Gil Villegas, Francisco, "Sistemas políticos de Alemania y Gran Bretaña. Posibles lecciones para México", *Revista Foro Internacional*, México, Colegio de México. vol. LX, enero - marzo 2020, pp. 59-72.
- Gilas, Karolina M., "Criterios judiciales relacionados con los sistemas electorales de los congresos mexicanos", en Gilas, Karolina M., et al., *Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.
- Gilas, Karolina M., et al., *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- Hernández Reyes, Angélica, "Segunda vuelta electoral", en revista *Quorum Legislativo*, núm. 90, Julio-Septiembre, 2007.
- Jiménez Badillo, Margarita, et al., *Partidos Políticos de América Latina*. España, Universidad de Salamanca, 2001.



- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, trad. de Carme Castellnou, España, Ariel, 2000.
- Lujambio, Alonso y Vives Segl, Horacio, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- Mackenzie, John, *Gerrymandering and Legislator Efficiency*, University of Delaware, Newark
- Medina Torres, Luis Eduardo, *Sistemas electorales y representación proporcional en las entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Moctezuma Longoria, Miguel, “La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas”, en revista *Migración y Desarrollo*, no. 1, octubre, 2003.
- Nohlen, Dieter y Reynoso, José. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 4ª ed., México, UNAM-INE-Tirant Lo Blanch, 2022.
- Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, t. II, 2006.
- Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales*, Tecnos, España, 2015.
- Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y reforma electoral”, en *Revista Quid Juris*, año 1, vol. 3, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 2006.
- Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, M.A. Porrúa-UNAM, 2008.
- Rae, Douglas W., *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Madrid, CITEP, 1977.



- Reynoso Núñez, José, “La reforma al federalismo cooperativo alemán. ¿Puede el federalismo mexicano aprender de la experiencia alemana?”, en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Rodríguez Lozano, Amador, “El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La constitución Mexicana 70 años después*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Gobierno del Estado de Querétaro-Universidad Autónoma de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, t. V, 1988.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, “El federalismo como forma de organización del Estado”, en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (eds.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Fundamentos, teorías e ideas políticas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, vol. I.
- Sartori, Giovanni, *Los sistemas electorales*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.
- Serna de la Garza, José María, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, en Valadés, Diego y Hernández, Antonio María, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “La circunscripción electoral: una visión comparada de la región andina”, en *Revista Justicia Electoral*, número 19, 2004, México, pp. 39-52.
- Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional Electoral, 2016.
- Woldenberg Karazowsky, José, “Mesa de análisis Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos”, en Instituto de Acceso a la Información



Pública del Distrito Federal, *Transparencia electoral e historia: 1988-2008, avances y retrocesos. Memoria y perspectiva*, México, 2008.

- Georgetown University, *México. Resultados electorales para la Cámara de Diputados en México: 1961-1976*.

Acciones de inconstitucionalidad

- Acción de inconstitucionalidad 10/2009, en contra de la Constitución del Estado de Tamaulipas.
- Acción de inconstitucionalidad 13/2005.
- Acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, en contra de la Constitución del Estado de Chiapas.
- Acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumulados 15/2010, 16/2010 y 17/2010, en contra de la Constitución del Estado de Coahuila.
- Acción de inconstitucionalidad 15/2003, en contra de la Constitución del Estado de Quintana Roo.
- Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en contra de la Constitución de la Ciudad de México.
- Acción de inconstitucionalidad 2/2002, en contra de la Constitución del Estado de Coahuila.
- Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.
- Acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, en contra de la Constitución del Estado de Durango.
- Acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, en contra de la Constitución del Estado de Morelos.
- Acción de inconstitucionalidad 37/2000 y sus acumuladas 38/2000, 39/2000 y 40/2000.
- Acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 30/2001 y 40/2001, en contra de la Constitución del Estado de Aguascalientes.
- Acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008.
- Acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumulados 42/2012, 43/2012 y 45/2012, en contra de la Constitución del Estado de Veracruz.
- Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumulados 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.
- Acción de Inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015.



- Acción de inconstitucionalidad 5/99, en contra del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, en contra de la Constitución del Estado de Campeche.
- Acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 63/2015 en Oaxaca.
- Acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017, en contra de la Constitución del Estado de Michoacán.
- Acción de inconstitucionalidad 55/2016, en contra de la Constitución del Estado de Nayarit.
- Acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008.
- Acción de inconstitucionalidad 6/98, en contra de la Constitución del Estado de Quintana Roo.
- Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, en contra de la Constitución de la Ciudad de México.
- Acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, en contra de la Constitución del Estado de Guerrero.
- Acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015, en contra de la Constitución del Estado de Chihuahua.
- Acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015, en contra de la Constitución del Estado de Tlaxcala.
- Acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, en contra de la Constitución del Estado de Sonora.
- Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, en contra de la Constitución del Estado de Chiapas.
- Acción de Inconstitucionalidad 80/2008.
- Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, en contra de la Constitución del Estado de Nuevo León.
- Acciones de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, en contra de la Constitución del Estado de Zacatecas.

Tesis y Jurisprudencia

- EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, AL REGULAR EN FORMA DEFICIENTE LAS BASES QUE DEBERÁN SEGUIRSE PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL



PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

- ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.
- CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.
- CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. SOBRRERREPRESENTACION. EL ARTICULO 229, PENULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE DICHO ESTADO, AL PREVER COMO LIMITE UN PORCENTAJE DE 16%, NO VIOLA EL ARTICULO 54, FRACCION V, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, Diciembre de 2003. Tesis: P./J. 77/2003. Página: 533.
- FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, Pleno, tesis P./J. 142/2001; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 919; y véase voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1026.
- GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS. Tesis LXXIX/2002. Recurso de reconsideración. SUP-REC-021/2000 y acumulado. Coalición Alianza por México. 16 de agosto de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Armando I. Maitret Hernández.
- LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.
- MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE PREVÉ EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN MÍNIMA REQUERIDA PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDAN OBTENER DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, ES CONSTITUCIONAL.
- MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. Novena Época. Instancia:



Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Noviembre de 1998. Tesis: P./J. 71/98. Página: 190.

- REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES.
- SUP-AES-006-1999
- SUP-RAP-118/2014 y sus acumulados
- SUP-RAP-120/2014 y sus acumulados
- SUP-REC-1090/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-1176/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-1176/2018. y sus acumulados
- TEE/JDC/255/2015-1 y sus acumulados
- SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados
- SUP-REC-1052/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-433/2019 y sus acumulados
- SUP-REC-1414/2021 y sus acumulados
- SUP-REC-1524/2021 y sus acumulados
- SUP-REC-1423/2021 y sus acumulados
- SUP-REC-1755/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-1560/2021 y sus acumulados
- SUP-REC-941/2018 y acumulados
- SUP-REC-986/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-1041/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-1176/2018 y sus acumulados
- SUP REC 941/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-1320/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-941/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-1036/2018 y sus acumulados
- SUP-REC-533/2019 y sus acumulados
- SUP-REC -1209/2017 y sus acumulados
- SUP-REC-1102/2018 y sus acumulados
- SUP-REC -1755/2018 y sus acumulados
- SUP-REC -1629/2018 y sus acumulados
- SUP-REC -473/2019 y sus acumulados



Otros documentos

- Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015
- Acuerdo INE/CG48/2014
- Acuerdo INE/CG59/2017
- Consejo Nacional de Población CONAPO.
- Decreto 434 del 12 de noviembre de 2010 mediante el que se reforma el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.
- Diccionario de la Lengua Española, versión en línea, disponible en: <<https://dle.rae.es/exceder?m=form>>.
- Diccionario de la Lengua Española, versión en línea, disponible en: <<https://dle.rae.es/exceso?m=form>>.
- *IX Censo General de Población 1960*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- *IX Censo General de Población 1970*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Oficio No. 144/2015, del 6 de agosto de 2015.
- *Reforma constitucional del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963*, p. 3.
- *Reforma publicada en el Diario oficial de la federación el 14 de febrero de 1972*, p. 7.