



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



**ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES LOCALES CONFORME AL PRINCIPIO DE
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO**

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO**

PRESENTA:

MTRO. ÓSCAR ALBERTO CIPRIÁN NIETO

DIRECTOR:

DR. LUIS RAÚL ORTIZ RAMÍREZ

CODIRECTORA:

DRA. MARÍA DE LOURDES MORALES REYNOSO

TUTORA:

DRA. ANGÉLICA GARCÍA MARBELLA

TOLUCA DE LERDO, ESTADO DE MÉXICO

NOVIEMBRE DE 2024

Asignación de diputaciones locales conforme al principio de representación proporcional en México

Índice

Resumen	3
Introducción	4
Protocolo de investigación	9

Capítulo primero

Representación política y sistemas electorales

1.1. Algunas concepciones de democracia	34
1.2. Representación política	45
1.3. Sistemas electorales	49
1.4. Elementos de los sistemas electorales	51
1.5. Sistemas de mayoría y de representación proporcional	55
1.6. Representación proporcional	57

Capítulo segundo

La representación proporcional en México

2.1. Sistema electoral mexicano	62
2.2. La representación proporcional en la Cámara de Diputados federal	65
2.3. Sistema electoral subnacional para la integración de los congresos	71
2.4. La representación proporcional en las legislaturas locales	74
2.5. Finalidad de la fórmula de proporcionalidad pura	77

Despropósito plurinominal subnacional y voto desigual en México	2
2.6. El poder del voto y sus efectos	79

Capítulo tercero

La representación proporcional subnacional

3.1. Incentivos que determinan el tipo de sistema	86
3.2. Examinación de los 32 sistemas electorales subnacionales	88
3.2.1. Circunscripciones plurinominales	90
3.2.2. Candidaturas	91
3.2.3. Votación	94
3.2.4. Conversión de votos en escaños	96
3.2.5. Barrera legal	97
3.2.6. Fórmula de proporcionalidad pura	99
3.3. Desproporción en la representación y desperdicio de votos	102
3.3.1. Caso Oaxaca	103
3.3.2. Caso Jalisco	117
3.4. Regulación administrativa de los actos de asignación	124
3.5. Principales aportaciones interpretativas	126

Capítulo cuarto

Hacia una representación subnacional más equilibrada

4.1. Algunos hallazgos relevantes	133
4.2. Conclusiones de la representación proporcional en México	141
4.3. Conclusiones de la representación proporcional subnacional	146
4.4. Propuestas generales	148
4.5. Asignación de escaños plurinominales federales 2024: testimonio de la distorsión y desigualdad del voto	150
Referencias	156

Resumen

El presente Trabajo se compone de cuatro apartados. En el primer capítulo se describe en forma general los elementos conceptuales que enmarcan teóricamente la tesis del propio Trabajo; en el segundo revisamos el estado normativo de la representación proporcional en el sistema electoral mexicano; en el tercero analizamos las particularidades más relevantes para la asignación de escaños plurinominales de las treinta y dos legislaciones subnacionales; y en el capítulo cuarto describimos los hallazgos locales vigentes más significativos que, de acuerdo con la tesis que se postula, contravienen abiertamente mandatos constitucionales y premisas democráticas, al tiempo de formular propuestas de mejora generales.

Entre los elementos que advertimos contravienen la igualdad del voto y una representación política más equilibrada, aparece la barrera legal para acceder al reparto de diputaciones plurinominales, la asignación directa o por porcentaje mínimo de escaños, la vigencia de la lista de candidaturas de representación proporcional integrada con los mejores perdedores uninominales, la inobservancia de los porcentajes de mayoría relativa y de representación proporcional que deben integrar los congresos o legislaturas locales, y la tolerancia porcentual de sobrerrepresentación; incluso, en algunos estados se observa que hasta sus propias disposiciones constitucionales y ordinarias difieren o se contraponen.

Finalmente se explican las razones por las cuales se considera que ciertas disposiciones de la Constitución Política general resultan antidemocráticas o poco democráticas; así como las propuestas que mejorarían el voto igual y una auténtica proporcionalidad de la representación política subnacional, ya en la sección correspondiente, ya respecto de la composición total de las cámaras, entre las cuales figura suprimir la barrera legal, aplicar la fórmula de proporcionalidad pura, eliminar los porcentajes de sobrerrepresentación, y considerar a la coalición electoral como si se tratara de un solo partido en la asignación de escaños plurinominales y en la verificación de la sobrerrepresentación.

Introducción

El presente trabajo se compone de cuatro apartados. En el primer capítulo se describe en forma general los elementos que enmarcan teóricamente la tesis que se postula, por lo mismo se recuperan conceptos como democracia, representación política, sistemas electorales y representación proporcional. En el segundo se revisa el estado normativo de la representación proporcional en el sistema electoral mexicano, principalmente los principios de integración de las legislaturas locales y la finalidad de las fórmulas de proporcionalidad. En el tercero se analizan las particularidades más relevantes para la asignación de escaños plurinominales de las treinta y dos legislaciones subnacionales, tales como las circunscripciones, candidaturas, votación, conversión de votos en escaños y barrera legal. Y en el capítulo cuarto se describen los hallazgos locales vigentes más significativos que, de acuerdo con lo pretendido, contravienen abiertamente mandatos constitucionales y premisas democráticas; al tiempo de formular propuestas de mejora generales y describir la asignación de diputaciones plurinominales federales 2024, como testimonio de distorsión y desigualdad del voto.

En este contexto, la tesis a demostrar enuncia que varias reglas o elementos del procedimiento de asignación de diputaciones plurinominales en los estados contravienen mandatos constitucionales y violentan postulados democráticos; por consiguiente, entre los objetivos a alcanzar figura el reconocimiento de las premisas democráticas que sustentan el sistema electoral de representación proporcional, así como la identificación y examinación de las bases generales contenidas en la Constitución general, y en las diversas disposiciones constitucionales y legales de cada Estado que regulan la asignación de escaños plurinominales para la conformación de sus respectivos congresos, incluidos los precedentes judiciales en la materia y las normas reglamentarias emitidas para el mismo fin.

Para dicho propósito, el trabajo que tiene en sus manos se elaboró con un enfoque analítico deductivo principalmente, en cuya descripción o desarrollo se emplearon mayoritariamente los métodos cualitativo y cuantitativo. Con el primero se identificó y conoció las disposiciones normativas que regulan la representación

proporcional en el sistema electoral mexicano, específicamente los subnacionales, es decir, se disgregaron y examinaron los requisitos, reglas, elementos y conceptos que singularizan cada uno de los treinta dos subsistemas locales; por ejemplo, las fórmulas electorales aplicables. Con el segundo se obtuvieron y analizaron datos o información estadística (votaciones en número y porcentajes) de elecciones recientes, de los cuales se hicieron diversas inferencias entre las que desatacan aquellas que demuestran la distorsión de la representación política y el voto desigual. Y como la investigación y operación del derecho en realidad se sirve de varios métodos para encontrar los elementos racionales y establecer las relaciones lógicas que soportan el conocimiento o la información descubierta o construida, también sirvieron de camino o guía los métodos inductivo, deductivo, exegético, comparativo, sistemático e histórico.

Mucha tinta ha corrido en la teorización de la democracia, cuyo análisis y debate va de la intervención directa a la participación representada y de la concepción procedimental a la sustantiva, centrados en el qué en el cómo y en dónde participar; pero la democracia se mantiene como un procedimiento decisorio, como un método o conjunto complejo de reglas para alcanzar decisiones políticas. La democracia es formal por definición, y puede entenderse como el conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, es pues, una serie de reglas para decidir.

En la renovación periódica de gobernantes, el sistema electoral determina los medios a través de los cuales la ciudadanía expresa sus preferencias políticas y las formas de conversión de esos votos en cargos públicos o de representación política. Es el conjunto de reglas y mecanismos mediante los cuales, primero, el electorado manifiesta su preferencia electoral y, segundo, esa voluntad se traduce en escaños parlamentarios o en puestos de gobierno. La estructura del sistema electoral, entonces, recibe votos, los procesa y genera órganos de autoridad o de representación legítimos en una sociedad democrática. Entre sus áreas o elementos básicos aparecen las circunscripciones electorales, las candidaturas, la votación y la conversión de votos en escaños.

Propiamente existen dos familias básicas de sistemas electorales: las que generan una representación por mayoría y las que producen una representación

proporcional; en consecuencia, los mecanismos o fórmulas electorales de conversión que emplean igual se dividen en dos grupos principales: las reglas de mayoría y los métodos proporcionales; criterios que se pueden entenderse no solo como principios de representación sino también como reglas decisorias. Quienes los emplean indistintamente, incluso, hablan de un tercer tipo de sistema electoral denominado mixto. En nuestro país, teniendo en cuenta la manera de cómo se relacionan u operan ambos en la conformación de los congresos, resulta más atinado llamarle sistema electoral combinado o sistema segmentado o paralelo, toda vez que una parte de los escaños parlamentarios se eligen en distritos uninominales según la regla mayoritaria y otra en circunscripciones plurinominales de acuerdo con el criterio proporcional.

Entre los tipos de sistemas electorales proporcionales figura el personalizado con barrera legal, que es el que se aplica en México para la integración de los congresos o legislaturas. Este tipo de sistemas busca o tiene como objetivo que, una vez superado el porcentaje de votos requerido, las distintas fuerzas políticas o minorías con cierta representatividad social en el cuerpo electoral estén presentes en la composición o representación política de la nación, y su función básica es asegurar que la cantidad de votos obtenidos por cada fuerza contendiente y el número de escaños que se le asigne se correspondan de modo exacto o aproximado según la fórmula vigente.

Así, la representación proporcional supone una relación de correspondencia entre votos y escaños, lo que significa que a cada contendiente electoral se le asigna el número de escaños que corresponde a su votación alcanzada, es decir, un partido político tendrá tantas diputaciones cuantas veces quepa el cociente electoral en su propia votación. Para este reparto o distribución existen dos métodos de cómputo: el procedimiento del cociente electoral o de cuota y el procedimiento del divisor o de cifra mayor, o lo que es igual: el primero se basa en cuotas y restos mayores, y el segundo en divisores y promedios más altos. El procedimiento del cociente electoral se obtiene mediante una división, en la que el dividendo es siempre igual al total de votos válidos emitidos y el divisor cambia según la fórmula aplicada; si el divisor es idéntico al número de escaños disputados o a distribuir, estamos en presencia del procedimiento

de cociente electoral simple o natural, o método de Hare, que es el que se prevé en los sistemas electorales nacional y subnacionales de nuestro país.

A la par del sistema electoral federal, cuyo Congreso de la Unión se integra con legisladores uninominales y plurinominales, en México coexisten treinta y dos subsistemas electorales subnacionales para la conformación de igual número de legislaturas, todos confeccionados por el legislador local a partir de escasas bases generales previstas en la Constitución Política general, lo que ha propiciado que la normatividad o regulación de la representación proporcional varíe de un Estado a otro, al grado que en la mayoría de casos sus disposiciones o reglas se alejan mucho de lo que razonablemente puede entenderse como representación proporcional. Dicho de otra forma, las leyes electorales que regulan la asignación de cargos plurinominales en los estados pocas veces son claras y sencillas, pues no solo contienen lagunas sino también términos confusos y hasta contradictorios.

La representación proporcional subnacional, de por sí desequilibrada por el costo en votos tan diferenciado entre los estados, llama la atención porque en muchos casos su regulación incorpora elementos ajenos a una relación propia o estricta de proporcionalidad entre votos y escaños; por lo mismo se trata de medidas que además de contravenir preceptos constitucionales, también vulneran postulados o premisas democráticas. El hecho de asignar diputaciones en forma directa o por porcentaje mínimo, de incorporar a los mejores perdedores uninominales como listas de candidatos plurinominales, y de igualar los porcentajes de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de los congresos, atenta contra el voto igual, las minorías y el derecho a estar representado. Aunque se trata de una disposición constitucional, la misma transgresión genera la vigencia de las barreras legales o umbrales mínimos para acceder a la repartición de escaños plurinominales.

Y es así porque la aplicación de estas medidas genera desperdicio de votos, valor desigual del sufragio, sobrerrepresentación de las fuerzas políticas más votadas y subrepresentación de los partidos minoritarios, incluso hasta desaparecerlos de la arena electoral; consecuencias que definitivamente resultan un despropósito en términos democráticos. Recuérdesse que, en una auténtica democracia, el voto es la máxima expresión de los sistemas representativos y el eje rector de los sistemas de

representación proporcional, cuyo atributo prístino es la igualdad, como unidad y como valor, postulado que fundamenta el ideal democrático un hombre un voto, y que traducido en términos electorales significa que todo voto emitido cuenta por uno y todos valen o pesan lo mismo.

Si el objetivo fuera mejorar nuestro sistema electoral combinado, segmentado o paralelo, conviene encontrar medidas que produzcan una representación política más plural y equilibrada, es decir, que tome en cuenta la voluntad popular tanto de la mayoría como de las minorías, y que refleje de mejor manera la pluralidad política o la fuerza electoral de cada partido. Lo primero puede lograrse si se elimina la barrera legal y la asignación directa de diputaciones, lo que conlleva a considerar por igual todos los votos o voluntades emitidas; lo segundo si se aplica una genuina fórmula de proporcionalidad pura, lo que aseguraría que a cada contendiente se le asigne el número de curules que corresponde exactamente al respaldo recibido.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

Toluca, México, junio 20 del 2022

**COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E**

Título:

Asignación de diputaciones locales conforme al principio de representación proporcional en México.

Asignación de diputaciones de representación proporcional en las entidades federativas de México.

Asignación de diputaciones locales plurinominales, a la luz del orden constitucional mexicano y de su fundamentación teórica.

Modalidad: Virtual o a distancia.

Área de evaluación: Cuerpo Académico:

Director o tutor académico: Dr. Luis Raúl Ortiz Ramírez

Co-Directora: Dra. María de Lourdes Morales Reynoso

Tutora: Dra. Angélica García Marbella

Línea de Generación y aplicación del conocimiento: Considerando las líneas de generación y aplicación del conocimiento vigentes, la propuesta inicial de investigación queda comprendida en la temática Derecho social y procesos políticos.

La asignación de escaños estatales conforme al principio de representación proporcional es de orden público y por ende de interés general, motivo por el cual se

considera que puede quedar comprendido en el derecho social. Más concretamente, la asignación de diputaciones es un acto de autoridad que deriva en representación política; en palabras de Nohlen (1998: 11), es la designación o elección de representantes a través del voto del electorado, es la conversión de votos en escaños; por consiguiente, se trata de un acto eminentemente político o relativo a los procesos políticos (electorales).

El sentido de la representación política está en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona; por tanto, puede definirse como un particular “mecanismo” político para la realización de una relación y de control regular entre gobernados y gobernantes (Bobbio, et al., 1995: 1385). La representación política, sostiene Sergio Correa (1999: 7), “es el medio por el cual los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre”. Esto es, en la democracia moderna, que no puede ser sino representativa, el pueblo elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar el grueso de las decisiones.

Para la asignación de curules de representación proporcional, establece la ley, se aplicará la fórmula de proporcionalidad conforme a ciertos requisitos, supuestos y procedimientos previstos en distintas disposiciones, mismas que constituyen el objeto de estudio principal de la propuesta de investigación.

Palabras Clave: Sistema electoral subnacional, representación proporcional, fórmula de proporcionalidad electoral, regla electoral inconstitucional, regla antidemocrática.

Antecedentes (Estado de conocimiento)

Previa consulta de las conceptualizaciones teóricas de la democracia y de la representación política, se identificarán y en su caso se construirán los conceptos y las directrices que servirán de referencia o marco al trabajo de investigación. La revisión teórica de los sistemas electorales será útil para confrontarla con el sistema electoral mexicano y, finalmente, concluir si se trata de un sistema mixto predominantemente mayoritario o si tenemos un sistema electoral combinado, segmentado o paralelo.

La parte central del trabajo de investigación residirá en el análisis de las conceptualizaciones del principio de representación proporcional, pues será la criba por la que pasarán las normas de los sistemas electorales subnacionales del país que regulan la representación proporcional para la conformación de las legislaturas locales, y de esta forma concluir si dichas normas y sistemas están en consonancia, primero, con las correspondientes normas de la Constitución general y, segundo, con el fin o propósito del principio de proporcionalidad y con los ideales democráticos, es decir, en clave democrática.

Recordemos que México tiene 33 sistemas electorales: uno federal y 32 estatales o subnacionales. Y las normas y reglas que determinan la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional, pocas veces son claras y sencillas y parece que en ningún caso completas, al menos a nivel de disposiciones jurídicas, de tal forma que para su operación ordinariamente o se recurre a los precedentes jurisdiccionales o se resuelve en definitiva en estas instancias. Los libros *Los congresos locales en México, un estudio comparado sobre la representación política*, editado por la UNAM-INE; *Aritmética de la representación política: análisis de 31 estados*, editado por el IEEM; y el Cuaderno de divulgación de la justicia electoral titulado *La representación proporcional en los legislativos mexicanos*, editado por el TEPJF, será material de gran utilidad para este apartado.

Toda la bibliografía propuesta será útil, particularmente la que contiene o aborda temas directamente relacionados con los distintos apartados del trabajo de investigación. Por ejemplo, el libro *Derecho constitucional en materia electoral* nos explica el control de constitucionalidad electoral y el control difuso que el Tribunal Electoral ejerce en la materia, en consecuencia sus resoluciones y criterios serán de gran utilidad para conocer la interpretación y aplicación de las disposiciones que norman la asignación de diputaciones locales plurinominales; al igual que el libro *Principio de proporcionalidad en materia electoral*, en el que se exponen todas las consideraciones y razonamientos que justifican la resolución dictada en la acción de inconstitucionalidad 6/98, misma que establece las siete bases generales que las legislaturas de los estados deben observar al momento de regular el principio de proporcionalidad a aplicarse en la conformación de las cámaras locales.

La obra *Los congresos locales en México, un estudio comparado sobre la representación política* explica la pluralidad política subnacional en el país durante los últimos treinta años, así como la trascendencia de las legislaturas locales en el federalismo, el sistema electoral y la fragmentación partidista de los congresos locales del 2000 al 2018. En el libro *Un sistema electoral para la democracia, los orígenes de la representación proporcional*, encontraremos las motivaciones que hacen plausible las reglas del juego de los sistemas electorales en las democracias avanzadas, así como los orígenes y la ruta competitiva de la representación proporcional. La teoría de la representación política la estudiaremos también en el texto *Derecho estasiológico de los partidos políticos*. Y *La política en México ¿Consolidación democrática o deterioro?* Servirá de base para revisar y conocer la cultura y las actitudes políticas contemporáneas de los mexicanos y sus consecuencias para la representación política y, por ende, para la democracia.

Entre los ejemplares directamente relacionados con el tema central del trabajo de investigación, está *Aritmética de la representación política: análisis de 31 estados*, en el que además de hacerse un breve repaso de la discusión entre democracia, representación y sistemas electorales, se analiza la representación política a la luz de tres principios: poblacional, sufragista y partidista, y finaliza exponiendo los hallazgos que a juicio de los autores suman, restan, multiplican y dividen la operación o aplicación de la forma en que se integra la representación política. Otro material básico es *La representación proporcional en los legislativos mexicanos*, en el que además de analizarse la representación proporcional en perspectiva comparada y la evolución de ésta en el Legislativo federal, se explica pedagógicamente la integración de la representación proporcional en los legislativos estatales, al tiempo de evidenciar, por ejemplo, la desproporción en el tamaño de las cámaras y en la representatividad de sus legisladores. El texto *La representación proporcional* es otra fuente básica que, con intuición jurisdiccional, nos explica el contenido y alcances del principio de representación proporcional y nos propone un modelo o sistemática para su análisis e implementación.

Libros como *La democracia a prueba, elecciones en la era de la posverdad*, y *La democracia no se construyó en un día*, nos darán cuenta, desde un visor empírico,

el sentido y la ruta de la transición democrática en México, particularmente de la representación política como producto de la pluralidad y proporcionalidad; así como de las complejidades prácticas de la democracia, del federalismo electoral y de la litigiosidad y justicia electoral. También con una mirada fresca, el texto *Yo, el pueblo, cómo el populismo transforma la democracia*, nos ayudará a comprender cómo la actual oleada populista en el mundo transforma la democracia representativa.

En suma, se inició la búsqueda de bibliografía e información previa para conocer qué se ha dicho y hecho en el tema planteado, advirtiendo lo siguiente: en la parte general, es decir, de la democracia, representación política y sistemas electorales la información es abundante, de tal forma que la tarea se reducirá a identificar y en su caso construir las conceptualizaciones y orientaciones que servirán de referente y guía al desarrollo del trabajo terminal de grado; anticipando que para este efecto bastará la dimensión formal de democracia, la representación política en su acepción liberal y que el sistema electoral mexicano, en sus tres órdenes, debe clasificarse como combinado, segmentado o paralelo.

Respecto al tema central que nos proponemos -corroborar la constitucionalidad y clave democrática de los sistemas electorales subnacionales en materia de representación proporcional y justificar la conveniencia para disponer de un mecanismo operativo-, al día de hoy no se han encontrado libros o trabajos académicos que aborden la misma temática o que deriven en el mismo objetivo. En términos generales, debe decirse que la integración y funcionamiento de las legislaturas locales han sido poco exploradas por los estudiosos de las disciplinas afines. A partir de la reducida cantidad de materiales existentes, afirma Reveles Vázquez (2011), es posible señalar que los estudiosos se han centrado más en la producción legislativa y en las carreras de los legisladores que en el cumplimiento de las funciones sustantivas del Poder Legislativo (y todavía menos de los congresos locales).

Omar Macedonio y Mónica Montaña (2018) nos dicen que su motivo para investigar los sistemas electorales locales para la integración de los congresos estatales, reside en que la mayoría de los estudios en materia electoral se han centrado en el ámbito federal y han dejado de lado a las legislaturas estatales tanto en

su descripción como en su clasificación, y parten de la hipótesis de que la representación política en los 31 congresos locales de México está fundamentada de manera desigual, es entendida de manera diferente, sin tener un criterio rector o modelo de representación, lo que genera una representación asimétrica. Por su parte, Khemvirg Puente y Érika García (2021) refieren que no obstante el papel central que debieran jugar los congresos locales, hasta ahora existe limitada evidencia de los cambios que estas instituciones políticas han tenido en los últimos años, y señalan que su libro es uno de los pocos ejercicios de análisis comparado de distintas dimensiones del desempeño parlamentario de los congresos locales.

Entre los pocos autores encontrados que abordan la representación proporcional en los congresos locales, figura Gustavo Emmerich (2012) y Héctor Solorio (2008), quienes advierten que las leyes electorales locales en materia de representación proporcional en ocasiones son confusas, oscuras o internamente contradictorias, que en varios casos se alejan mucho de lo que razonablemente podría entenderse como representación proporcional. Dicho de otra forma, que las reglas de la representación proporcional pocas veces son claras y sencillas, pues contienen términos confusos o contradictorios, lo que ha propiciado que en la práctica los órganos encargados del control constitucional y legal (abstracto y concreto) sustenten diversos criterios que inciden directamente en la aplicación de las fórmulas electorales.

Otros autores como Carolina Viveros (2012), Arturo Bolio (2013) y Eugenio Partida (2014) han abordado el tema de la representación proporcional de algunos congresos locales del país, cuyos títulos *per se* informan de sus respectivos análisis, a saber: *Interpretaciones divergentes del término “partido mayoritario” por parte de autoridades electorales, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el estado de Veracruz*, *Constitucionalidad de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de México, el caso 2012*; y *Análisis de la representación proporcional de diputados en Chihuahua y Durango, consideraciones en torno a la distribución de votos en coaliciones*. También José Ramón Cossío (2007) abona a esta escasa producción académica con sus artículos *Los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales*, y *Facultades de los*

estados para determinar las reglas de integración de las legislaturas locales de acuerdo con los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Los trabajos *Asignación de diputados por el principio de representación proporcional caso Jalisco, Proceso Electoral 2014-2015*, de Temores Orozco; *La desnaturalización de la representación proporcional en el Código Electoral del Estado de Michoacán*, de Mejía González; *La representación proporcional en el Estado de México*, de Gómez Moreno; y *Las listas intercaladas en los sistemas electorales subnacionales*, de Guerrero García, son fuentes de consulta obligada para el desarrollo del presente trabajo.

Luis Corona (2010) y Adán Maldonado (2019), aunque en el orden municipal, también analizan la representación proporcional en sus aportaciones tituladas *Asignación de regidurías de representación proporcional en el estado de Jalisco*; y *Los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos, a propósito de la contradicción de tesis 382/2017 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, respectivamente. Por supuesto será necesario y de gran utilidad revisar la jurisprudencia, tesis y resoluciones que la SCJN y el Tribunal Electoral del PJF han emitido en materia de representación proporcional subnacional.

Originalidad y relevancia

Tal como se advierte o deriva del estado del arte, bosquejado en el apartado anterior, de los pocos trabajos académicos encontrados que han examinado la integración y funcionamiento de los congresos locales, ninguno de estos se ha ocupado específicamente de revisar la conformidad de las disposiciones constitucionales y ordinarias de los estados en materia de representación proporcional con la respectiva norma constitucional general y las principales premisas democráticas, que es la pretensión central del proyecto de investigación que nos ocupa. Por ejemplo, en *Aritmética de la representación política: análisis de 31 estados*, obra que más se aproxima, se revisa la representación política en los congresos a la luz de los principios poblacional, sufragista y partidista, y si bien se analiza la representación proporcional y se evidencia algunos despropósitos de las disposiciones

que regulan este principio, no se examinan las disposiciones *per se* ni se subraya su conformidad o falta de ésta con la norma constitucional.

Respecto a la conveniencia de que los órganos electorales administrativos de los estados dispongan de un mecanismo operativo¹ para la asignación de diputaciones plurinominales (pretensión final que también persigue este proyecto); se advierte que salvo Solorio Almazán que concluye su análisis proponiendo algunas directrices específicas (definir la votación que se emplea para tener derecho a la asignación, simplificar y clarificar la redacción del cociente electoral) iguales a las que se pretende definir en dicho mecanismo, el resto de autores o no hacen planteamiento alguno o finalizan enunciando cuestiones generales como desaparecer los escaños por este principio o reducir el tamaño de las cámaras de diputados, suprimir las barreras legales para que todos los participantes puedan participar en la asignación, suprimir la tolerancia porcentual y la cláusula de gobernabilidad, implementar el doble voto legislativo, obligar a los partidos coaligados para que sus logotipos aparezcan por separado en la boleta electoral, entre otras, medidas todas que suponen reformas constitucionales y secundarias, incluso de la Constitución general.

La relevancia o pertinencia del trabajo reside en la necesidad de conocer la constitucionalidad de los sistemas electorales subnacionales² que regulan la representación proporcional en la integración de los congresos locales (particularmente la vigencia de los artículos 116, fracción II, párrafo tercero; 122, apartado A, fracción II, párrafos primero y segundo; y 133, de la Constitución general); así como la correspondencia de las normas o disposiciones que lo conforman con las principales premisas democráticas. Por ejemplo, desde ahora se anticipa que los estados cuyos porcentajes de integración de sus legislaturas locales, previstos en sus disposiciones, no se aproximan o se alejan del 60% de mayoría relativa (MR) y 40% de representación proporcional (RP), tentativamente están frente a una cuestión

¹ Es decir, un lineamiento o reglamento que concentre las reglas constitucionales y legales y los criterios judiciales aplicables, al tiempo de precisar el alcance de la representación proporcional, así como definir los elementos de la fórmula de proporcionalidad y prever todos los supuestos susceptibles de actualización durante el procedimiento de asignación; evidentemente, que estén en correspondencia con las respectivas disposiciones de la Constitución general.

² Por sistema electoral subnacional se entenderá al conjunto de normas constitucionales generales y particulares y las disposiciones ordinarias de los estados que regulan la representación proporcional en la integración de las legislaturas locales.

de inconstitucionales. La misma distorsión puede actualizarse en los casos en que primero se otorgan diputaciones de RP por porcentaje mínimo y después se obtiene un cociente electoral para asignar las curules restantes. También corren similar suerte las legislaciones locales que para la asignación de diputaciones de RP permiten que los partidos sumen la votación prorrateada en la coalición de la que formaron parte. En los tres casos resulta indiscutible que la proporcionalidad entre votos y escaños no es la deseada, *ergo* se trata de disposiciones o reglas antidemocráticas.

Respecto al mecanismo operativo para la asignación de diputaciones de RP, la relevancia radica en que las autoridades electorales administrativas locales tendrán un asidero inmediato y preciso que guíe puntualmente la asignación de las curules por dicho principio, y los partidos políticos, candidatos y ciudadanía en general tendrán claridad y certeza de las reglas aplicadas. No conviene que cada tres años la autoridad competente vuelva a identificar y a reinterpretar las normas respectivas, incluso ignorando precedentes judiciales. Por ejemplo, en el Proceso Electoral 2021, mediante Acuerdo IEEM/CG/150/2021, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México asignó treinta diputaciones de RP, primero distribuyó ocho a igual número de partidos que alcanzaron el porcentaje mínimo, luego obtuvo un cociente electoral para asignar las veintidós restantes, pero en este cálculo omitió deducir los votos que constaron las ocho diputaciones distribuidas en forma igualitaria. Por supuesto que el Acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Estado, quien confirmó la determinación en este rubro; pero la Sala Regional Toluca del TEPJF, vía juicio de revisión constitucional electoral (ST-JRC-0172/2021 y acumulados), conoció y revocó esa parte de la resolución, concluyendo que los votos utilizados en la asignación de los ocho escaños por porcentaje mínimo debieron restarse de la votación que serviría de base para distribuir el resto de las diputaciones. Como este criterio que ya constaba en precedentes judiciales, existen otros más que a menudo se pasan por alto o generan confusión al momento de asignar los escaños plurinominales

Planteamiento del problema.

En México, el sistema electoral es mixto o combinado con predominancia mayoritaria en los tres órdenes de gobierno. Los órganos colegiados o deliberativos se

conforman o integran con legisladores o concejales electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Esta integración es una función pública o del Estado que se ejerce cada tres años por la autoridad electoral, y con la misma temporalidad la litigiosidad de dichas determinaciones nos recuerdan que algunos actos de asignación o no se apegan al marco constitucional y a su fundamentación teórica o la autoridad no es lo suficientemente escrupulosa al ejercer su función.

Sirva de ejemplo la asignación de diputados de representación proporcional en el Estado de México en el 2021 (que es parte del sujeto de estudio que se propone explorar o analizar el presente trabajo: las legislaturas locales), cuyo acuerdo fue combatido, en primera instancia, con tres juicios de inconformidad y dieciocho demandas de juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano; en segunda instancia, la resolución recaída se controvertió vía juicio de revisión constitucional electoral por veinticuatro promoventes y, finalmente, a través del recurso de reconsideración nuevamente se impugnó la determinación respectiva por diecinueve actores. Suerte igual se corre en más de una Entidad federativa por las mismas o similares causas en buena parte.

Para los sistemas electorales subnacionales el marco normativo general lo integran los artículos 116, 122 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primer artículo invocado, en su fracción II, párrafo tercero, (disposición que reitera el segundo para la Ciudad de México), refiere que los congresos locales "se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes"; por consiguiente, cada entidad federativa, a través de su Congreso Local, debe establecer una forma de representación política mixta; sin embargo, la Constitución no precisa cuáles son los parámetros que habrán de seguir las legislaturas de las entidades federativas para perseguir la satisfacción de tal fin (solo mandata incluir ambos principios y observar el parámetro de sobre y subrepresentación establecidos).

Las constituciones de los estados libres y soberanos del país, por ejemplo, la del Estado de México y la de Oaxaca, disponen respectivamente en sus artículos 39, párrafo primero, y 33, que sus congresos locales se integrarán con 45 y 25 diputados

electos en distritos electorales según el principio de mayoría relativa, así como con 30 y 17 diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.

La legislación secundaria de los estados, es decir, sus códigos o leyes electorales, con ciertas precisiones conceptuales unos y con disposiciones “singulares” otros, en términos generales solo reproducen las normas constitucionales y ordinarias federales que regulan la asignación de escaños conforme al principio de representación proporcional; vaya, ninguna desarrolla o legislan para su régimen interior, en forma acabada y precisa, el contenido y alcance de dicho principio ni de la aplicación de la fórmula respectiva. Valgan como ejemplos los artículos 368 del Código Electoral del Estado de México, el cual dispone que para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se procederá a la aplicación de la *fórmula de proporcionalidad pura*, misma que contiene los elementos siguientes: porcentaje mínimo, cociente de distribución, cociente rectificado y resto mayor. Y el 264 numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, mismo que prevé igual disposición, con la diferencia que la *fórmula de proporcionalidad pura* contiene únicamente dos elementos: cociente natural y resto mayor.

Ciertamente, así como no existe asidero constitucional o legal para que la autoridad electoral jurisdiccional, en su función revisora, realice ajustes adicionales en la fórmula de asignación de escaños locales por el principio de representación proporcional (en un intento de aplicar la fórmula de proporcionalidad pura del orden federal, o bien de garantizar una proporcionalidad exacta o de factor cero); tampoco existe un mandato constitucional para las legislaturas locales de adoptar reglas específicas e inmutables a efecto de normar el principio de representación proporcional, pues únicamente se preceptúa incluir en su sistema ambos principios de elección y los parámetros de sobre y subrepresentación.

En otras palabras, sabemos que la sección o parte proporcional de los congresos se define con la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura, y que solo acceden a la asignación de escaños por este principio los partidos políticos que alcanzan el umbral o la barrera legal, que hayan postulado determinado número de

fórmulas de candidatos por el principio de mayoría relativa, y que no se ubiquen en el supuesto de sobrerrepresentación; pero no se tiene certeza (por no estar expresamente establecido), por ejemplo, cuál es la votación base de asignación (votación emitida), si la proporcionalidad que se busca es la que resulte de la aplicación de la fórmula respecto de la conformación total de la cámara, cómo cuantificar la votación de los partidos que participaron en coalición o candidatura común para fines de asignación, si la fórmula debe emplearse para la totalidad de escaños a distribuir por este principio o solo para el número resultante previa distribución paritaria entre quienes alcanzaron el umbral requerido, etc. No existe, pues, un reglamento o lineamiento que recupere todas las disposiciones a observar, incluidos los precedentes judiciales, al tiempo de prever los distintos supuestos que pueden presentarse durante la implementación del procedimiento de asignación y cómo debe proceder la autoridad electoral administrativa.

Al día de hoy, estos dilemas o lagunas se han salvado o superado “a golpe de sentencias” tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de las salas del Tribunal Electoral; no obstante, los institutos u organismos electorales locales, ni aun teniendo facultad reglamentaria, se han ocupado de establecer lineamientos que definan puntualmente la implementación del procedimiento de asignación, o de un mecanismo operativo previamente establecido que dé certeza a los involucrados, lo que ha motivado o incrementa, cada que ejercen la atribución de distribuir curules por este principio, un tropel de impugnaciones que otra vez terminan resolviendo las instancias jurisdiccionales. Lo anterior, con el correspondiente clima litigioso, de incertidumbre y de desconfianza hacia la autoridad electoral.

Conviene que cada Estado disponga de un reglamento o lineamiento que codifique tanto sus normas constitucionales como ordinarias aplicables, incluida la jurisprudencia y precedentes judiciales respectivos, precise el alcance de la representación proporcional, defina los elementos de la fórmula de proporcionalidad y prevea todos los supuestos que pueden presentarse durante el procedimiento de asignación; regulación que deberá evitar o salvar toda vaguedad, imprecisión o contradicción entre las disposiciones aplicables, además de garantizar la

constitucionalidad de éstas, pues desde ahora puede advertirse que algunas se alejan de ese mandato y tampoco se corresponden con las premisas democráticas.

Preguntas de investigación

¿Las reglas de representación proporcional de las legislaturas locales prevista en los sistemas electorales subnacionales se corresponden con el orden constitucional general y con sus fundamentos teóricos?

Justificación del problema

Cada tres años las autoridades electorales administrativas de los estados asignan diputaciones plurinominales para la integración de las respectivas legislaturas, determinaciones que a menudo son impugnadas por partidos políticos, candidatos o sus representantes. De acuerdo a la revisión alcanzada, los institutos electorales de las entidades federativas no disponen de mecanismos o disposiciones operativas que regulen y guíen puntualmente la asignación de dichas diputaciones, o al menos no es la regularidad; no obstante las advertencias de que las leyes electorales locales en materia de representación proporcional en ocasiones son confusas, oscuras o internamente contradictorias; o que dichas reglas pocas veces son claras y sencillas, pues contienen términos confusos o contradictorios, lo que ha propiciado que en la práctica las resoluciones de los órganos encargados del control constitucional y legal incidan directamente en la aplicación de las fórmulas electorales. Un ejemplo, como ya se anticipó párrafos arriba, es la asignación de diputaciones de representación proporcional en el Estado de México en el 2021, en cuyas impugnaciones se alegó, básica e inicialmente, que la responsable no aplicó correctamente la fórmula de proporcionalidad pura, primero porque tomó como base de cálculo una votación equivocada, y segundo, porque a la votación para calcular la distribución de veintidós escaños no le dedujo los votos que costaron las ocho diputaciones asignadas en forma igualitaria.

Además de conocer la constitucionalidad y clave democrática de los sistemas electorales subnacionales de la representación proporcional, la idea de que cada Estado disponga de un mecanismo operativo quizá se robustezca con una práctica

que en años recientes ha sido común en el ámbito electoral de nuestro país. Veamos: para dotar de objetividad, certeza y transparencia al quehacer electoral, el Instituto Nacional Electoral (de oficio y a veces por mandato del Tribunal Electoral), en ejercicio de su facultad reglamentaria y como rector del sistema electoral nacional (facultad de atracción), ha emitido cualquier cantidad de reglamentos o lineamientos orientados a dicho fin, todos sancionados invariablemente por la autoridad revisora competente; salvo raras excepciones, por ejemplo en 2017, cuando el INE, previo mandato del Tribunal Electoral vía sentencia, elaboró unos lineamientos (llamados coloquialmente “cancha pareja”) para identificar conductas que pudieran constituir violaciones a la normatividad electoral en materia de comunicación política y electoral, que luego fueron revocados por el propio Tribunal al considerar que se excedió en sus funciones, ordenándole que debía resolver caso por caso.

En el mismo sentido abona la sentencia (SUP-REC-1524/2021 y ACUMULADOS) que puso fin a la asignación de diputaciones de representación proporcional de la LXI Legislatura del Estado de México, en ésta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculó al Instituto Electoral del Estado de México, “para que antes del inicio del siguiente proceso electoral, emita un acuerdo en el que establezca los lineamientos y medidas de carácter general que estime adecuados para garantizar una conformación paritaria de los distintos órganos de elección popular”. Ciertamente el anterior mandato judicial no está relacionado directamente con la representación proporcional de las fuerzas políticas o con la aplicación de la fórmula de proporcionalidad respectiva, pero busca un fin similar en la integración del Congreso local referido.

Delimitación del problema.

El objeto de estudio comprende las disposiciones jurídicas constitucionales, secundarias y en su caso reglamentarias que normen el principio de representación proporcional y la fórmula de proporcionalidad para la integración de los congresos locales mexicanos; a la luz de los respectivos conceptos teóricos y de las tesis y jurisprudencias que al respecto han emitido los tribunales competentes, entonces:

Delimitación temporal. Los conceptos teóricos a examinar serán los contemporáneos, y las disposiciones jurídicas las que se encuentren vigentes en las entidades federativas al momento de desarrollar la investigación, al igual que las determinaciones jurisdiccionales aplicables. Salvo que durante la indagación se encuentre algo distinto, por ahora puede decirse que desde que se instauró en el sistema electoral mexicano el principio de representación proporcional (en 1977 a nivel federal), básicamente los sistemas electorales subnacionales han conservado su estado actual.

Delimitación espacial. Los conocimientos teóricos que servirán de sustento son universales³ o al menos válidos para todos los estados y formas de gobierno democráticos; en tanto que las disposiciones jurídicas y criterios judiciales serán las que corresponden a la República mexicana, y particularmente a los sistemas electorales subnacional de las entidades federativas respectivas; no obstante, las consideraciones o conclusiones que se obtengan pretenderán una validez general para nuestro país, debido principalmente a la similitud de regulaciones estatales que se advierte y a los efectos generales de ciertas determinaciones judiciales.

Delimitación humana. Los sujetos de estudio serán los operadores⁴ de las normas que regulan la representación proporcional y la fórmula de proporcionalidad. En otras palabras, serán los institutos electorales de las entidades federativas cuya legislación comicial constituye el objeto de estudio.

Orientación Teórica Metodológica

El marco teórico se integra básicamente por algunas concepciones doctrinales de la democracia, particularmente la representación política, los sistemas electorales y la representación proporcional; mismas que, junto con el marco normativo general, servirán de soporte para la implementación de la representación proporcional, primero como configuración normativa y luego para la integración de las legislaturas locales.

³ En el sentido de que son compartidos por la mayoría de autores que participan de la democracia representativa, e institucionalizados en los países con más desarrollo democrático.

⁴ Por operadores de las normas se entenderá a los colegiados competentes (consejos generales) de los órganos electorales locales que aplican dichas normas.

Existen diversas nociones de *democracia* (política, formal, procedimental, social, sustancial, consensual, discursiva, etc.) y conviene tener clara la idea o el concepto que se tendrá en cuenta durante el desarrollo de la investigación. La democracia como forma de gobierno parece que solo requiere de la libertad política y la igualdad formal, para lo cual le basta un sistema burocrático electoral; en cambio, como modo de vida, requiere también de más estructura institucional y principalmente de la participación de los gobernados, por tanto, le es indispensable una nueva cultura política; solo así se alcanzará mayor igualdad material.

La *libertad e igualdad*, desde siempre principales categorías o premisas de la democracia, han sido motivo de grandes e interminables debates teóricos y formales, principalmente por entenderse la primera como libertad del Estado (liberarse de éste o sobreponerle lo privado o personal) y la segunda como igualdad material (difícil de lograr, si no imposible; inclusive, un despropósito). La libertad para el Estado choca irremediablemente con las ideas individualistas, en tanto que la igualdad anhelada se corresponde con las ideas materialistas y, por lo mismo, difícil de alcanzarse. Sartori advierte que la igualdad (proporcional) es un problema sin resolver: el punto central es que tratos iguales no producen éxitos iguales, de lo que se deduce que para ser iguales se necesitan tratos desiguales.

La *representación política* es la “actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no solo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate” (Diccionario Electoral, 2003: 1099). La *representación* es una sustantiva actuación por otros. “Son problemas sobre la acción, sobre lo que debería hacerse; en consecuencia, implican a la vez compromisos de hechos y de valores, fines y medios” (Fenichel, 1985: 235). La *vida política*, continúa diciendo, no es meramente realizar elecciones arbitrarias, ni meramente la negociación entre distintos deseos privados. Es siempre una combinación de negociación y de compromiso en la que existen acuerdos no resueltos y en conflicto, y una deliberación común sobre política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes.

De acuerdo con Nohlen (2015: 19 y 27), “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... o en cargos de gobierno...” Y conforme a la *regla proporcional*, “la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos”. El mismo autor, con otras palabras, nos dice que la *representación proporcional* se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos; de tal suerte que cada partido político recibe la cantidad de escaños como veces está comprendido el cociente en la cantidad de votos obtenidos por el mismo.

Por la forma en que se relacionan los *principios de representación* denominados de mayoría y proporcional en el sistema electoral mexicano, en palabras de Nohlen (2015: 35 y 42), resulta más atinado llamarle *sistema electoral combinado* -pues lo que le caracteriza técnicamente es la combinación de elementos y principios- y no sistema mixto; y siguiendo la tipología que ofrece, el régimen electoral mexicano sería un *sistema segmentado o paralelo*, debido a que “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).

Hipótesis

Recodemos que la parte central del trabajo de investigación pretende, primero, examinar la constitucionalidad de los sistemas electorales subnacionales en materia de representación proporcional de los congresos locales, y segundo, analizar la consonancia o conformidad de sus disposiciones o reglas con las principales premisas democráticas; pero la verdadera materialización o razón empírica del problema planteado reside en la falta de una legislación secundaria, acabada y clara, que defina tanto la representación proporcional y su alcance en la conformación de las legislaturas locales, como los diversos elementos de la respectiva fórmula de proporcionalidad.

Por ejemplo, durante el procedimiento de asignación de escaños plurinominales para la Legislatura del Estado de México pueden presentarse distintos supuestos

normativos, a saber: todos los partidos que alcance el porcentaje mínimo tienen derecho a que se les asigne una diputación de representación proporcional (al mismo tiempo debe asegurarse que ningún partido quede sobrerrepresentado); luego si quedan curules por distribuir procede aplicar la fórmula de proporcionalidad, ¿respecto de qué votación, de la total emitida o de la que resulte de deducir el costo de las diputaciones asignadas por porcentaje mínimo? El Código Electoral local no lo establece, la lógica de representación indica que debe deducirse el costo en votos de las diputaciones entregadas, y el precedente jurisdiccional así lo confirma; no obstante, en el 2021 la instancia competente no la dedujo y aplicó la respectiva fórmula, determinación que encareció el costo de los escaños pendientes de asignar con el correspondiente perjuicio a las fuerzas políticas minoritarias. Evidentemente tal acto no se corresponde con la teoría de la representación política y con el principio de representación proporcional, y probablemente tampoco con el orden constitucional. Como esta laguna, existen otras que también pueden resultar trascendentes.

En consecuencia, el enunciado que se propone como hipótesis es el siguiente: “Algunas reglas de representación proporcional para la integración de las legislaturas locales previstas en los sistemas electorales subnacionales se alejan del orden constitucional, ergo tampoco se corresponden con ciertas premisas democráticas; luego conviene disponer de un mecanismo operativo que las desarrolle o complemente”.

Objetivo General

El trabajo de investigación pretende teorizar y analizar la constitucionalidad de los sistemas electorales subnacionales que regulan la asignación de las diputaciones locales plurinominales; por consiguiente, el objetivo general será de tipo descriptivo y consistirá en analizar la correspondencia de las disposiciones o reglas que configuran dichos sistemas con las respectivas normas de la Constitución general y con la teoría de la representación política y el principio de representación proporcional.

Objetivos Específicos

Comprender el contenido y alcance de la teoría de la representación política y del principio de representación proporcional en un régimen democrático.

Examinar las disposiciones y reglas de los sistemas electorales subnacionales en materia de representación proporcional, para conocer su correspondencia con el orden constitucional y con su fundamentación teórica.

Argumentar la conveniencia de que la autoridad electoral local disponga de un reglamento o lineamiento, completo y claro, que al tiempo de complementar las normas aplicables y reunir consistentemente las reglas y criterios acordes al orden constitucional, oriente diligentemente la asignación de diputaciones plurinominales.

METODOLOGÍA / METODO

Dado que el objeto de estudio comprenderá, por una parte, las principales conceptualizaciones teóricas de democracia, representación política, sistemas electorales y representación proporcional, y por otra, las disposiciones constitucionales (generales y particulares) y ordinarias o secundarias de los estados que regulan la representación proporcional en la integración de los congresos locales, así como las jurisprudencias y resoluciones judiciales en la materia; no se pretende emplear algún instrumento ordinario o convencional específico para medir el mismo objeto de estudio o sus variables, tales como cuestionarios cerrados, encuestas, entrevistas, registros de datos estadísticos, *test* o pruebas estandarizadas, registro de observaciones, estudios de caso, observación participante, entrevista cualitativa a profundidad, etc.

Siguiendo a Humberto Eco (2006), recurriremos a las tradicionales fichas de lectura y a las fichas bibliográficas. Las primeras nos servirán para apuntar resúmenes, juicios, citas y todo lo que nos pueda servir del texto leído al momento de la redacción de la tesis; también servirán para escribir la bibliografía final. En las segundas registraremos todos los libros a buscar y no solo los que se han encontrado y leído, asentando todos los datos esenciales que faciliten su identificación y ubicación. En suma, se podrán emplear tantos tipos de fichas (temáticas, por autores, de citas, de trabajo, etc.) como criterios de ordenación del contenido se prefieran. También tendremos en cuenta que para la recopilación de información lo ideal es tener y seguir un plan predefinido, aunque en la realidad no suceda igual necesariamente. En

cualquier caso, según se avance en la lectura de los libros, artículos y demás publicaciones afines, las referencias se irán anotando (si se prefiere y puede, se subrayarán o harán anotaciones al margen, principalmente de relación con el capitulado del trabajo) al tiempo de que los ficheros también se irán incrementando.

TÉCNICAS (GRUPO FOCAL, ENTREVISTA PROFUNDA)

En otras palabras, aunque el objeto de estudio lo constituyen prescripciones ciertas, objetivas o racionales, no es propiamente cuantificable o medible en el sentido de asignarle un valor numérico. En consecuencia, las fuentes de información serán meramente documentales y, por lo mismo, los instrumentos a emplear para recuperar o recopilar información serán las fichas de trabajo tanto textuales como de contenido, mismas que servirán para transcribir de forma exacta y literal segmentos de alguna obra, o bien para escribir resúmenes de cierta información que resulte útil para la investigación. Como regla general, pues, la investigación se realizará con apoyo en técnicas de investigación documental. Vale advertir que en su momento tal vez se considere pertinente o necesario conocer la percepción de la ciudadanía respecto a la litigiosidad de los actos o decisiones electorales, por ejemplo, qué tanto afecta o incide en la certeza y confianza del proceso electoral, en cuyo caso se aplicarían encuestas.

Gracias a la tecnología y a la facilidad que ofrece el internet, las bibliotecas y demás instituciones u organizaciones generadoras de información ponen a disposición del público su acervo bibliográfico y publicaciones en formato electrónico, de tal manera que los interesados pueden acceder a ésta de manera ágil y normalmente en forma gratuita. Estas circunstancias y la decisión personal de adquirir los libros básicos o principales definitivamente favorecen y facilitan los trabajos de investigación a realizar, principalmente porque el material de consulta estará al alcance del doctorando. Por supuesto que también se tendrá la plena disposición para acudir y consultar en sitio el material que solo se disponga de esa forma.

ESQUEMA DE TRABAJO (DESARROLLAR)

Capitulado tentativo

Introducción

Primera parte

Algunas concepciones de democracia

Representación política

Sistemas electorales

Elementos de los sistemas electorales

Sistemas de mayoría y de representación proporcional

Principio de representación proporcional

El voto y sus efectos

Segunda parte

Sistema electoral mexicano

Sistema electoral subnacional para la integración de los congresos

Representación proporcional en la Cámara ¿total o parcial?

Finalidad de la fórmula de proporcionalidad pura

conclusiones

Tercera parte

Examinación de diez legislaciones electorales locales

Consistencia de los actos de asignación de la autoridad electoral administrativa

Litigiosidad de la asignación y motivos principales de disenso

Pronunciamientos de los tribunales

Conclusiones

Fuentes de información

CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primer periodo	Elaboración del protocolo de investigación.	Ago-nov 2021
Segundo	Registro del protocolo de investigación. Aparato crítico. Recopilación de literatura especializada sobre el tema	Abr 2022 Abr-jun 2022 Abr-jun 2022

Tercero	Elección de categorías de análisis y delimitación de las ideas clave de la investigación. Sistematización, análisis e interpretación de información.	Ago-nov 2022 Ago-nov 2022
Cuarto	Redacción del primer capítulo. Redacción del segundo capítulo.	Feb-abr 2023 Abr-jun 2023
Quinto	Redacción del tercer capítulo, conclusiones y propuestas.	Ago-nov 2023
Sexto	Gestiones para sustentación ante sínodo (revisión, documentación, etc.)	Feb-jun 2024

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ai Camp, R. (2018). *La política en México ¿Consolidación democrática o deterioro?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Alarcón Olguín, V. y Palma, E. (Comp.). (2014), *Instituciones, participación y representación política en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Arendt, H. (2015). *Crisis de la república*, Trad. de Teresa Arijón y Edgardo Russo. Buenos Aires: El Cuenco de Plata.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2007). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, primera reimp. México: Cal y Arena.
- Bercholz, J. O. (2021). *Nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Partidos políticos y sistemas electorales*. México: TEPJF.
- Boaventura de Sousa, S. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, trad. de Antelma Cisneros y Susana Moreno. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2005). *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández-Santillán, tercera reimp. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2018). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, segunda ed. México: Fondo de Cultura Económica.

- (2019). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, duodécima reimp. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1995). *Diccionario de política*, octava ed., trad. de Arico, J, Soler, M y J Tula. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Castro Domingo, P. (2014) *Mano negra. Prácticas regresivas a la democracia en el sistema de partidos*. México: Gedisa.
- Cesare Pinelli, M. P. (2016). *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*. México: Fontamara.
- Chomsky, N. (2007) *El bien común*, trad. de Bertha Ruiz de la Concha, cuarta Ed. México: Siglo XXI Editores.
- Colomer, J. M. (2004) *Como votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. México: Gedisa.
- Córdova, L. y Núñez, E. (2021). *La democracia no se construyó en un día*. México: Grijalbo.
- Correa Moreno, S. B. (1999) *La representación proporcional en el Estado de México*, Cuadernos legislativos núm. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México.
- Cox, G. W. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo. Hacer que los votos cuenten*, trad. de Gabriela Ventureira. Barcelona: Gedisa.
- Dahl, R. A. (1993). *La democracia y sus críticos*, trad. de Leandro Wolfson, segunda ed. Barcelona: Paidós.
- (2008). *La igualdad política*, trad. de Liliana Andrade Llanas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Rosario, M. F. (Comp.). (2021). *Derecho constitucional en materia electoral*. México: TEPJF.
- Emmerich, G. E. y Canela, J. (2012). “La representación proporcional en los legislativos mexicanos” en *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*, núm. 14. México: TEPJF.

- Escolar, M., Calvo, E., Abal, J. M. y Tulio, A. (Comp.). (2015). *Un sistema electoral para la democracia. Los orígenes de la representación proporcional*. Argentina: Siglo XXI editores.
- Fenichel Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fernández, J. (2016). *Derecho estasiológico de los partidos políticos*. México: Porrúa-UNAM.
- Galli, C. (2013) *El malestar de la democracia*, trad. de María Julia de Ruschi. México: Fondo de Cultura Económica.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, trad. de Sebastián Mazzuca. Barcelona: Paidós.
- Instituto Interamericano de derechos humanos. (2003). *Diccionario electoral*, tercera ed., tomos I y II. México: UNAM.
- Macedonio, O. E. y Montaña, M. (2018). *Aritmética de la representación proporcional: análisis de 31 estados*. México: Instituto Electoral de Estado de México.
- Martínez Silva, M. y Salcedo Aquino, R. (1999) *Diccionario electoral 2000*. México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Murayama, C. (2019). *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Nieto, S. (2005) *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, primera reimp. México: UNAM.
- Nohlen, D. (1998) *Sistemas electorales y partidos políticos*, segunda ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2015) *Gramática de los sistemas electorales. Una interpretación a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Panebianco, A. (2017) *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*, trad. de Mario Trinidad, primera reimp. Madrid: Alianza Editorial.
- Puente, K. y García, E. (Comp.). (2021) *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*. México: UNAM-INE.

- Sartori, G. (2003) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* trad. de Roberto Reyes Mazzoni, tercera ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2009). *La democracia en 30 lecciones*, trad. de Alejandro Pradera. México: Taurus.
- (2014) *Partidos y sistema de partidos*, trad. de Fernando Santos Fontenla, cuarta reimp. Madrid: Alianza Editorial.
- Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: FCE-CIDE.
- Solorio, H. (2008). “*La representación proporcional*” en *Temas selectos de derecho electoral*, núm. 2. México: TEPJF.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2000). *Principio de proporcionalidad en materia electoral*. México: Autor.
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). *TEPJF. Un tribunal para la democracia*. México: Autor.
- Urbinati, N. (2020). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. México: INE.

Probable obtención del grado: **julio del 2024**

Nombre y grado del Tutor Académico del trabajo terminal de grado: **Dr. Luis Raúl Ortiz Ramírez**

Correo electrónico: **lortizr@uaemex.mx**

Teléfono: **7222040188**

Óscar Alberto Ciprián Nieto

Dr. Luis Raúl Ortiz Ramírez

Nombre y firma del solicitante

Nombre y firma del Tutor académico

Capítulo primero

Representación política y sistemas electorales

1. 1. Algunas concepciones de democracia

La democracia ha significado, desde siempre y en esencia, un procedimiento de participación ciudadana para decidir cuestiones públicas. Ciertamente los procedimientos se han ido adaptando y los temas susceptibles de escrutinio se han incrementado con el paso del tiempo, lo primero para responder a los distintos tamaños y requerimientos del cuerpo electoral, y lo segundo para atender los temas de relevancia o interés general conforme a la cultura dominante de cada sociedad; pero la democracia se mantiene como un procedimiento decisorio. Así, la tarea principal de algunos teóricos de la democracia se ha centrado en idear o encontrar la forma de participación masiva que mejor refleje la voluntad de la mayoría o de los más (lo deliberativo); en tanto que la de otros busca advertir el alcance necesario o deseable de la función auditora de la ciudadanía en las cuestiones públicas (lo monitorizado). El reto, pues, ha sido y es, encontrar la manera que asegure o posibilite la participación libre y efectiva de millones de personas en los tramos suficientes del quehacer público.

La palabra griega “*demokratia* se compone de *demos*, que quiere decir pueblo, y de *kratos*, que quiere decir poder. Por tanto, traducida al castellano, significa poder del pueblo” (Sartori, 2009, p. 15), es decir, la democracia es el sistema o régimen político en el que manda el pueblo, en la que el gobierno recae en la gente, es el gobierno del pueblo por el pueblo. La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo, al tiempo de ser el objeto de gobierno, también es el sujeto que gobierna. De este binomio *demos-kratos* deriva el título de legitimidad de la democracia, esto es, el principio que justifica el poder. Así, las decisiones que afectan a la comunidad deben ser tomadas por la gente común, lo que es igual a que el poder asciende de la calle o de abajo.

De la antigua Grecia a nuestros días, quizá el cambio más conspicuo que experimentó esta forma de gobierno, con sus respectivas instituciones y conceptos, fue el paso de la democracia directa a la democracia representativa; momentos

históricos que se corresponden con las dos grandes transformaciones democráticas referidas por Dahl⁵ (1993, pp. 28, 29, 259-266), a saber: hacia la ciudad-Estado (propiamente una ciudad-comunidad, en términos de Sartori) y de la ciudad-Estado al Estado nacional. En la democracia directa los ciudadanos se reunían en la plaza pública (Ágora ateniense) para escuchar y luego decidir por aclamación; en tanto que, en la democracia indirecta o representativa, la ciudadanía elige directamente a sus representantes para que luego estos se ocupen de decidir los asuntos públicos.

Entre las instituciones o conceptos que cambiaron o varían sustancialmente figura la soberanía popular, el principio de mayoría y el individuo persona. Mientras con los griegos la titularidad y ejercicio del poder era lo mismo, es decir, residía y se ejercía por los assembleístas y por los miembros del consejo (*boulé*); con los modernos la titularidad de la soberanía reside en la ciudadanía o en el pueblo y el poder lo ejercen los representantes de éste. Si bien con los griegos ganaba el voto o la aclamación de los más, como una mera práctica que no ameritaba reconocimiento formal; en la democracia representativa se decide oficialmente y en los hechos por mayoría, la mayoría decide, solo así el pueblo como sujeto colectivo actúa y decide. En la antigua Grecia la ciudad precedía al ciudadano, por tanto, el *polites* no poseía libertad plena y debía servir a la *polis*, esto es, todo para el Estado; con los modernos la relación se invierte y ahora el Estado está al servicio de los ciudadanos, es decir, se reconoce al individuo como persona (dignidad, derechos, garantías), por lo mismo no está para servir a los

⁵ De acuerdo con la visión griega, el orden democrático debía satisfacer como mínimo seis requisitos: 1. Los ciudadanos debían tener intereses suficientemente armónicos entre sí, para compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general. 2. Los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeneidad (igualdad económica o material) para evitar agudas discrepancias y conflictos políticos respecto del bien público. 3. El tamaño del *demos* debe ser pequeño, primero para evitar la heterogeneidad, segundo para tener un mejor conocimiento de su ciudad, y tercero para poderse reunir conjuntamente. 4. Los ciudadanos debían estar dispuestos para reunirse periódicamente y decidir en forma directa las leyes y las políticas. 5. La participación ciudadana también incluía la administración de la ciudad. Y 6. La ciudad-Estado debía ser completamente autónoma, así como su asamblea. Las ocho consecuencias que dan forma al moderno Estado democrático son: 1. Representación política o gobierno representativo. 2. Dejó de importar el tamaño de la unidad democrática o del cuerpo electoral. 3. Algunas formas de participación política se limitan o comprimen, derivado del mayor tamaño del cuerpo electoral o del aumento en la escala de la democracia. 4. Se reconoce la pluralidad política, esto es, gobiernos representativos con amplios electorados que gozan de vastos derechos y libertades y que conviven en la diversidad. 5. Con la diversidad se multiplican las divisiones políticas y aparecen los conflictos de intereses. 6. Se configura el régimen político denominado poliarquía (desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen o singularizan la moderna democracia representativa). 7. Surgen grupos y organizaciones sociales relativamente autónomos entre sí y del gobierno. Y 8. Se amplían los derechos individuales y se crean instituciones, propias de la democracia a gran escala.

intereses del poder ni de la colectividad. La igualdad política es otro concepto diferenciador entre antiguos y modernos que ha ido ampliando la base electoral, consumando así el principio del voto universal.

La palabra democracia es un sustantivo polisémico gracias a que se le han atribuido diversos adjetivos, pero no haremos aquí un recuento ni siquiera de los más extendidos, solo recuperaremos las tesis o ideas de las principales acepciones cuyo punto central es el *quién* y el *cómo* de las decisiones colectivas, es decir, quién se encuentra autorizado para decidir y con base en qué procedimiento; pues conviene tener claro el concepto que servirá de marco o soporte al presente trabajo. El término democracia, sostiene Sartori, siempre ha denotado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y esta sigue siendo su acepción primaria; hablar de democracia política, incluso, es redundante de acuerdo con Bovero. *Lato sensu* la democracia⁶ puede definirse como un “Sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de representantes”. Luego, si queremos entendernos, dice Silva-Herzog (2007, p. 16), la palabra democracia debe usarse “para nombrar una forma de gobierno, un régimen político”. En palabras de Carlos Pereyra, citado por el mismo autor, “la democracia es siempre democracia política, siempre democracia formal, siempre democracia representativa, siempre democracia pluralista”.

Dicho de otro modo, la democracia es una forma de gobierno o poder público al que le es connatural la participación ciudadana en forma directa o indirecta. Sin embargo, dice Held (1997, pp. 24-25), dentro de la teoría democrática o en el debate contemporáneo hay un profundo conflicto entre quienes consideran que la democracia debe referirse a cierto tipo de poder popular (una forma de vida política en que los ciudadanos se autogobiernan y autorregulan), y quienes la entienden como un mecanismo que facilita el proceso de elaboración de decisiones (un medio para conferir autoridad a quienes son periódicamente elegidos para ocupar los cargos públicos). La primera consideración corresponde a la democracia directa y la segunda

⁶ Real Academia Española, actualización 2023. <https://dle.rae.es/democracia>

a la representativa o moderna; pero el conflicto se genera en buena parte por las diversas visiones o concepciones⁷ que se tienen de la democracia. Veamos:

La visión simplista parte de la noción de identidad entre pueblo y gobierno, pueblo igual a gobierno sin intermediarios, que supone una sociedad homogénea y pequeña, con identidad de intereses y por tanto sin conflicto. La otra noción es la electoral, de acuerdo con la cual la democracia, concebida como método, se reduce al procedimiento por medio del cual el pueblo vota para elegir entre distintas opciones electorales. Esta visión permitió a Schumpeter concluir que el papel del pueblo en un régimen democrático es producir gobierno, no ser gobierno; conclusión a la que también llegan quienes entienden a la política tal como es y no como debería ser, cuando advierten que en toda sociedad existe un grupo que gobierna y otro que es gobernado, pues es inevitable que se abra una brecha entre gobernantes y gobernados. “Las fronteras de la democracia van más allá del *quien gobierna*. La médula democrática es la cuestión del *ejercicio* del poder”, remata Silva-Herzog (2007, p. 16).

En su visión compleja, la democracia es un sistema integrado por una variedad de subsistemas democráticos. Un sistema de sistemas en los que cada bloque condiciona a los otros y es condicionado por ellos. Un modelo vivo cuyos tejidos se entrelazan, en el que se experimenta, por ejemplo, el voto con prensa libre y crítica, la competencia electoral institucional, el poder público acotado y controlado, la cultura de la legalidad, etc. Aquí el ciudadano es el protagonista de la democracia, es miembro de la comunidad política. El ciudadano es el titular de un poder efectivamente compartido, pero que le da el derecho de participar en el gobierno (votar y ser votado), de tomar decisiones en el ámbito político. No es más el súbdito que calla y obedece; ahora es el ciudadano que piensa y discute, habla y decide. Este ciudadano interacciona con otros, sus intereses y sus proyectos tendrán que convivir con otros intereses y otros proyectos. Este tipo de sociedad democrática requiere de un sólido

⁷ En la colección Cuadernos de divulgación de la cultura democrática editados por el Instituto Federal Electoral, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, en el título “Esferas de la democracia” (publicado en el núm. 9), estudia a la democracia desde dos visiones: simplista y compleja. Y José Ramón Cossío, en el título “Concepciones de la democracia y justicia electoral” (publicado en el núm. 22), describe la democracia desde dos concepciones: minimalista o procedimental y maximalista o sustantiva. Las ideas de uno y otro serán rescatadas en estos párrafos.

tejido normativo que garantice los derechos políticos de los ciudadanos y establezca las llamadas reglas del juego político⁸. Otro de sus componentes esenciales es la incertidumbre, pues los resultados del proceso político son inciertos, pero siempre regulados. Las reglas dan al sistema democrático una regularidad y predictibilidad; que no se sepa quién ganará no significa que se ignore cómo se pueda jugar, pues las reglas son conocidas y aceptadas previamente por los jugadores.

La concepción minimalista o procedimental (equiparable a la visión simplista) parte del criterio schumpeteriano según el cual el “método democrático es aquél sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular”; la democracia “es solo un sistema de reglas mediante las cuales los gobernantes se seleccionan a través de elecciones competitivas”; o bien “es el sistema por el que los ciudadanos pueden deshacerse de los gobernantes sin derramamiento de sangre” (Popper, como se citó en Cossío, 2012). Y si bien la designación de los gobernantes por elecciones no garantiza la racionalidad de las decisiones políticas, la representación del electorado ni la equidad de la contienda, la democracia es el mejor proceso decisorio, las elecciones son una buena manera para que la población seleccione y remueva a sus representantes, es decir, un método por el que pueda identificar aquello que es bueno para ella. El minimalismo se sostiene porque permite, simultáneamente, evitar derramamiento de sangre y resolver conflictos, y su mérito radica en que las fuerzas políticas en conflicto obedecen los resultados de la votación.

Conforme con la concepción maximalista o sustantiva, la democracia debe practicarse de forma mixta o constitucional, es decir, los derechos y las libertades solo pueden limitarse por el *rule of law*⁹, y la soberanía popular debe atemperarse por

⁸ Apoyado en las formulaciones de Bobbio, Cerroni y Dahl, Silva-Herzog describe las reglas esenciales del juego democrático que giran alrededor de dos núcleos normativos: A) Reglas de ciudadanía: a) Todo miembro de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es ciudadano. b) Cada ciudadano tiene los mismos derechos. c) Los ciudadanos gozan de libertad para asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votado. d) La mayoría tiene el derecho de decidir. e) Las minorías tienen el derecho de existir y la posibilidad de convertirse en mayoría. B) reglas del control: a) Existen mecanismo para distribuir y controlar institucionalmente el poder. b) El poder debe someterse al imperio de la ley. c) Las decisiones de la mayoría no pueden atropellar los derechos de las minorías. d) Los gobernantes deben reunir cuentas regularmente de sus acciones.

⁹ De acuerdo con Diamond, es un modelo en el que las normas jurídicas se aplican imparcial, consistente y previsiblemente respecto de casos semejantes, y con independencia de la clase, *status* o poder de quienes están sujetas a ellas.

instituciones estatales (democracia liberal). La democracia es un instrumento para la libertad: primero, porque las elecciones libres e imparciales requieren de ciertos derechos políticos que forman parte de las libertades civiles; segundo, la democracia maximiza la autodeterminación, por vivir bajo normas que los mismos obligados establecen; y tercero, facilita la autonomía moral de cada ciudadano para tomar decisiones normativas y autogobernarse (Diamond, como se citó en Cossío, 2012). La democracia liberal, además de incorporar los elementos electorales, pugna porque ningún ente o institución se reserve poder frente al electorado, por el mantenimiento de controles verticales y horizontales del poder, y por la expresión del pluralismo político y las libertades de individuos y grupos. “Si la autoridad política está acotada y balanceada, los derechos individuales y de las minorías protegidos y el Estado de derecho asegurado, la democracia requiere una constitución que sea suprema”. Y concluye Diamond: “las democracias liberales son y deben ser democracias constitucionales, o, lo que es igual, Estados constitucionales”. Las propuestas de democracia maximalista se distinguen genéricamente entre sustantivas y deliberativas.

Dice Ferrajoli (2002, p. 864) que, en un sentido no formal y político sino *sustancial* y social de *democracia*, “el estado de derecho equivale a la democracia: en el sentido de que refleja, más allá de la voluntad de la mayoría, los intereses y las necesidades vitales de todos”. Y agrega: el garantismo, como técnica de limitación y de disciplina del poder público dirigida a determinar lo que éste debe y no debe decidir, puede considerarse el rasgo más característico (no formal) estructural y sustancial de la democracia: las garantías, tanto liberales como sociales, expresan en efecto los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los poderes del Estado, los intereses de los débiles frente a los de los fuertes, la tutela de las minorías marginadas o discrepantes respecto a las mayorías integradas, las razones de los de abajo respecto a las de los de arriba¹⁰. Esta concepción se corresponde con la de

¹⁰ Continúa Ferrajoli: no existe diferencia entre derechos de libertad y derechos sociales; también los derechos sociales, como cada vez se hace más evidente en los países ricos, en los que la pobreza tiende a convertirse en una condición minoritaria, son derechos individuales virtualmente contrarios a la voluntad y a los intereses de la mayoría. Llama, pues, *democracia sustancial* o *social* al Estado de derecho dotado de garantías efectivas, tanto liberales como sociales.

democracia social incorporada al debate por Tocqueville, quien la concibe como un nuevo Estado social, como una condición social de igualdad material (no política o formal) o sustantiva, que supone una sociedad con desarrollo material y en la que prevalece el principio y la práctica de la igualdad. Así, la democracia es una nueva forma de vida, una nueva manera de poner en forma y sentido el poder social.

Las *democracias deliberativas*¹¹ se definen por la toma colectiva de decisiones, es decir, determinar o acordar como grupo o comunidad en forma deliberativa, con compromiso cívico, razonabilidad y rendición de cuentas, siempre en busca del bien común y mediante una participación efectiva, principalmente de las personas que serán afectadas por esas decisiones. La *democracia deliberativa* surge como respuesta a la *democracia liberal*¹² que enarbola las teorías elitista y económica de la democracia, es decir, busca combatir el autointerés que guía el proceso político liberal y la escasa influencia política de la ciudadanía en las sociedades de masas. Así, mientras en la *democracia liberal* priman categorías como el conflicto, el autointerés, la agregación y el voto secreto; en la *democracia deliberativa* prevalece la cooperación al bien común, la razonabilidad, el diálogo y la publicidad. El núcleo definitorio de la democracia deliberativa es, pues, que la participación política de la ciudadanía y de

¹¹ De acuerdo con Pérez Zafrilla, la democracia deliberativa es una teoría política que se ha nutrido principalmente de tres pensamientos o corrientes: republicana (Benjamín Barber), liberal (John Rawls) y de la teoría discursiva (Jürgen Habermas), y sus elementos característicos son los siguientes: 1. Deliberación: los autores divergen sobre el modo en que debe articularse este elemento; pero todos comparten que el recurso al diálogo permite tomar mejores decisiones que las alcanzadas mediante la suma de votos secretos. 2. Compromiso cívico: la participación política debe estar dirigida al logro del bien común frente a la satisfacción de intereses egoístas. 3. Razonabilidad: frente al *homo oeconomicus* liberal, la persona debe ser razonable, es decir, debe tener en cuenta al otro y estar abierta a cambiar de opinión en el diálogo cuando otra persona presenta mejores argumentos. 4. Rendición de cuentas: los políticos deben justificar sus decisiones ante la ciudadanía mediante argumentos públicamente aceptables. <https://www.youtube.com/watch?v=EcnHY-zBVic>

¹² Conforme al pensamiento de Diamond, la democracia liberal tiene los siguientes componentes: control del Estado y de sus principales decisiones tanto desde el punto de vista práctico como desde la teoría constitucional; control del Poder Ejecutivo desde la práctica y de la normatividad constitucional por parte de otras instituciones de gobierno; incertidumbre en cuanto a los resultados electorales a partir de una significativa oposición y las posibilidad de alternancia partidista; participación de los grupos minoritarios; existencia de diversos canales de participación adicionales a los partidos políticos; amplio acceso de los ciudadanos a diversas fuentes de información; garantías a las libertades de creencias, opinión, discusión, expresión, publicación, reunión y petición; igualdad política de los ciudadanos; protección efectiva de las libertades individuales y de grupo por órganos judiciales; protección a los ciudadanos en contra de detenciones arbitrarias por el Estado o por fuerzas no estatales organizadas. Y todos juntos que representan uno más (Cossío, 2012, p. 22).

los políticos se lleve a cabo de una forma deliberativa y desde el compromiso con el bien común, no desde intereses particulares.

La *democracia participativa*, según Habermas¹³, quizá el modelo más desarrollado de las democracias deliberativas, parte de la idea que la sociedad actual está dominada por la razón técnica, las personas de hoy están dominadas por el interés instrumental. Y para hacerle frente Habermas propone la teoría de la acción comunicativa, la cual, a través del diálogo, busca establecer una ética del discurso (conjunto de normas de carácter universal) que facilite las decisiones o los acuerdos, al tiempo de respetar la igualdad y la libertad de los miembros de la comunidad, lo que a su vez nos permitirá convivir en sociedad. Imagina al ciudadano dialogando libremente y de tú a tú, exponiendo sus argumentos y escuchando argumentos de los otros conforme a sus legítimos intereses (comunidad ideal de diálogo), para luego llevarlos y confrontarlos en la deliberación institucional, y así llegar a decisiones consensuadas, racionales y universales. Para dicho propósito, la democracia deliberativa requiere criterios institucionales y legales de diálogo, consensos o acuerdos pragmáticos, acuerdos ampliamente legitimados, institucionalización del discurso, espacios formales e informales de participación y decisiones mancomunadas.

¹³ Su modelo reconoce que en la actualidad hay dos tipos de democracia: liberal y republicana. En la democracia liberal el Estado garantiza la libertad individual y el buen rumbo o ejercicio de ésta en la economía y en la política (Estados Unidos de América, el mejor ejemplo), también regula o administra los conflictos de intereses entre particulares. La democracia republicana, que es el modelo europeo, parte de la primacía de la sociedad civil, luego el Estado está al servicio de la sociedad civil, por lo mismo prevalece lo comunitario sobre lo individual, al tiempo de reducir el poder estatal. Y el modelo de *democracia participativa* hace una síntesis de ambos modelos de democracia, toma lo bueno de una y otra y lo mejora. De la democracia liberal toma la defensa de la libertad individual y de la republicana toma el desarrollo de la sociedad civil, y las armoniza a través de lo que denomina la democracia participativa, cuyas características son las siguientes: establecimiento de criterios institucionales y legales para el diálogo; disposición para llegar a consensos o a acuerdos pragmáticos (no se trata de discutir por discutir y al final no llegar a ningún acuerdo, se trata de que funcione); todos los ciudadanos y los colectivos deben estar implicados en los acuerdos para legitimarlos ampliamente; institucionalizar el discurso, es decir, además de los espacios tradicionales como el parlamento o congreso, hay que crear instituciones o espacios concretos, que la gente los conozca e intervenga en las discusiones; establecimiento de espacios formales e informales de deliberación en los que interaccione la institución (parlamento) y la sociedad civil (colectivos); y las instituciones deciden con el concurso de la sociedad civil. Material de La Lechuza de Minerva. <https://www.youtube.com/watch?v=-hVtLMpWPsM>

De acuerdo con el pensamiento de Keane¹⁴, la democracia es algo más que elecciones periódicas. Y este algo más significa que dondequiera que se ejerza poder éste debe ser monitorizado, trátase de un espacio familiar, fabril o gubernamental. El poder siempre debe estar sujeto al escrutinio público, necesita ser sometido a una restricción pública. Y en una democracia significa que, en aras o por el bien de la igualdad, el poder nunca puede ser arbitrario. La restricción del poder arbitrario es el espíritu central de la *democracia monitorizada*, al grado que los ciudadanos y los representantes están constantemente atrapados en una lucha contra la concentración del poder, contra la corrupción, contra el poder no transparente, es decir, a favor de la exposición (pública) del poder invisible. Estratégicamente toda la idea de democracia monitorizada reivindica la construcción, por parte de la ciudadanía y sus representantes, de nuevos mecanismos para la restricción del poder arbitrario. La *democracia monitorizada* es un estilo de vida en el que existen numerosas instituciones de control, donde hay abundantes mecanismos de monitorización incrustados en la vida diaria y en las instituciones de dicha democracia, y donde la norma es que nadie tiene el derecho de mandar arbitrariamente sobre otros. En suma, el poder controlado, la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura de lo público constituyen su esencia.

La *democracia monitorizada* es una nueva forma o variedad de política posrepresentativa o posparlamentaria, caracterizada por el rápido crecimiento de muchas clases de mecanismos extrarrepresentativos o extraparlamentarios de escrutinio del poder. Estos órganos monitorios se arraigan dentro del gobierno y en

¹⁴ La democracia monitorizada, en primer lugar, es una descripción de tendencias (hay muchas contratendencias, y lo de hoy es extender la participación ciudadana en lo público o ampliar sus campos de acción). Segundo, es también, como todo concepto de las ciencias humanas, un concepto que puede usarse estratégicamente. De esta manera, la *democracia monitorizada* nos alerta en las democracias existentes de la necesidad de mecanismos monitorizadores, de la conveniencia de disponer de un denso ecosistema de mecanismos de monitorización que restrinjan y hagan humilde al poder. Y tercero, es un ideal normativo concebido como un estilo de vida, como una estructura política, cuya norma o estatuto consiste que dondequiera que el poder sea ejercido, deberá ser sujeto al principio de igualdad. El principio de igualdad es básico para el conjunto de la idea de la democracia, siempre lo ha sido. Pero, en contraste con el periodo ateniense de la democracia, donde la asamblea es la forma básica, en contraste a la era de la democracia representativa, donde la elección es la forma central, en la era de la democracia monitorizada que no ha finalizado y que podría ser destruida, la democracia significa mucho más que elecciones, significa el permanente escrutinio público y la restricción del poder, dondequiera que éste sea ejercido. De esta forma, la frase de democracia monitorizada es al mismo tiempo descriptiva, estratégica y normativa. Entrevista a John Keane. <https://www.youtube.com/watch?v=KvkGAaBHXjE>

entornos controlados por imperios, estados y organizaciones empresariales. La democracia ha llegado a significar más que elecciones. Dentro y fuera del Estado los monitores someten a una vigilancia permanente a políticos, partidos y gobiernos elegidos, les complican la vida, cuestionan su autoridad, los obligan a cambiar su orden de prioridades y en ocasiones los hunden en el descrédito. Las nuevas invenciones escrutadoras del poder rompen el control del principio de la mayoría absoluta, crean espacios para opiniones y estilos de vida y tienen el efecto combinado de *eleva el grado y la calidad del escrutinio público del poder*. Estas invenciones han cambiado el lenguaje de la política contemporánea, suscitan muchas conversiones sobre empoderamiento, democracia de alta energía, partes interesadas, gobernanza participativa, democracia comunicativa y democracia deliberativa (Keane, 2018, pp. 677-681).

Como lo advertimos al inicio, los teóricos contemporáneos de la democracia se han concentrado en idear o construir el mejor modo de asegurar la participación efectiva de las sociedades de masas en los asuntos públicos, para unos en forma deliberativa y con el bien común en mente (democracia deliberativa); para otros haciéndose presente en todos los espacios o tramos en los que se ejerce el poder público (democracia monitorizada). En suma, se plantean diversos modos de cómo debe articularse el diálogo y (ponen sobre la mesa la necesidad de) la monitorización; pero todos coinciden que las decisiones públicas deben tomarse de forma deliberativa y que el poder público debe vigilarse en todos los espacios o tramos en los que se ejerce. A pocos ocupa ya mantener el debate de la democracia como forma de gobierno y como procedimiento o método electoral, lo que significa que, al menos en la teoría, la democracia en su acepción original no está en duda.

Recordemos que una sociedad que se pretenda democrática necesita “de una ciudadanía en grado si no de participar activa y constantemente en el proceso de discusión pública y de producción legislativa, al menos de expresar juicios políticos suficientemente informados al momento de las elecciones”; pues la democracia está fundada constitutivamente sobre una dimensión dialógica, que supone libertad de

expresión y capacidad de ejercicio, siquiera en un grado mínimo (Meaglia¹⁵, 2023, p. 25).

En consecuencia y toda vez que el presente trabajo se centrará en (una de sus líneas) revisar el valor o la trascendencia del voto activo según el principio de representación proporcional, conviene tener claro que para darle asidero o enmarcarlo basta una visión simplista o minimalista de la democracia, como la de Schumpeter por ejemplo, quien la define básicamente en términos electorales, pero sin dejar de reconocer que en realidad exige una serie de elementos adicionales, especialmente importantes niveles de libertad (de expresión, de prensa, organización y reunión) para lograr la competencia y la participación. O el concepto de Przeworski, quien participa de la acepción procedimental, y afirma que la democracia se mantiene solo en ciertas condiciones, es decir, requiere de un diseño institucional complementario (que no necesariamente tiene que formar parte de la definición), de una serie de arreglos institucionales sin los cuales la concepción minimalista de democracia tiene pocas posibilidades de subsistencia.

Enseguida recupero otros conceptos que destacan el elemento electoral. La democracia es “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (Bobbio, 2005, p. 24). La democracia formal o “política” es un Estado político representativo, es decir, basado en el principio de mayoría como fuente de legalidad (Ferrajoli, 2001a, p. 864). La democracia, dice Bovero¹⁶ (en Ferrajoli, 2001b, p. 241),

¹⁵ Este ejercicio, continúa el autor, comporta a su vez tres tipos de conciencia: la primera, que la democracia no es la aclamación de la jefa o el jefe al que se confía el propio destino, sino las elecciones de las y los propios representantes en un cuadro de reglas del juego compartidas, reconocidas como tal y que no se ponen a discusión continuamente. Segunda, que aun la afirmación del más sórdido interés particular debe pasar a través de los procedimientos de la argumentación universalista, esto es, se debe justificar racionalmente o al menos defender la incompletitud o falta de racionalidad. Tercera, que en el extremo opuesto de los intereses particulares más sórdidos se encuentran las verdades que se pretenden indiscutibles, incontrovertibles: dogmatismos y fanatismos son por igual enemigos jurados de la democracia, que no tienen sentido sino como un régimen fundado sobre el presupuesto de que todas y todos deben sentirse obligados a mostrar buenos argumentos, pero donde ninguno pretenda poseer verdades definitivas.

¹⁶ La igualdad de derechos políticos entre los ciudadanos y la libertad individual de selección y decisiones políticas, son normas de competencia y de procedimiento (es decir, se refieren al *quién* y al *cómo* de las decisiones políticas, quien se encuentra autorizado para decidir y con base en qué procedimiento) inherentes al método democrático. Así, una decisión es democrática en la medida en que es adoptada con base en las reglas del método democrático, es decir, con base en su forma, pues la función de la democracia es producir decisiones colectivas con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición.

es una forma de poder (de régimen político, una forma de gobierno) definida por cierto conjunto de reglas de competencia (quién) y de procedimiento (cómo), para la adopción de decisiones colectivas. Y agrega: la democracia como forma de gobierno, no es otra cosa que un método, un conjunto complejo de reglas para alcanzar decisiones políticas. La democracia es formal por definición: consiste en una serie de reglas para decidir, razón por la cual también ha sido designada como procedimental; y es política por naturaleza, por tanto, resulta desatinado adjetivarla con este término, *so pena* de incurrir en redundancia.

1. 2. Representación política

Como toda institución, la representación también ha cambiado o evolucionado de una época a otra. Así, en los inicios del medioevo la representación no estaba asociada al gobierno, en las asambleas feudales operaba una representación por grupos, que ejercían como mandatarios no del pueblo sino de los intereses particulares de sus estamentos, eran meros mediadores entre los mandantes y el soberano; motivo por el cual se consideró al mandato medieval como imperativo (propio del derecho civil), es decir, el mandatario sustituye la presencia del mandante, habla en su nombre y actúa por él según los términos del mandato, debe rendir cuentas y puede ser revocado por el mandante. Con los modernos o en la política liberal, los parlamentos o congresos se independizan del pueblo o nación, y sus miembros reciben un mandato representativo que supone una relación de legitimidad institucional. Así llega y se instala la tesis de que el representante debía deliberar y actuar con independencia, y según su libre juicio en el interés general de la nación (ciertamente se advirtió también que las cualidades morales y formativas de los representantes, considerados superiores en razón y juicio, no impedía que eventualmente actuaran en su beneficio y en contra de la mayoría). Decir que enviamos nuestros representantes al Congreso no es igual que decir que hemos mandado nuestros sirvientes al mercado.

Desde la perspectiva de la autorización o enfoque formalista¹⁷, una versión de la representación es la que hace referencia a un gobierno democrático representativo,

¹⁷ Dado que la representación se define en términos de ofrecer y tener autorización, Fenichel (1985, p. 42) la denomina la perspectiva de la autorización o perspectiva formalista, debido a que la misma se fija en las

cuyo criterio fundamental de autorización son las elecciones. Aquí el sufragio es visto o entendido como una concesión de autoridad que los votantes hacen sobre los agentes elegidos. Las elecciones son actos de investidura de autoridad. “La esencia de la representación es la delegación o concesión de autoridad. Autorizar a un representante es otorgarle el derecho de actuar por uno mismo”. La representación es un actuar con el consentimiento de alguien más, por tanto, conlleva, por un lado, que el “actuar de una cierta manera está condicionado a que otro hombre haya expresado el deseo de que debería actuar de ese modo” y, por otro, que “el representado debe compartir al menos la responsabilidad de las acciones ejecutadas en su nombre por el representante”, es decir, el gobernado es responsable de las acciones de sus gobernantes (Fenichel, 1985, p. 47).

La representación política, entonces, es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no solo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate (Diccionario Electoral, 2003, p. 1099).

La representación es una sustantiva actuación por otros. “Son problemas sobre la acción, sobre lo que debería hacerse; en consecuencia, implican a la vez compromisos de hechos y de valores, fines y medios” (Fenichel, 1985, p. 235). La vida política, agrega, no es meramente realizar elecciones arbitrarias, ni meramente la negociación entre distintos deseos privados. Es siempre una combinación de negociación y de compromiso en la que existen acuerdos no resueltos y en conflicto, y una deliberación común sobre política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes.

formalidades de dicha relación. Esta define la representación en términos de una transacción que tiene lugar en el principio, antes de que comience la verdadera representación. En la medida en que ha sido autorizado, dentro de los límites de su autoridad, todo lo que haga un hombre lo hace representado. No existe la actividad de representar o los deberes de un representante; cualquier cosa que haga después de habersele concedido la autorización adecuada y dentro de sus límites es, por definición, representar. Dicha perspectiva comprende tres versiones: la desarrollada por autores alemanes que se centra en el concepto *Organschaft*, la que hace referencia a un gobierno democrático representativo y la articulada en la obra de Eric Voegelin.

La introducción de la representación política en una democracia crea un sistema de gobierno capaz de abrazar todos los diferentes intereses y cualquier extensión de territorio y población (Pinelli y Presno, 2016, p. 13). La expresión democracia representativa significa, en palabras de Bobbio (2005, p. 52), que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. La representación es quizá el elemento más importante de la democracia, pues es la forma en la que los gobernantes actúan buscando el mejor interés para la mayor parte de los ciudadanos; primero, porque solo quienes tienen un alto sentido público se ofrecen y actúan en los cargos; segundo, porque los ciudadanos utilizan su voto para elegir al mejor entre las personas; tercero, porque el voto también puede usarse para deshacerse de los elegidos que no hubieren desempeñado el cargo adecuadamente; y cuarto, porque la separación de poderes produce frenos y contrapesos que favorecen la mejor actuación en beneficio del interés general.

La democracia representativa, sostiene Keane (2018, p. 22), era una manera completamente nueva de pensar la democracia,

un tipo de gobierno en el que el pueblo, a través del voto, tenía la posibilidad genuina de elegir entre al menos dos alternativas y la libertad para elegir a quienes defenderían sus intereses, es decir, a quienes los *representarían* al tomar decisiones en su nombre.

Es la forma que se ha vuelto practicable durante un largo periodo y en un vasto territorio. Dice Dahl¹⁸ (1993, pp. 41 y 42) que ésta es la transformación más revolucionaria o importante de la democracia, pues gracias a la representación el gobierno popular ya no debía limitarse a los estados pequeños, ahora podía extenderse casi indefinidamente hasta incluir vastos conglomerados humanos. No obstante, concluye: la democracia en gran escala carece de alguna de las capacidades potenciales de la democracia en pequeño.

¹⁸ Agrega que las instituciones de la democracia representativa alejaron tanto al gobierno del contacto directo con el *demos*, que resulta sensato preguntarse si el nuevo sistema amerita adjetivarse democrático. Surgió así un conflicto no resuelto a la fecha entre la teoría y la práctica de la democracia representativa.

Esta forma de organizar el poder llegó con la creencia de que el buen gobierno era aquél que se ejercía a través de representantes, y que la representación era muy necesaria ante la imposibilidad de que el pueblo actúe colectivamente. También se dijo que era una mejor forma de gobierno en tanto que ventilaba públicamente las diferencias de opinión, no solo entre los propios representados sino entre estos y sus representantes. Así aparece la democracia representativa como un nuevo y eficaz método para alentar la rotación del liderazgo a partir del mérito y la humildad (manera de abrir espacios para minorías políticas divergentes y de equilibrar la competencia por el poder). Y su justificación meramente pragmática se encontró en la expresión empírica de la realidad: era imposible que el pueblo estuviera involucrado todo el tiempo en los asuntos del gobierno, aun cuando tuviesen la disposición para hacerlo.

Con independencia de si en la democracia el pueblo se autogobierno (es decir, gobiernan ciudadanos del propio pueblo electos por el voto de sus conciudadanos) y de si se gobierna en beneficio del interés común o de las mayorías, la representación política (como depositaria de la voluntad popular) llegó para superar indiscutiblemente la imposibilidad de reunión física de las sociedades de masas para resolver asuntos públicos. Explorar las ideas o creencias de autogobierno¹⁹, es decir, si los ciudadanos realmente eligen o lo hacen libremente, y si los elegidos verdaderamente representan al pueblo, son empresas dignas de atención y muy útiles para los tiempos que corren, al igual que la necesidad de evaluar o valorar los resultados de las gestiones representativas en función del bien común y de un desempeño profesional²⁰; pero no

¹⁹ Przeworski (2019, pp. 37-56) nos dice que si las personas creen que se gobiernan a sí mismas cuando eligen representantes, es porque ese hecho está disimulado, pues los representantes nunca son una muestra aleatoria de representantes, siempre son individuos diferenciados por algunos rasgos, con sus propios valores, intereses y creencias. El disfraz benevolente del paternalismo era una fachada que ocultaba intereses. “Y la fachada era de cartón: se caía tan pronto se tocaba la propiedad. La relación entre ésta y el poder era íntima y, a menudo, descarada”. La creencia de que las elecciones expresan un consentimiento activo del individuo depende de la posibilidad real que las personas tienen para elegir gobiernos, y lo que es más importante, si son capaces de remover a quienes están en el poder mediante su voto. Ciertamente los gobernantes son elegidos, pero eso no significa que cualquier persona puede ser un gobernante. “Pese a todo, aún nos gobiernan personas que no se nos parecen, al menos a la mayoría de nosotros... Designar gobernantes mediante el proceso electivo es un reconocimiento de una capacidad desigual para gobernar”. La explicación de la ampliación del voto es que en algún momento los excluidos amenazaban con sublevarse, y por eso la élite gobernante decidió compartir los derechos políticos, aunque tuvieran consecuencias costosas, mismas que asumieron en lugar de arriesgarse a una revolución.

²⁰ La política se ha convertido en una profesión organizada de modo jerárquico, como cualquier otra ocupación, requiere habilidades que se adquieren solo cuando se está en ejercicio. Weber (2018, p. 34) habla de la política

se corresponden con la porción de la democracia formal o procedimental que interesa, motivo por el cual superan los alcances del presente trabajo.

1. 3. Sistemas electorales

Generalmente existen dos conceptos de sistema electoral: uno en sentido amplio y otro en sentido restringido. El primero se identifica también como régimen electoral, y abarca todos los fenómenos relacionados con la elección, o como derecho electoral, y comprende toda la normativa jurídica y prácticas institucionales que la regulan. El segundo corresponde propiamente a sistema electoral (es parte del primero), y se refiere a los elementos del procedimiento técnico de la elección, por medio del cual los electores expresan su voluntad en votos, mismos que a su vez se convierten en escaños o puestos de gobierno. En otras palabras, un sistema electoral es el conjunto de dispositivos y normas que regulan las elecciones en un país. Su propósito es definir las reglas mediante las cuales los electores pueden expresar su voto a favor de determinados partidos o candidatos, así como los métodos válidos para convertir estos votos en escaños de representación popular parlamentarios o ejecutivos (Martínez Silva, 1999, p. 640).

Un sistema electoral es el conjunto de leyes y normas que rigen una competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos; tienen muchos aspectos y pueden guiar las elecciones a muchos cargos (ejecutivos, legislativos y judiciales) simultáneamente (Cox, 2004, p. 58). Desde el punto de vista técnico, sostiene Nohlen (1998, p. 35), los sistemas electorales comprenden el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Dicho de otra forma, “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

como actividad profesional. Y “cuando habla de las cualidades del político, es decir, del tipo de persona que es preciso ser para ser político, menciona la pasión auténtica -no una excitación estéril- como la primera cualidad del político, es decir, la entrega ilusionada a una causa”. Exige del político cabeza fría y sentido de la distancia para no ponerse a sí mismo en el centro de su actuación, y para mirar a la realidad y a las consecuencias de sus acciones. Y remata: las cualidades personales del político tienen que ver, en definitiva, con un comportamiento ascético, con una actuación de autolimitación; sus cualidades implican una renuncia a la vanidad, a darse importancia, a adorar el poder y a recrearlo en sí mismo; implican renunciar a dirigir su actuación política con convicciones absolutas y lo comprometen y responsabilizan de las consecuencias de sus acciones y decisiones.

escaños parlamentarios... o en cargos de gobierno...” (Nohlen, 2015, pp. 19 y 27). Este proceso de votación y de conversión es regulado y guiado, justamente, por el sistema electoral mediante el establecimiento de circunscripciones electorales, formas de candidaturas, modalidades del voto y métodos de conversión de votos en escaños.

Los sistemas electorales están compuestos por un conjunto de reglas que se combinan para dar lugar a una estructura que determina la distribución de la representación a partir de las preferencias del electorado. Valdés (2007, p. 9) nos dice que “El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante una simple marca en la boleta electoral forman parte de un complejo proceso regulado jurídicamente, y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda para conformar los poderes políticos de una nación. “El sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido, es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes”.

La elección del sistema electoral a implementar en un país resulta de gran importancia porque éste produce trascendentes consecuencias políticas, especialmente en el número de partidos políticos y en la composición de las asambleas y los gobiernos. Sin embargo, el sistema electoral es también una consecuencia de los partidos políticos, las asambleas y los gobiernos previamente existentes, cada uno de los cuales tiende a preferir aquellas fórmulas y procedimientos institucionales que puedan consolidar, reforzar o aumentar su poder relativo (Colomer, 2004, p. 25). Por consiguiente, puede decirse que su desarrollo depende de diversos aspectos, entre las que se encuentran la historia política, la tradición electoral, las condiciones socioeconómicas, el tamaño de la población y del territorio, los acuerdos específicos logrados entre las distintas fuerzas políticas, el sistema de partidos, las condiciones sociopolíticas y culturales, la forma de gobierno, entre otras (Crespo, 2007, p. 45).

Desde un enfoque empírico, sostiene Nohlen (1998, p. 42), no está en absoluto descartado que el investigador con orientación empírica tenga preferencias normativas. “Esto es válido respecto de Arend Lijphart, cuya preferencia por la

representación proporcional es conocida, o de Giovanni Sartori, quien se pronunció a favor del sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (1994)". En los últimos años, señala, yo mismo me he expresado crecientemente a favor de sistemas electorales combinados con efectos proporcionales, aunque sigo sin tener mi sistema predilecto para cualquier país o Estado. Por lo contrario, "mi tesis es que no existe un *best system*, sino únicamente sistemas electorales que se adaptan mejor o peor, de acuerdo con las circunstancias (Nohlen, 1998, p. 42).

En suma, un sistema electoral es el conjunto de normas y reglas que aseguran el ejercicio del voto y su conversión a puestos de representación política y de gobierno, cuyos elementos básicos son las circunscripciones electorales, las formas de candidatura, las modalidades del voto y las fórmulas de conversión. Aseguramiento o garantía que supone un marco normativo y un entramado institucional para el ejercicio del voto tanto activo como pasivo, con sus respectivos alcances y efectos.

1. 4. Elementos de los sistemas electorales

Entre las materias que regulan o de las que se ocupan los sistemas electorales, están los requisitos para votar y ser votado; las circunscripciones electorales (uninominales o plurinominales); las nominaciones, requisitos y registro de candidaturas; las campañas electorales; las formas de votación; el escrutinio y cómputo de los sufragios; la distribución de votos y la asignación de cargos. No olvidemos que los sistemas electorales, dice Martínez Silva²¹ (1999, p. 640), son producto de la evolución histórica, por lo que sus efectos políticos dependen de la estructura social, de las instituciones existentes y del comportamiento político de los electores, en suma, de las condiciones prevaletientes de cada país.

En palabras de Nohlen (1998, p. 52), los sistemas electorales representan estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales se pueden combinar casi de cualquier modo; pero en términos generales

²¹ Cita a Rokkan, quien sostiene que, para explicar la variedad de dispositivos electorales, se debe partir del análisis de los cambios ocurridos en cada uno de los aspectos del sistema electoral siguientes: los requisitos para el sufragio; la ponderación de la influencia; la estandarización de los procedimientos de votación y la protección de la libertad de elección; los niveles territoriales de elección; las fases de la opción electoral, y los procedimientos de cálculos.

establecen normas que regulan cuatro áreas básicas, a saber: distribución de las circunscripciones electorales, candidaturas, votación y conversión de votos en escaños. En Gramática de los sistemas electorales, obra del mismo autor (2015, p. 23), dice que los sistemas electorales se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de candidatura y de votación, la conversión de votos en escaños y la barrera o el umbral legal. Agrega que cada elemento ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. “Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de estos elementos singulares, los cuales pueden ser reforzados, atenuados o neutralizados a través de su diseño concreto”.

La distribución de las circunscripciones electorales. Se refiere a la determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. En cuanto al número, el país puede constituirse en una única circunscripción; las circunscripciones pueden coincidir con la división político-administrativa del país; pueden crearse solamente para fines electorales; o se pueden combinar diversos criterios de división territorial para la configuración de las circunscripciones. El tamaño alude al número de escaños que se adjudican en las circunscripciones uninominales o plurinominales (pequeñas, de dos a cinco curules, medianas, de seis a diez, y grandes, más de diez).

Formas de candidatura y de votación. La candidatura puede ser individual o de lista. La segunda, a su vez, puede ser de lista cerrada y bloqueada: permite al votante dar su voto a una lista en bloque o en plancha; de lista cerrada y no bloqueada o semiabierta: brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición o el orden de la candidatura en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representarlo; y la lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada): ofrece al votante la oportunidad de elegir candidatos de listas (de partidos) diferentes, conformando así su propia lista. En cuanto a la votación, el voto puede ser por una candidatura individual o por una lista de candidaturas. En el caso de las lista cerrada y loqueada, el elector dispone de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de listas, el elector tiene varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias por una o varias candidaturas.

Conversión de votos en escaños. Es el principio o la regla de decisión que sirve para decidir quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores en una elección. La distinción básica es entre reglas mayoritarias, que a su vez puede ser de mayoría absoluta y relativa, reglas proporcionales, aplicando diferentes fórmulas, por ejemplo, el método d'Hondt. En el caso de las reglas mayoritarias, ganan las candidaturas que alcancen o reúnan la mayoría exigida de votos (primer lugar, 50 +1, % establecido). En el caso de la regla proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen las distintas candidaturas o partidos (más adelante volvemos a este principio o regla).

Barreras legales. También llamados umbrales legales, resultan trascendentes en la conversión de votos en escaños. Es una obligación de los partidos, establecida en la ley electoral, que consiste en alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos, uninominales) para ser considerados en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal subnacional o nacional. Las barreras legales aplican para los partidos, no para la candidatura común o las coaliciones (al menos mientras no se establezcan normativamente); menos para las candidaturas, incluidas las ganadoras, con independencia de si sus partidos alcanzaron o no el umbral para conservar el registro o para acceder a escaños plurinominales.

En México, de acuerdo con la legislación electoral federal vigente en el 2024, el territorio nacional²², para efecto de integrar la Cámara baja del Congreso de la Unión, se divide en dos tipos de circunscripciones: trescientas uninominales o distritos electorales y cinco plurinominales. Las candidaturas son también de dos tipos: individual y de lista. Las primeras corresponden a las circunscripciones uninominales y las segundas a las plurinominales (cinco listas cerradas y bloqueadas de cuarenta

²² Para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el país equivale a una sola circunscripción, la candidatura es individual o unipersonal, y el principio que define la elección es la mayoría relativa. Para la integración de la Cámara alta del Congreso de la Unión, el país se divide en circunscripciones plurinominales: 32 que corresponden a las entidades federativas, en las que se eligen a tres senadurías en cada una: dos conforme al principio de mayoría relativa y una a la primera minoría (corresponde al partido que por sí solo ocupa el segundo lugar en la elección), y una que se corresponde con el territorio nacional, en la que se eligen a 32 senadurías. En las primeras circunscripciones se aplica el principio de mayoría relativa y en la última el procedimiento de cociente electoral (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

fórmulas de candidaturas cada una). En ambas candidaturas, y en términos generales, se puede decir que el voto es único: primero, porque tanto la candidatura individual como las de lista aparecen en una sola boleta electoral, y segundo, porque con un solo voto que emita el elector en automático sufragará por las dos candidaturas del mismo partido o coalición; por supuesto que puede votar de manera diferenciada, es decir, manifestar su preferencia por la candidatura individual de una opción política, y por otra distinta manifestar su preferencia por las candidaturas de lista.

Respecto de los principios o reglas de conversión de votos a escaños vigentes, en las trescientas circunscripciones uninominales aplica la mayoría relativa o simple, es decir, gana la candidatura que obtenga más votos o que salga en primer lugar en el distrito electoral. Y en las cinco circunscripciones plurinominales aplica el procedimiento de cociente electoral, natural o método de Hare (fórmula de proporcionalidad pura), esto es, cada partido político recibe la cantidad de escaños como veces está comprendido el cociente en su propia votación. La barrera legal que un partido político debe superar o alcanzar para acceder al reparto de escaños plurinominales es del tres por ciento, porcentaje que en este caso coincide con el requerido para conservar el registro de fuerza política nacional, aunque ciertamente esta circunstancia resulta irrelevante para lo que nos ocupa.

En los sistemas electorales subnacionales para la conformación de las legislaturas locales operan o aplican los mismos o similares elementos técnicos. Los congresos locales se integran, por mandato de la Constitución general, de escaños de mayoría relativa y de representación proporcional; por consiguiente, las entidades federativas se dividen en circunscripciones uninominales y plurinominales. Respecto de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, en términos generales se advierte un par de variantes: la circunscripción plurinominal es una y se corresponde con la demarcación de cada entidad federativa, y los componentes de la fórmula de proporcionalidad no son iguales en todas las entidades. El umbral legal para acceder a los escaños plurinominales también varía en algunos estados.

1. 5. Sistemas de mayoría y de representación proporcional

En la doctrina se habla de diferentes tipos de sistemas electorales²³, pero el criterio básico y compartido por la mayoría de los autores, que parece ser fundamental, es el que los clasifica con arreglo a la representación por mayoría y por representación proporcional. Dicho de otro modo, “las fórmulas electorales se dividen habitualmente en dos principales familias: las reglas de mayoría relativa y los métodos de representación proporcional (RP)” (Cox, 2004, p. 77). En palabras de Nohlen (2015, p. 31), los dos términos se caracterizan por su doble acepción: por una parte, pueden entenderse como principios de representación y, por otra, como reglas decisorias.

La representación por mayoría, continúa Nohlen, tiene como meta dar lugar a la formación de una mayoría parlamentaria de un partido o de una coalición de partidos, es decir, habilitar a los partidos que no alcanzaron una mayoría absoluta de votos a que logren una mayoría absoluta de escaños parlamentarios y, de este modo, permitir que se forme un gobierno (cuando la forma de gobierno es parlamentaria) que pueda apoyarse en una mayoría parlamentaria. Por su lado, la representación proporcional persigue el objetivo de distribuir proporcionalmente los escaños con respecto a la propia votación que obtuvo cada uno de los partidos políticos, es decir, se privilegia la pluralidad política o las minorías.

Valdés (2007, pp. 11-16) habla de tres tipos básicos de sistemas electorales: de mayoría, de representación proporcional y mixto. El primero se aplica en distritos uninominales, es decir, las zonas o regiones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que logra mayor votación gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. La representación proporcional busca resolver los problemas de sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tanto representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral, es decir, busca igualar el

²³ Tipología de sistemas electorales de Nohlen (2015, pp. 37 y 39). A partir de los efectos de los sistemas electorales sobre la relación entre votos y escaños, y además, con base en determinados aspectos de su composición (tamaño de las circunscripciones, barrera legal, etc.), pueden distinguirse diez tipos de sistemas electorales. Sistemas electorales de mayoría: de pluralidad en circunscripciones uninominales; de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales; de mayoría en circunscripciones plurinominales; de mayoría en circunscripciones plurinominales pequeñas, y de mayoría con lista proporcional adicional o sistema segmentado. Sistemas proporcionales: proporcional en circunscripciones plurinominales variables; proporcional compensatorio; personalizado con barrera legal; sistema de voto transferible, y proporcional puro.

porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Los sistemas mixtos²⁴, son aquellos que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional, cuya particularidad fundamental radica en que la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa.

Por lo regular, los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en circunscripciones uninominales, complementada por escaños adicionales asignados por representación proporcional. Según algunos autores²⁵, es el caso de México, pues al elegir 300 diputados conforme al sistema de mayoría y 200 según el sistema de representación proporcional, se termina aplicando un sistema mixto con predominancia mayoritaria. Sin embargo, sostiene Nohlen (2015, pp. 36 y 37), los sistemas combinados no se mueven en el mismo nivel de abstracción que los principios de representación. No se ubican entre representación por mayoría y representación proporcional, tal como se atribuye falsamente a los sistemas mixtos. Estos presentan mayores diferencias internas y de resultados políticos en comparación con los sistemas electorales clásicos, de los que se pretende separarlos al clasificarlos erradamente como una tercera categoría.

Dicho de otra forma, es válido hablar de sistemas electorales mixtos solo si el análisis se hace en la dimensión de los sistemas electorales clásicos; pero por ningún motivo debe confundirse conceptualmente con los sistemas electorales combinados, que suponen otro nivel de abstracción y se caracterizan técnicamente por la

²⁴ Colomer (2004, pp. 92 y 93) distingue tres categorías básicas de sistemas mixtos: de coexistencia, de asignación en múltiples niveles y paralelos. Los primeros implican diferentes reglas para diferentes grupos de votantes y escaños; significa que se usan diferentes reglas y procedimientos en distintos distritos para cubrir diferentes porciones de los escaños de la asamblea. Los segundos implican un voto por elector y dos o más reglas. “La asignación en múltiples niveles implica un solo voto, pero dos o más votos de recuento de los mismos votos por diferentes reglas para asignar diferentes porciones de escaños en la asamblea”. Los sistemas paralelos dan a cada elector dos votos para seleccionar candidatos a dos porciones diferentes de escaños, los cuales son asignados por dos reglas diferentes. México se ubicaría en la tercera categoría.

²⁵ El sistema mixto mexicano, que estuvo vigente entre 1978 y 1986, es un buen ejemplo de lista adicional. Entonces el país se dividía en 300 distritos uninominales, por ende, se elegían 300 diputados de mayoría relativa, y a partir de un número determinado de circunscripciones plurinominales se elegían a 100 diputados de representación proporcional. Desde 1988, en México se aplica un sistema mixto con dominante mayoritario: se eligen 300 diputados en sendos distritos uninominales y 200 de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales (Valdés, 2007, pp. 16 y 19).

combinación de elementos y principios; ni mezclar o emplear indistintamente principios de representación y sistemas electorales al referirlo (mixto), vaya, principios y sistemas no es lo mismo o están en niveles distintos. Los sistemas electorales combinados, afirma Nohlen (2015, p. 35), no compiten con los principios de representación (mayoría y proporcional), sino que se ubican por debajo de estos como tipos de sistemas electorales (de mayoría relativa o absoluta, proporcional según fórmula establecida). Y entre las diferencias de estos refiere que en los sistemas electorales clásicos coincide el principio de representación y la regla decisoria; mientras que en los sistemas electorales combinados el principio de representación no coincide o coincide parcialmente con la regla decisoria.

Por la forma en que se relacionan los principios de representación denominados de mayoría y proporcional en el sistema electoral mexicano, en palabras de Nohlen (2015, pp. 35 y 42), resulta más atinado o es preferible llamarle *sistema electoral combinado* y no sistema electoral mixto. En consecuencia y de acuerdo con su propia tipología²⁶, más específicamente, el régimen electoral mexicano es un *sistema segmentado o paralelo*, debido a que “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)”.

1. 6. Representación proporcional

Hamilton, citado por Colomer²⁷ (2004, pp. 83-89), define la cuota exacta o simple, o la cuota proporcional exacta, “como el cociente del número total de habitantes (o de votos) por el número total de escaños”. Hay, pues, sostiene Colomer, “dos elementos cruciales en los sistemas electorales de representación proporcional que pueden producir diferentes resultados a favor de distintos partidos: el número de

²⁶ Existen tres sistemas electorales combinados (personalizados): el sistema proporcional personalizado, el sistema proporcional compensatorio y el sistema segmentado o paralelo.

²⁷ Sostiene que el principio de representación proporcional se formuló en Francia a finales del siglo XVIII durante el proceso de celebración de las tradicionales elecciones corporativas que generaría la revolución. Y las fórmulas matemáticas básicas que harían operativo el principio se inventaron casi al mismo tiempo en el proceso de diseño de las nuevas instituciones representativas de Estados Unidos, con el objeto de asignar escaños en la Cámara de Representantes a los estados con diferente población.

escaños y la fórmula de cuota”. La representación proporcional es habitualmente favorecida en sistemas multipartidistas emergentes por diferentes tipos de actores. Así, los partidos grandes, dominantes, optimistas o propensos al riesgo preferirán asambleas pequeñas, magnitudes de distritos pequeños y cuotas pequeñas; en tanto que los partidos pequeños, seriamente amenazados, pesimistas o contrarios al riesgo, preferirán asambleas grandes, distritos grandes y fórmulas electorales que impliquen cuotas grandes.

Los sistemas electorales básicos (mayoría y proporcional), dice Nohlen (1998, pp. 97-99), se pueden definir conforme a dos criterios: el principio de representación y la fórmula de decisión²⁸, es decir, la fórmula que se utiliza para convertir los votos en escaños; luego es la fórmula de decisión²⁹ la que determina el ganador y el perdedor de una elección. Bajo la *fórmula de representación proporcional*, el hecho de ganar o no un escaño depende generalmente de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos políticos. Por ejemplo, en los supuestos que se aplica el método de cociente electoral, caso de México, “cada partido político recibe la cantidad de escaños como veces está comprendido el cociente en la cantidad de votos obtenida por el mismo”. Dicho de otra forma, “la cantidad de escaños obtenidos por un partido será igual a la proporción de votos que aquél haya conseguido”.

Los principios de representación permiten plantear los objetivos políticos de la representación política relativos al resultado general de las elecciones a escala nacional. Así, el *objetivo político* de la representación proporcional “es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población”. Y el

²⁸ Bajo la fórmula de mayoría, el hecho de ganar o no un escaño en el parlamento depende de que un candidato o un partido gane la mayoría absoluta o relativa de los votos. Según la fórmula de mayoría absoluta, el candidato o partido que haya obtenido más votos que todos los otros candidatos o partidos juntos ganará el escaño. Según la fórmula de mayoría relativa (o simple), el candidato o partido que haya obtenido más votos que el segundo competidor obtendrá el escaño o puesto de gobierno (caso de México). El objetivo de la representación por mayoría es alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o una coalición de partidos. Lo importante es que un partido (o partidos) que no haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos pueda formar una mayoría de partido en términos de escaños parlamentarios. En otras palabras, el objetivo político es que el gobierno (mayoritario) de un partido se apoye en una minoría (mayoría relativa) de votos. Y la medida de eficacia o función básica es su capacidad para producir gobiernos (criterio para evaluar sus efectos).

²⁹ La cuota como base para la distribución de escaños entre partidos puede ser relativamente grande, como la cuota exacta de Hamilton-Hare; relativamente pequeña, como la cuota suficiente de Jefferson-d'Hondt; intermedia, como la cuota de fracción mayor de Webster-Sainte Laguë; o con cualquier valor, como la cuota fija de Gergonne-Gilpin (Colomer, 2004, p. 89).

criterio de eficacia o la *función básica* es que la cantidad de votos y la de escaños de los partidos debe corresponderse de modo aproximado una con otra. En otras palabras, la función “es la conformidad con el objetivo de la representación proporcional, que consiste en el efecto proporcional ejercido sobre la relación votos/escaños”.

Para el reparto o distribución de curules conforme al principio proporcional, los métodos de cómputo que se utilizan pertenecen a dos tipos básicos: al procedimiento del cociente electoral o de cuota y al procedimiento del divisor³⁰ o de cifra mayor (Nohlen, 1998, pp. 72-75). En otras palabras, “los métodos de representación proporcional pueden dividirse en dos familias: una basada en cuotas y restos mayores, otra basada en divisores y promedios más altos” (Cox, 2004, p. 77). Los *procedimientos del cociente electoral* “se caracterizan por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos”. El cociente se obtiene mediante una división, “donde el dividendo es siempre igual al total de votos válidos emitidos, mientras que el divisor cambia según la fórmula aplicada”. Si el divisor es idéntico al número de escaños disputados o a distribuir, se trata del procedimiento de cociente electoral simple o natural, o método de Hare; si el divisor se compone del número total de escaños a repartir más uno (se puede aumentar aún más), se trata de la fórmula Hagenbach-Bischoff.

El *principio de representación proporcional* pues, es el que determinará el número de escaños que cada contendiente recibirá en función de su votación, es decir, cada fuerza política recibe la cantidad de escaños como veces está comprendido el cociente en la cantidad de votos obtenida por la misma. Dicho de otro modo, un partido político alcanzará tantos escaños cuantas veces quepa el cociente electoral en su votación.

³⁰ Los *procedimientos del divisor* se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los mayores cocientes. El método del divisor más conocido o común para traducir votos en escaños es el d’Hondt, y se “caracteriza por una serie específica de divisores, pues existen también otras series de divisores; por ejemplo: 1, 3, 5, 7, 9, etcétera. 1, 4, 3, 5, 7, 9, etc. (método equilibrado)”.

De acuerdo con la tipología de Nohlen (2015, pp. 37-39), los sistemas electorales³¹ proporcionales se distinguen en: sistema proporcional en circunscripciones plurinominales; sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal; sistema proporcional personalizado con barrera legal; sistema de voto transferible, y sistema de representación proporcional pura. *El sistema proporcional personalizado con barrera legal*, que es el que se aplica en México, 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 aplicada. 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.

Para la integración de la Cámara de Diputados federal, el sistema electoral mexicano combina 300 escaños asignados en igual número de circunscripciones uninominales, y 200 escaños a repartir en cinco circunscripciones plurinominales de acuerdo con la proporción de votación de cada partido. Recordemos que existen

³¹ Entre los cinco sistemas electorales de mayoría, figura el sistema de mayoría con lista proporcional adicional, en el cual se adjudica una gran parte de escaños en circunscripciones uninominales y, en forma separada, un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinominal (nacional) a través de listas de partido según la regla de decisión proporcional. Si no fuera por el carácter *adicional* de la lista proporcional, este tipo de sistema correspondería al esquema mexicano tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores. Recordemos que, de acuerdo con los criterios de clasificación del propio Nohlen, mismos que se comparten, en realidad el sistema electoral mexicano combina elementos y principios de los sistemas básicos, y así está establecido en las normas generales y ordinarias del país; luego no puede considerarse *adicional* a la parte proporcional de ambas cámaras (artículos 52 y 56, de la Constitución).

límites de sobrerrepresentación³² permitidos o válidos, y un partido político por ningún motivo podrá tener más de 300 escaños por ambos principios, o estar sobrerrepresentado con más de ocho puntos porcentuales; luego el número de escaños plurinominales al que puede acceder un partido será el que corresponda a su votación nacional, en cuyo caso se le deducirán las curules excedentes a 300 o hasta ajustarlo dentro del límite permitido. En el caso de la Cámara de Senadores, que se integra combinadamente con 128 escaños (64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría, más), las 32 senadurías de representación proporcional se asignan en una sola circunscripción de acuerdo con la votación nacional de cada partido.

Los sistemas electorales subnacionales no todos funcionan igual que el sistema federal. Los estados de México y de Jalisco, por ejemplo, antes de aplicar la respectiva fórmula de proporcionalidad, asignan un escaño plurinominal (denominada diputación por porcentaje mínimo) a cada partido político que haya alcanzado el porcentaje de votación requerido para dicho propósito (parece un rasgo del sistema proporcional compensatorio), y las curules restantes, ahora sí, las distribuyen proporcionalmente en una sola circunscripción (normalmente) de acuerdo con la votación de cada fuerza o partido, aplicando el procedimiento del cociente electoral. Esta determinación configurada en sus marcos normativos, por ende legal o válida, es uno de los aspectos a revisar en el presente trabajo para conocer su correspondencia con los postulados constitucionales y con las premisas democráticas.

³² Las fracciones IV y V del artículo 54, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que “Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios”, y que “En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida”. Las mismas disposiciones se ratifican y desarrollan en los artículos del 15 al 20, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Capítulo segundo

La representación proporcional en México

2. 1. Sistema electoral mexicano

México es un Estado republicano³³, o una forma republicana de gobierno. En consecuencia, la organización y administración del Estado se basa, principalmente, en los principios de la República, en la igualdad ante la ley, en la imparcialidad de la justicia y en la búsqueda del bien común. En este tipo de Estado el poder público procede del pueblo o de la ciudadanía, y se ejerce en su beneficio por sus representantes electos. Así, los derechos humanos y las cuestiones estatales constituyen asuntos públicos y no negocios privados de las autoridades. Como sistema político democrático, México tiene un sistema presidencial, de manera que el jefe de Estado (el presidente) es electo popularmente, no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo preestablecido, y encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa (Sartori, 2003, p. 99).

Teóricamente y para efecto del presente trabajo, el sistema electoral³⁴ vigente en nuestro país para la conformación de las cámaras de diputados federal y locales, será considerado como un *sistema electoral combinado*, y más concretamente, como

³³ De acuerdo con la *teoría de la separación de poderes* de Montesquieu, existen tres especies de gobierno: republicano, monárquico y despótico. El gobierno republicano es aquél en que todo el pueblo, o una parte de éste, tiene el poder supremo. Y cuando en la República el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia. Montesquieu deriva la disociación del poder soberano y lo divide con base en las tres *funciones fundamentales del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial*. Solo en los gobiernos moderados (entre los cuales figura la República) se encuentra la *libertad política*, y para garantizarla resulta indispensable que *no se abuse del poder* (es una experiencia eterna que todo hombre que tiene en sus manos el poder abusa de éste, hasta que no encuentra límites), y para que no se abuse es necesario que, como la naturaleza misma de las cosas, *el poder frene al poder* (Bobbio, 2019, pp. 126, 135-136).

³⁴ Recordemos que, aun cuando se pueda tener preferencia por algún sistema electoral en particular, por ejemplo, por el sistema electoral combinado con efectos proporcionales, no existen, así, sin más, sistemas electorales buenos o malos, o unos mejores que otros; solo existen sistemas electorales que se adaptan mejor o peor a ciertas circunstancias. No existe ningún sistema electoral ideal. Se trata, pues, de tener, encontrar o diseñar un sistema electoral que mejor se adapte a las circunstancias concretas (de contingencia histórica y especialmente las condiciones sociales, y no solo en los postulados democráticos y en los cálculos de poder) de cada país. Luego, para diseñar un sistema electoral, primero debe definirse las funciones (mayor participación, representación política justa, estabilidad política, mayor gobernabilidad, etc.) que se le encomendarán o demandarán, en estricto orden de prioridad o por importancia, porque ningún sistema rinde óptimamente por igual en todos y cada uno de los objetivos que se esperan alcanzar. Siempre los sistemas satisfacen algunas demandas mejor que otras (Nohlen, 2015, pp. 77-78).

un *sistema electoral segmentado o paralelo*. Es así, porque los principios, elementos y reglas configurados en las distintas disposiciones normativas que regulan dicha conformación, incluidos los criterios jurisdiccionales emitidos en la materia, se corresponden con los conceptos y tipología prevaleciente en la doctrina contemporánea, particularmente con las aportaciones de Nohlen, mismas que fueron abordadas en la parte final del apartado anterior.

De acuerdo con la Constitución Política³⁵, el Congreso General o de la Unión se integra con una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, y el Poder Legislativo de los estados que conforman la federación se asumirá por una Legislatura Local. La Cámara de Diputados federal se integrará por 300 representantes de la nación electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 representantes se elegirán o asignarán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones electorales plurinominales.

Respecto de las legislaturas de los estados, en el artículo 116 de la Constitución general solo se establece que éstas se integrarán con representantes populares electos conforme con los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que establezcan las respectivas leyes electorales locales. El número de representantes será proporcional a la población de cada Estado; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete representantes en los estados cuya población no llegue a las cuatrocientos mil personas; de nueve, en aquellos cuya población exceda este número y no rebase las ochocientos mil; y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. También se prevé los porcentajes de sobre y subrepresentación permitidos.

Como puede advertirse, en el texto constitucional no existe una reglamentación para que los estados observen reglas específicas en cuanto a los porcentajes de votación requeridos, como tampoco respecto de las fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional (SCJN, 2000, p. XV); sin embargo, en cumplimiento al principio de supremacía constitucional y toda vez que dicho principio es uno de los rectores del sistema electoral nacional, las legislaturas de

³⁵ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, artículos 50, 51, 52 y 116, fracción II.

los estados, en ejercicio de su libertad configurativa, deben incluirlo o incorporarlo en su sistema electoral local o subnacional, esto es, la legislatura de cada Estado tiene la responsabilidad y atribución de normar o establecer las reglas específicas a aplicar en la asignación de diputaciones plurinominales, de conformidad con su Constitución Política particular³⁶ y dentro del marco normativo de la Constitución Política general.

La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obliga a los operadores del derecho a crear e interpretar dicho ordenamiento conforme a los principios y reglas constitucionales (García de Enterría, 2006, p. 101); en consecuencia, las legislaturas de los estados se encuentran obligadas a observar los principios rectores del sistema electoral nacional y demás postulados democráticos consagrados en los textos de la Constitución general. Al mismo tiempo, el principio federalista³⁷ consagrado principalmente en los artículos 40, 41, 73 y 124 constitucionales, sustenta la libertad configurativa de las legislaturas locales para regular los porcentajes requeridos y las fórmulas de asignación de sus propias diputaciones plurinominales; pero siempre, se insiste, sin contravenir las disposiciones normativas materiales de la Carta Magna o las estipulaciones del pacto federal.

El control judicial sobre la constitucionalidad³⁸ de las leyes es una pieza central del sistema federal y del Estado constitucional de derecho. En estas condiciones, todo

³⁶ Por ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en sus artículos 38 y 39, establece que la Legislatura del Estado se integrará por setenta y cinco diputados electos en su totalidad cada tres años, cuarenta y cinco conforme al principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales, y treinta conforme al principio de representación proporcional en hasta tres circunscripciones electorales plurinominales. Y en los artículos 24 y 368, del Código Electoral del Estado de México, se definen conceptos, elementos y se dispone que para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se aplicará la fórmula de proporcionalidad pura.

³⁷ El federalismo, dice Carbonell (2003, pp. 380 y 381), es una forma de asociación política dentro de un Estado, y supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido, entre otras competencias, en la posibilidad de crear por sí mismas normas jurídicas. Y sirve, particularmente en México, como atemperante del presidencialismo (y tal vez también Poder Judicial de la Unión) que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional.

³⁸ El principio de *judicial review* reconoce el poder de los tribunales de declarar nulas, para efectos de no aplicar, las leyes que contradigan a la Constitución. Recordemos que una de las diferencias principales entre el sistema inglés y el norteamericano, reside en que para los primeros "la autoridad del Parlamento es trascendente y no tiene límites, no tiene Constitución escrita ni *fundamental law* que limite el ejercicio del poder legislativo. En contraste, en América la situación es radicalmente diferente; la Constitución es escrita y fija; contiene la voluntad

ordenamiento constitucional³⁹ está orientado a asegurar la vigencia o efectividad de los derechos e intereses de las personas. Entre este principio se encuentra, dice Peña Freire (1997, pp. 202 y 227), la

funcionalización de un poder del Estado a la garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos a través de la corrección de la ilegitimidad del conjunto de relaciones, procesos y actos de ejecución y producción jurídicas respecto de los valores y principios constitucionales que informan todo el ordenamiento.

Sera el Poder Judicial, pues, el responsable de velar por la corrección de los márgenes de ilegitimidad o desviación de todo acto de autoridad que llegaren a producirse. Y concluye: “Queda claro que *el control es jurídico y no político*, es decir, se trata de verificar que las opciones realizadas por el legislador que determinan el sentido político del ordenamiento están entre las jurídicamente posibles según la constitución”.

2. 2. La representación proporcional en la Cámara de Diputados federal

La representación proporcional, dice la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁰ (Corte), “es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor”. Y agrega: la introducción de dicho principio al sistema electoral mexicano obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada

permanente del pueblo y es derecho supremo de la tierra; es superior al poder legislativo” (García de Enterría, 2006, p. 61).

³⁹ En México el control de constitucionalidad de las leyes en materia electoral se prevé en los artículos 103 y 105, de la Constitución general, principalmente vía acción de inconstitucionalidad; y 79 y 86, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vías juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral.

⁴⁰ El sistema electoral mexicano originalmente fue de mayoría, así lo establecían las constituciones políticas de 1824 y de 1917. Con la reforma constitucional de 1963 por primera vez apareció una figura de representación distinta a la de mayoría que se denominó “diputados de partidos” (se atribuía un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo), cuyas reglas fueron modificadas nueve años después (1972). Y fue hasta la reforma constitucional de 1977 cuando se incorporó propiamente la representación proporcional mediante en un sistema de listas regionales que debían presentar los partidos políticos, abriendo así la puerta en la Cámara baja para que 100 escaños se asignarán conforme a este principio. La reforma de 1986, además de ampliar esta sección incrementado 100 diputaciones más, estableció que se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales (significando más de uno) en el país (Acción de inconstitucionalidad 6/98, publicada en el DOF el 28 de octubre de 1998, p. 18).

a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que pueden producirse en un sistema de mayoría simple.

Desde la reforma constitucional y legal de 1986, la Cámara de representantes federal se integra por doscientos diputados electos o asignados de acuerdo con el principio de representación proporcional. La Ley General⁴¹ establece que para la asignación respectiva se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los elementos cociente natural y resto mayor. El *cociente natural* es el resultado de dividir la *votación nacional emitida* entre las doscientas curules a asignar. Y el *resto mayor* es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de escaños mediante el cociente natural. También se reafirma los límites de sobrerrepresentación⁴², se definen los conceptos⁴³ que deben considerarse y los escenarios⁴⁴ que pueden actualizarse durante la repartición de las diputaciones plurinominales.

⁴¹ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo subsecuente Ley General, en sus artículos del 15 al 20, establece la fórmula de proporcionalidad pura a aplicar, así como sus elementos, conceptos y supuesto a observar durante la distribución de las diputaciones plurinominales.

⁴² Existen dos reglas de sobrerrepresentación permitidas o cláusulas de sobrerrepresentación: ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios; como tampoco con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje de escaños del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

⁴³ *Votación total emitida*: es la suma de todos los votos depositados en las urnas. *Votación válida emitida*: es el resultado de deducir a la votación total emitida, los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados. *Votación nacional emitida*: es el resultado de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de votación, los votos obtenidos por los candidatos independientes, los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados. *Cociente de distribución*: es el resultado de dividir el total de votos del partido político sujeto al límite de sobrerrepresentación, entre las diputaciones a asignarse al propio partido (escenario uno A). *Votación nacional efectiva*: es el resultado de deducir a la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos afectados por la cláusula de sobrerrepresentación. *Votación efectiva por circunscripción*: es el resultado de deducir a la votación emitida en la circunscripción, los votos del o los partidos afectados por la cláusula de sobrerrepresentación.

⁴⁴ Escenario uno A: existen partidos políticos que se ubican en los supuestos de sobrerrepresentación; luego, primero se procede a asignar las curules respectivas a estos partidos. Escenario uno B: los escaños restantes, una vez aplicado el primer escenario, se distribuirán entre el resto de partidos políticos con derecho a ello y en proporción directa a su votación. Escenario dos: ningún partido político se ubica en los supuestos de sobrerrepresentación o es afectado por esta cláusula.

Para asegurar que ningún partido político rebase los límites de sobrerrepresentación, primero (escenario uno A) la autoridad electoral administrativa⁴⁵ determinará el número de escaños que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural. Si con la asignación realizada el partido político supera los trescientos escaños, o su porcentaje de diputaciones respecto al total de la Cámara (500) excede en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidas tantas curules de representación proporcional como sea necesario hasta ajustarse a los límites referidos (las curules excedentes, junto con las restantes, se distribuirán entre los partidos políticos que no se ubiquen en esos supuestos). Hecho el ajuste, los votos obtenidos por el partido político en cada una de las *circunscripciones plurinominales*⁴⁶ se dividirán entre el *cociente de distribución*, asignándose las curules en cada una conforme a números enteros; si quedaren diputaciones por asignar, se empleará el método de resto mayor entre las cinco circunscripciones.

Realizada la asignación anterior, (escenario uno B) se procederá a repartir el resto de los escaños entre los demás partidos políticos con ese derecho, para lo cual se obtendrá la *votación nacional efectiva*, misma que se dividirá entre el número de curules pendientes por distribuir para obtener un *nuevo cociente natural*. La votación nacional efectiva (o votación simplemente) obtenida por cada partido se dividirá entre el nuevo cociente natural, y el resultado en números enteros será el total de diputaciones que se asignarán al partido político de que se trate; si quedaren curules

⁴⁵ Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien tiene la atribución de efectuar el cómputo total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, declarar la validez de la elección, determinar el número de curules a asignar a cada partido político y expedir las constancias respectivas (art. 44, numeral 1, inciso u), de la Ley General).

⁴⁶ Son las cinco áreas geográficas, integradas por varias entidades federativas y que sirven de base para la elección de las y los 200 diputados federales por el principio de representación proporcional. Así, México se divide en cinco circunscripciones plurinominales: la *primera* la integran los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. La *segunda* la integran Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; con cabecera en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. La *tercera* se integra por Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, con cabecera en la ciudad de Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. La *cuarta* por Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; con cabecera en la Ciudad de México. Y la *quinta* por Colima, México, Michoacán y Querétaro; con cabecera en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México. En cada circunscripción se eligen a 40 diputadas y diputados (Acuerdo INE/CG130/2023, emitido el 27/02/2023 y publicado en el DOF el 29/03/2023).

por distribuir, se utilizará el método de resto mayor considerando los votos remanentes de cada partido. Para la repartición por circunscripción, se obtendrá la *votación efectiva por circunscripción*, la cual se dividirá entre el número de escaños pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, a fin de obtener el *cociente de distribución* en cada una de éstas. La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones se dividirá entre el cociente de distribución, y el resultado en números enteros será el total de diputaciones que se les asignará; si quedaren escaños por repartir, se utilizará el método de resto mayor considerando los remanentes en votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones (art. 18, numeral 2, incisos a) a d), de la Ley General).

Si ningún partido político se ubica en los supuestos de sobrerrepresentación o es afectado por esta cláusula, y una vez determinado el número de diputaciones a asignar a cada partido político conforme al cociente natural (inicial), (escenario dos) se procederá a dividir la votación total de cada circunscripción entre cuarenta para obtener el cociente de distribución. Enseguida se dividirá la votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones entre el cociente de distribución, y el resultado en números enteros será el total de diputaciones que se asignará a cada partido por circunscripción; si quedaren curules por repartir, se aplicará el criterio de resto mayor considerando el remanente de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones.

Pese a la existencia de regulación en el orden federal, “las reglas que determinan la asignación de cargos de elección popular (senadores, diputados federales, diputados locales, síndicos, regidores) por el principio de representación proporcional, pocas veces son claras y sencillas” (Solorio Almazán, 2007, p. 54). Quizá el grado de complejidad se explique en buena parte por el rigor técnico que requiere; pero ciertamente se trata de un procedimiento nada o poco asequible a la ciudadanía en general o a quienes no participan en esa función estatal. A manera de ejemplo, refiero la distribución de diputaciones plurinominales en la elección intermedia de 2021, en la que participaron diez partidos políticos (algunos agrupados en dos coaliciones), de los cuales tres no alcanzaron el tres por ciento de votación y, por lo mismo,

perdieron su registro como partido político nacional al tiempo de no acceder a la repartición de curules por este principio:

Cuadro 1

Diputaciones de representación proporcional asignadas a cada partido por circunscripción en la elección de 2021

PARTIDO POLÍTICO	CIRCUNSCRIPCION					TOTAL	Mujeres	Hombres
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a			
PAN	8	13	5	9	6	41	21	20
PRI	7	8	7	7	11	40	20	20
PRD	1	1	2	2	2	8	4	4
PT	1	1	2	2	1	7	3	4
PVEM	1	3	4	2	2	12	6	6
MC	7	3	2	2	2	16	8	8
MORENA	15	11	18	16	16	76	38	38
Total	40	40	40	40	40	200	100	100

Fuente: Acuerdo INE/CG1443/2021, emitido el 23/08/2021 y publicado en el DOF el 01/09/2021.

Para acceder a la repartición de escaños plurinominales, los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; y alcanzar por lo menos el tres por ciento⁴⁷ del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Este segundo requisito, lisa y llanamente, implica inutilizar o desperdiciar los votos recibidos por el partido que no se ubica en ese supuesto; por ende, conlleva ignorar o desconocer los sufragios o voluntad de la ciudadanía que respaldó esa opción política o candidaturas postuladas. Formal o jurídicamente no hay mucho que decir porque así está establecido en la Ley; sin embargo, a partir de la naturaleza de la representación proporcional⁴⁸, tal disposición

⁴⁷ Este porcentaje coincide con el requerido por la Constitución general (art. 41, fracción I, párrafo cuarto) para conservar el registro como partido: “El partido político nacional 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 de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro”, con la diferencia que éste puede alcanzarse en cualquier elección.

⁴⁸ Es una relación exacta entre votos y escaños, entre más exacta, mejor. Cada partido político recibe la cantidad de escaños como veces está comprendido el cociente natural (o de distribución) en la cantidad de votos obtenida por el mismo.

y desperdicio de cierta voluntad popular no deja de ser un acto de autoridad antidemocrático y contrario a los postulados de nuestra Constitución general; máxime cuando, por ejemplo⁴⁹, el cociente natural de distribución está muy por debajo de la votación válida emitida obtenida por los partidos que no alcanzaron el tres por ciento requerido.

Dicho de otro modo, si la integración en el órgano legislativo de todas las corrientes políticas relevantes y la participación efectiva de las minorías en la función parlamentaria son objetivos primordiales de la representación proporcional; entonces, excluir fuerzas políticas con cierta representatividad o ignorar sus votos contraviene dicho principio y, por lo mismo, resulta antidemocrático; pues tales disposiciones, al ir en contra de los fines y objetivos de la representación, violentan el espíritu democratizador y de pluralidad de ésta. En la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 6/98 (p. 22), citando a Mariano Otero, la Corte sostiene que la necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan reconocida universalmente, que solo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías; y remata: “Desde entonces se busca que la voz y presencia de las corrientes ideológicas minoritarias se hicieran presentes para la formación de la representación nacional”.

Antes de proceder a la asignación de diputaciones plurinominales, la autoridad electoral administrativa debe garantizar, por disposición constitucional y legal, que ninguna fuerza política supere el margen de sobrerrepresentación permitido, para lo cual debe asegurarse que ningún partido político cuente con más de trescientas diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional; como tampoco con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta sobrerrepresentación permitida de ocho puntos también es una disposición y acto

⁴⁹ En la elección intermedia de 2021, en la que perdieron su registro los partidos políticos Encuentro Social, Redes Sociales Progresistas y Fuerza Por México, por no alcanzar el tres por ciento requerido para conservar el registro y para acceder a la repartición, el cociente natural utilizado fue de 219,733 votos, y las votaciones alcanzadas por dichos partidos fueron 1'352,388; 868,444 y 1'216,780, respectivamente (Acuerdo núm. INE/CG1443/2021, de fecha 23 de agosto de 2021).

de autoridad en su caso contraria a los postulados democráticos, al menos por lo que corresponde a la esencia de la representación proporcional. El límite de trescientas curules igual puede resultar violatoria si dicha cantidad no está legítimamente respaldada con la votación respectiva, aunque ciertamente se explique en buena medida como una distorsión natural de la mayoría relativa. Un ejemplo claro y actual es la intención del gobierno mexicano⁵⁰ en turno que con el 58.4% de la votación plurinominal obtenida por su coalición pretende alcanzar el 74.4% de los escaños en la Cámara de Diputados.

2. 3. Sistema electoral subnacional para la integración de los congresos

La República mexicana es un Estado federal compuesta de treinta y dos estados libres y soberanos en todo lo que corresponde a su régimen interior; pero unidos en una federación conforme a los principios y demás postulados contenidos en la Constitución general. El federalismo⁵¹, como forma de Estado, contiene en su organización política y administrativa distintos órdenes o niveles de gobierno, todos con sustantividad propia. Cada orden, además de gozar de independencia política, tiene reservadas y aseguradas sus atribuciones y responsabilidades públicas; por tanto, disponen de su propio campo de acción política y jurídica que se traduce, entre otras facultades o libertades, en el ejercicio de crear o configurar las normas jurídicas que regularán su vida interior. El federalismo, pues, no significa independencia absoluta de los poderes locales, sino un régimen equilibrado y coordinado de distribución de competencias, en el que las entidades federativas siempre están obligadas por el pacto federal y la supremacía constitucional general (Acción de inconstitucionalidad 6/98, p. 20).

Hoy día se cuestiona que el sano y necesario control judicial federal se ha convertido en un centralismo asfixiante para los poderes legislativos y judiciales de los

⁵⁰ Murayama, 2024, "Sobrerrepresentación: el truco del trasvase de triunfos". Portal electrónico de EL FINANCIERO: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/07/17/sobrerrepresentacion-el-truco-del-trasvase-de-triunfos/>

⁵¹ El federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el Estado unitario. Mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno; el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional (Guillén López, 2012, p. 13).

estados, y tal vez es parcialmente cierto; digo parcial porque en el país está vigente el régimen federal y el principio de supremacía constitucional. Respecto de la labor legislativa, es un hecho que la extensión de la decisión del legislador es inversamente proporcional a la extensión del contenido del texto constitucional general (a mayor amplitud de éste, menor libertad de aquél); dicho de otra forma: mientras más sustancia material contenga la Constitución, menor margen de configuración normativa tendrá el legislador. Por la misma razón la labor del Poder Judicial de los estados puede resultar (y parecer indebidamente) vedada o cercada, máxime cuando expresamente se mandata a los jueces de cada Estado que, de encontrarse ante una disposición constitucional y legal locales en contra, deberán estarse o arreglarse a la Constitución, leyes y tratados (federales).

En materia político-electoral, particularmente para la integración de los congresos estatales, el artículo 116, fracciones II y IV, constitucional, establece que las legislaturas locales se integrarán con representantes populares electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, *en los términos que señalen sus leyes*; así como los límites de sobre y subrepresentación permitidos o válidos. Por consiguiente, el Poder Legislativo de cada entidad, en ejercicio de su facultad connatural y libertad configurativa, es el competente para normar el procedimiento de integración de su legislatura, particularmente la sección que se conforma con representantes electos o asignados según el principio de representación proporcional; libertad que, dicho sea de paso, no es absoluta o ilimitada, sino que debe ceñirse a los principios y bases establecidos en la Constitución general y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano⁵². Recordemos que en el Estado constitucional el Poder Legislativo queda sometido a derecho (a diferencia del Estado liberal en el que era considerado poder soberano, en tanto representante de la voluntad general), al igual que el resto de los poderes del Estado.

⁵² Jurisprudencia 5/2016. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETARSE EL DERECHO A LA IGUALDAD. En la que se advierte que las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir las 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. Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cossío (2007, p. 24), en su artículo “Los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales”, concluye que la soberanía de los estados básicamente se manifiesta en dos órdenes: en la capacidad de elegir a sus gobernantes, y en la aptitud de darse sus propias leyes en las materias sobre las que no legisla la federación. Los estados⁵³, agrega: tienen que diseñar los sistemas electorales que servirán de asidero para la integración de sus congresos sobre la base de los principios de representación proporcional y de mayoría relativa; sin embargo, en ejercicio pleno de sus facultades, cuentan con absoluta libertad de precisar la forma de combinar ambos sistemas de elección, ponderando siempre sus necesidades propias y circunstancias políticas específicas, y respetando las estipulaciones del pacto federal, en el entendido de que la forma de gobierno de nuestro país es democrática y representativa.

Es incuestionable, pues, la libertad de configuración de las legislaturas locales para normar la asignación de sus diputaciones plurinominales; pero también es cierto que, primero, sus fórmulas y metodologías deben asegurar los fines y objetivos de la representación proporcional, y segundo, se encuentra limitada por el resto de mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución general y los tratados internacionales respectivos, de conformidad con el artículo 1o constitucional⁵⁴. En consecuencia, para regular la materia electoral, las legislaturas locales deberán observar permanentemente el texto o contenido de las fracciones II y IV del artículo 116 constitucional, y demás bases y mandatos previstos en la Ley fundamental; pueden (y deben) desarrollarlas ampliándolas o haciéndolas progresivas, pero no legislar para comprimirlas y menos en contra. La configuración del ordenamiento que realiza el Poder Legislativo no es, por tanto, ni original ni creadora, sino que ya estaba en la Constitución en el sentido que era posible desde la misma.

⁵³ La facultad de otorgarse sus propias leyes obedece a que precisamente la propia Constitución federal así lo dispone, sin que ello implique que deban contener disposiciones idénticas o similares a las previstas en dicha Constitución, toda vez que en su elaboración tienen un margen dentro del cual pueden desarrollarlas y adaptarlas a sus necesidades específicas para hacerlas funcionales.

⁵⁴ Tesis jurisprudencial 11/2016 (10a). LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, emitida por el Pleno de la Corte el 11 de agosto de 2015.

Lo que hace el legislador es señalar, de entre las diversas orientaciones posibles, aquella que será implementada (Peña Freire, 1997, p. 200).

Finalmente, con el adjetivo subnacional, que puede entenderse como toda jurisdicción de gobierno por debajo del orden nacional o central (federal en nuestro caso), se pretende delimitar los sistemas electorales locales, específicamente para los fines del presente trabajo, como el conjunto de preceptos constitucionales generales y particulares y las normas ordinarias de los estados que regulan la representación proporcional en la integración de los congresos locales, incluidos los criterios judiciales y las disposiciones reglamentarias emitidas al respecto. En este sentido, nuestro país, como Estado federal, tiene treinta y dos sistemas electorales subnacionales distintos, uno por cada Entidad federativa y la Ciudad de México. Y son distintos porque, si bien su poder público dimana del pueblo y adoptan la misma forma de gobierno (republicana), cada uno tiene su propia organización política y administrativa, por ende, normatividad e instituciones propias.

2. 4. La representación proporcional en las legislaturas locales

Cada entidad federativa es libre y soberana, por ende, cuentan con su Constitución particular y con las leyes ordinarias respectivas. En materia político-electoral, todas prevén la organización del poder político, particularmente el ejercicio de éste y la renovación de sus titulares. En todas las constituciones subnacionales se adopta la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular; y el poder público lo disocian, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así lo establecen, por ejemplo, las constituciones de los estados de México, Michoacán y Oaxaca, en sus artículos 34, 35, 38; 13, 17, 19, 20, 21; 29, 30, 31 y 33, respectivamente.

De igual forma, todas las entidades federativas cuentan con sus propios ordenamientos electorales ordinarios⁵⁵, algunos los denominan leyes, otros códigos; pero en todos se establecen y reafirman, básicamente, los derechos de la ciudadanía,

⁵⁵ Por ejemplo: Código Electoral del Estado de México, Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, Ley Electoral del Estado de Baja California, etc.

la organización del poder político, las etapas y actos del proceso electoral, con sus respectivos procedimientos o mecanismos instrumentales, y los medios administrativos sancionadores y de impugnación jurisdiccionales para corregir o subsanar las ilegitimidades o distorsiones jurídicas que se actualicen. Lo anterior conlleva que, además de disponer de un marco normativo específico, cada Estado tiene su propia autoridad electoral tanto administrativa como jurisdiccional, así como sus fiscalías para perseguir delitos electorales.

Aunque con ciertas diferencias y particularidades, en las treinta y dos legislaciones electorales subnacionales, particularmente en la normatividad ordinaria, se contempla la proporcionalidad como principio de representación para la integración de sus respectivos congresos; por consiguiente, conviene tener presente lo que significa dicho principio en el sistema electoral mexicano.

Al respecto, la Corte, citada por Solorio Almazán (2007, p. 55), determinó que el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, persigue los siguientes objetivos esenciales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; una representación lo más aproximada posible al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías; y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple. Y concluyó que “la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos”; además, que el examen del referido principio “debe hacerse atendiendo no solo al texto literal de las normas que lo regulan, sino también al contexto de la norma que lo establece, así como a los fines y objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela”, remata el mismo autor (p.56).

De acuerdo con la tesis jurisprudencial P./J. 69/98, intitulada “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”, emitida por la Corte, las bases generales que deben observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de

proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas de lo previsto en los artículos 54 y 116 constitucionales, son las siguientes:

Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

Estas son las bases que obligadamente deben observar las legislaturas locales al momento de incorporar o reformar el principio de representación proporcional en sus respectivas legislaciones. Ciertamente no existen disposiciones constitucionales que les impongan reglas específicas de cómo hacerlo o qué elementos considerar; pero si el mandato de incorporar ambos principios de representación; por lo que las legislaturas locales deberán encontrar fórmulas y metodologías que aseguren los fines y objetivos de la representación proporcional; como ya se dijo párrafos arriba: pueden desarrollar dichas disposiciones generales, pero no comprimirlas y menos contravenirlas *so pena* de violentar la Carta Magna y los postulados democráticos. Las legislaturas locales, pues, son libres de crear y reformar sus normas electorales para ajustarlas a su realidad político social, o para cumplir los mandatos de las últimas reformas de la Constitución general, a fin de alinear o armonizar la normatividad electoral subnacional, pero en ningún caso pueden contravenir el marco constitucional. Por ejemplo, la LXIV Legislatura del Estado de Oaxaca, el 28 de mayo de 2020 (publicado en el Periódico Oficial respectivo dos días después), reformó su Ley electoral en materia de construcción de ciudadanía y de ejercicio de los derechos

político-electorales, para incorporar el principio de paridad de género⁵⁶ y el deber de establecer mecanismos para prevenir, atender, sancionar y en su caso erradicar la violencia política en razón de género.

2. 5. Finalidad de la fórmula de proporcionalidad pura

Si bien la sobrerrepresentación política en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mexicano se determina sobre el número de diputaciones por ambos principios que una fuerza política alcanza con relación a su votación; la representación proporcional se calcula y asigna considerando únicamente la parte o sección de dicha Cámara que se integra de acuerdo con la fórmula de proporcionalidad pura, es decir, se toma en cuenta solo las 200 curules a distribuir en las cinco circunscripciones plurinominales de acuerdo con las reglas previamente establecidas, que equivalen al 40% de la integración total. Dicho de otro modo, la representación proporcional de las fuerzas políticas contendientes es solamente respecto de los 200 escaños y no sobre los 500 que actualmente conforman la Cámara baja.

El principio de representación proporcional, garante del pluralismo político, busca representar a las fuerzas minoritarias al tiempo de compensar la tendencia de sobrerrepresentación que genera en forma natural la mayoría relativa, pues cuanto más grande sea la parte elegida por mayoría relativa, superior será la inclinación mayoritaria del colegiado o parlamento; pero, se insiste, la representación proporcional que se asegura con la fórmula de proporcionalidad es únicamente respecto de la sección⁵⁷ del colegiado que se integra conforme a este principio, no respecto del total de la Cámara. El mismo razonamiento vale en el ámbito subnacional, pues la

⁵⁶ El principio de paridad de género se incorporó al texto constitucional en el 2019, cuya reforma se publicó en el DOF el 06 de junio de 2019, misma que, de acuerdo con el Artículo Tercero Transitorio, serían aplicables a quienes tomen posesión de su cargo o puesto de elección popular, a partir de los procesos electorales federal o local siguientes a su entrada en vigor. Y en los transitorios Segundo y Cuarto, se ordena al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales reformar o armonizar los cuerpos normativos correspondientes de su competencia.

⁵⁷ La Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral, en su sentencia relativa al Juicio de Revisión Constitucional Electoral número ST-JRC-172/2021 Y ACUMULADOS (p. 123), afirma que “el sistema mixto tiene como particularidad fundamental que la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende, por un lado, compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa y, por otro, garantizar un mínimo de representatividad de todas las fuerzas y grupos políticos”.

proporcionalidad que se busca con la respectiva fórmula es únicamente respecto de la sección plurinominal y no con relación al total de la legislatura.

Así se infiere también de la descripción de la fórmula de proporcionalidad pura prevista en el artículo 16 numeral 1, de la Ley General, cuyo asidero constitucional lo encontramos en el artículo 54, misma que opera únicamente para la asignación de los escaños de representación proporcional, no así para la obtención de las diputaciones de mayoría relativa. Esta interpretación se confirma en la Tercera Base General establecida por la Corte en la tesis P./J. 69/98, misma que las legislaturas de los estados deben observar para cumplir con el principio de representación proporcional electoral tratándose de diputados, cuyo contenido es del tenor siguiente: “La asignación de diputados será independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación”.

Las mismas consideraciones aplican en el orden estatal, pues de los 32 congresos locales, en 20 se guarda la misma proporción federal en su integración, es decir, 60% de diputaciones de mayoría relativa y 40% de representación proporcional.

En otras nueve, el porcentaje de diputados electos por MR excede el 61%; es decir, existe tendencia mayoritaria en la integración de sus Cámaras. Solo tres entidades tienen un porcentaje de diputados de MR menor a 60%, y pueden considerarse por tanto como de inclinación proporcional (Emmerich y Canela, 2012, p. 64).

Y en todos los casos sus fórmulas y reglas de representación proporcional se aplican solamente para integrar la sección respectiva de sus correspondientes congresos. Téngase en cuenta que “El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales”, así lo establece la Corte en la Base General Quinta de la tesis P./J. 69/98; por consiguiente, toda legislación subnacional y práctica institucional (acto de autoridad) que se aparte de este mandato resulta inconstitucional, y entre más se aleje, más clara la contravención.

2. 6. El poder del voto y sus efectos

La palabra sufragio deriva de la voz latina *suffragium*, que significa ayuda o auxilio; y el término voto proviene del latín *votum*, que puede entenderse como ofrenda o promesa. Es muy probable que ambos vocablos merezcan diferenciarse y analizarse por separado; pero para fines del presente trabajo resulta igual de relevante emplearlos indistintamente o como sinónimos. Maurice Hauriou, citado en el Diccionario Electoral editado por el IIDH-CAPEL (2003, p. 1243), define el sufragio o voto como “la organización política del asentimiento y al unísono, del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre”. “Es el acto cívico a través del cual cada elector expresa su sentimiento de pertenencia a la colectividad, ejerce un derecho y cumple un deber que le impone su condición de ciudadano” (Vázquez Alfaro, 2012, p. 9).

El voto es la capacidad de elegir. Y sin entrar a discutir si es un derecho innato u originario, o si al ejercerlo el elector actúa como un órgano del Estado que realiza una función de éste, podemos entender que se trata de “un derecho fundado en la convivencia social, propio del hombre, no en cuanto ser humano, sino en cuanto ciudadano de un Estado, cuya esencia, por tanto, corresponde al hombre-ciudadano, pero cuya determinación compete al Estado”, que es el encargado de asegurarlo. El sufragio es, pues, “el derecho político que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata, consecuentemente, de un derecho público subjetivo de naturaleza política”. El voto constituye una forma de expresión de voluntad, y con relación al sufragio político, el voto constituye el hecho de su ejercicio (Diccionario Electoral, 2003, pp. 1244 y 1245).

En un sistema político con elecciones democráticas, el derecho al sufragio lo sustentan cinco principios básicos: universal, igual, secreto, directo y libre. El *sufragio universal* significa que todo ciudadano tiene el derecho de elegir y ser elegido, independientemente del sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, clase social, educación, religión o convicción política. El *sufragio igual* (un ciudadano un voto) implica que la influencia del voto de todos los electores es igual, y no debe ser diferenciado por ningún motivo o causa; postula la igualdad cuantitativa de los votos; todos valen o pesan lo mismo. El *sufragio secreto* exige que la decisión del elector, en

forma de emisión del voto (sentido), no sea conocida por otros; el voto secreto es un principio que se opone a todas las formas de emisión abierta o pública. El *sufragio directo*⁵⁸ implica que la elección es directa o inmediata, es decir, el elector determina directamente a los titulares de los escaños o de puestos de gobierno. Y el *sufragio libre* significa que el acto de la emisión del voto debe ser ejercido sin coerción y sin presión ilícita; la libertad de elección es una exigencia fundamental de la elección misma (Nohlen, 1998, pp. 21-23).

El derecho a votar y ser votado, pilar fundamental de la democracia, no pueden verse por separado o en forma aislada, pues una vez concretados estos convergen o se materializan en el representante elegido, formando así una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos. Entre sus implicaciones, el *voto activo*, por ejemplo, comprende también la libertad de abstenerse o de no votar por las opciones postuladas, y éstas, a su vez, abren la posibilidad del voto en blanco, el voto nulo y el voto por candidatos no registrados. El *voto pasivo*, por su parte, abarca o comprende los derechos a ser elegible, a postularse o ser postulado, a ser registrado, a ser votado, a acceder al cargo, a ejercerlo y a permanecer en éste.

¿Cuánto poder tiene la o el elector en una democracia? Esta pregunta es el hilo conductor del volumen “El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático” de Meaglia (2023, p. 165). Entre las respuestas puede decirse que la ciudadanía tiene más poder en una democracia directa que en una indirecta; pues mientras en la primera el electorado “indica en la boleta electoral directamente el nombre de la persona candidata preferida”; en la segunda “se limita a elegir con su voto a las y los miembros de un cuerpo intermedio de *grandes electores*”, que serán quienes finalmente elijan al representante o gobernante. A favor del voto directo se argumenta que la elección es más democrática; en tanto que con el voto indirecto se asegura una mejor elección y se inhibe o neutraliza el riesgo de desórdenes populares.

⁵⁸ En las elecciones indirectas o mediatas, el cuerpo intermedio (colegio electoral) es previamente elegido y se encuentra entre el elector y los representantes. Se debe distinguir entre elección indirecta formal, en la que el colegio electoral está obligado a respetar el voto del elector primario, y elección materialmente indirecta, en la que el colegio electoral no tiene ese compromiso y elige a los representantes según su propio juicio.

Otra respuesta es que el poder del voto se diferencia en cada una de las tres fases de la vida política del régimen democrático: antes, durante y después del voto. En la primera fase el poder del voto está distribuido de manera desigual, “ya que las y los dirigentes de los partidos que designan a las personas candidatas y aquellos que financian las campañas electorales ejercen un poder superior al del resto de la ciudadanía” (p. 289). En la segunda fase, es decir, al momento de sufragar, todo el electorado ejerce un mismo poder, es el único momento en el que el voto de la ciudadanía son todos iguales, en tanto que cada voto cuenta por uno y tiene el mismo peso o valor. Y en la fase posterior al voto, al igual que en la primera, ciertos electores tienen más poder que otros, pues su capacidad de influir en los parlamentarios o gobernantes es superior al del resto del electorado; por ejemplo, los operadores de la disciplina partidaria, los cabilderos de los grupos de interés y los comunicadores que hacen opinión pública.

El voto es manifestación de igualdad y también instrumento de equilibrio de poder, y es importante por la diversidad de cargos que se eligen; por eso durante su ejercicio, esto es, en el momento mismo de sufragar, dice Meaglia, asumimos que el poder del electorado es mayor cuando los cargos públicos que puede elegir son más numerosos e importantes; cuando las elecciones son directas en lugar de indirectas; y cuando la duración de los cargos es breve y, por consiguiente, es más frecuente la posibilidad de sustituir a las y los titulares (p. 109). Si en sus términos más llanos, la democracia es entendida como la participación del pueblo en las decisiones del poder; entonces, en las actuales democracias representativas, el voto se convierte en el instrumento indispensable y consustancial de todo régimen democrático.

Entre sus efectos, el sufragio activo exige ser respetado y también considerado, por ejemplo, para la definición de los triunfos de mayoría, la asignación de cargos de representación proporcional, la conservación del registro como fuerzas políticas y el otorgamiento de prerrogativas; mientras que el voto pasivo, decíamos, supone por igual la garantía para mantenerse en el cargo, ejercerlo sin interferencias ilegítimas e integrar debidamente los órganos del Estado, entre otras. En el mundo real no ejercer el voto constituye una renuncia a los derechos de participación política y a la libertad

misma. Se trata de asumir, *verbi gratia*, que cada ciudadano tiene la capacidad de distribuir los pesos y contrapesos entre los órganos del Estado.

El voto democrático también desenlaza consecuencias o efectos directos tanto en la ruta de la representación política como en el régimen de partidos. Conforme a la primera, directamente o a través de intermediarios, el sufragio delega, autoriza o transmite autoridad al representante para que actúe o decida en nombre del votante; sin embargo, el representante no está obligado ni jurídica ni políticamente a seguir fielmente el mandato recibido (mandato imperativo); por el contrario, tiene asegurado actuar o decidir conforme a sus propias razones o juicios⁵⁹. En este caso, electoralmente hablando, el votante solo puede premiarlo o castigarlo con su voto en la siguiente elección, de forma llana o franca si está prevista y busca la reelección, o a través de la fuerza política que lo postuló. Técnicamente el voto útil, sofisticado o estratégico⁶⁰ puede condensar esta coyuntura o circunstancia. También en este horizonte quedan comprendidos, al menos para su eventual análisis, los votos nulos, votos en blanco o a favor de candidatos no registrados.

Pero en el régimen de partidos políticos, al menos en el sistema electoral mexicano, el sufragio no solo sirve para ganar elecciones, con los respectivos efectos mecánico y psicológico⁶¹; también suma a la fuerza política del partido para conservar

⁵⁹ Sieyès, (como se citó en Meaglia, 2023, p. 293), sostiene que los miembros de un cuerpo legislativo no deben ser “simples portadores de votos”, encargados únicamente de referir en la asamblea las opiniones de sus electores, sino “verdaderos representantes”, libres de exponer los puntos de vista personales, confrontarlos con los de otros representantes, discutir y finalmente decidir: “los diputados no están en la Asamblea Nacional para anunciar los votos de sus electores, sino para deliberar y votar libremente de acuerdo con la opinión del momento, iluminados por todas las luces que la asamblea puede proporcionar a cada diputado”.

⁶⁰ Los electores instrumentalmente racionales evitan desperdiciar (y castigar con) sus votos en candidaturas poco viables y prefieren, en cambio, trasladar su apoyo al candidato potencialmente ganador. Mientras todos coincidan en cuáles son las candidaturas sin posibilidad de ganar (o a castigar), la votación estratégica significa que los votos se concentren en los candidatos firmes, de los cuales normalmente solo hay dos en equilibrio (Cox, 2004, p. 50).

⁶¹ El efecto mecánico es la desviación del ideal de proporcionalidad en el proceso de conversión de los votos en escaños. Su principal manifestación es la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios y la penalización de los minoritarios. El carácter mecánico de la incidencia se deriva del hecho de que, una vez establecidas las reglas electorales, no ha lugar a manipulación o estrategia de los actores. El efecto psicológico depende de la adecuación del comportamiento de las elites partidistas y de los electores a la dinámica que el sistema electoral genera en el de partidos. La formación de las presunciones (o creencias) de las elites políticas y de los electores, vistos como actores racionales maximizadores de su utilidad, sobre las posibilidades de conseguir un escaño en una circunscripción de un partido determinado se produce a partir de su experiencia en las elecciones anteriores y tomando como dadas sus propias expectativas acerca de la manera en que piensan que los demás van a comportarse. Así, mientras los partidos formarán coaliciones electorales en los distritos donde no tienen expectativas de alcanzar representación por sí solos, o simplemente no competirán; los votantes apoyarán

el registro y para acceder a la repartición de escaños plurinominales; e incide mayoritariamente para determinar la asignación de financiamiento público y el acceso a prerrogativas. Estos efectos resultan determinantes para la existencia y desarrollo de los partidos, y generalmente pasan desapercibidas para el grueso del electorado, estos efectos patentizan la importancia y trascendencia del voto; en otras palabras, testifican el alcance y el control potencial del poder ciudadano en la vida política del país. Veamos:

En el ámbito federal⁶², por ejemplo, un partido político pierde su registro si no obtiene, por lo menos, el *tres por ciento* de la votación válida emitida en la elección ordinaria inmediata anterior de diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el ámbito estatal se exige el mismo porcentaje a los partidos políticos para conservar el registro local, solo que respecto de la elección ordinaria inmediata anterior de gobernador, diputados o ayuntamientos, o sus equivalentes en la Ciudad de México.

El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos se fija anualmente, el cual se obtiene al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente (ahora UMA) para la Ciudad de México, y de la cantidad que resulte, el 70% se *distribuye entre los partidos de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos* en la elección de diputados inmediata anterior, y el 30% en forma igualitaria. Y cada tres y seis años reciben 30 y 50% más, respectivamente, del financiamiento ordinario para las actividades tendientes a la obtención del voto (gastos de campaña). Anualmente también reciben financiamiento público por actividades específicas, y el monto a repartir equivale al 3% del financiamiento público ordinario, y de la cantidad que resulte, el 70% se *asigna de acuerdo con el porcentaje de votos que obtenga el partido* en la elección de diputados inmediata anterior, y el 30% en forma igualitaria. Estas reglas y porcentajes, una vez aplicados, producen cantidades exorbitantes de

candidaturas con posibilidades efectivas de victoria, aún en detrimento de sus opciones preferidas (convicción). El efecto psicológico refuerza al mecánico, en tanto que adelanta o acrecienta sus tendencias (Lago Peñas, 2000, pp. 225 y 226).

⁶² Artículo 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; normas generales que se desarrollan en distintos artículos de la Ley General y de la Ley General de Partidos Políticos.

efectivo como las siguientes: financiamiento público⁶³ (incluido ordinario, de campaña y específico) de los partidos políticos nacionales, por ejemplo, de dos procesos con tres elecciones y uno con una: en 2012 superó los 6,000 millones de pesos; en 2018 rebasó los 6,500 millones; y en 2015 (elección intermedia) ascendió a 5,800 millones.

Con el fin de hacer efectiva la prerrogativa de acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión, el Instituto Nacional Electoral, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, y fuera de dicha temporalidad administra el 12% de todo el tiempo del Estado. Del total de tiempo en el primer supuesto, *el 70% se distribuye entre los partidos de acuerdo a la votación alcanzada* en la elección de diputados inmediata anterior, y el 30% en forma igual. En el segundo supuesto, del tiempo total que resulte, el 50% se distribuye entre los partidos en forma igualitaria. Sin entrar a la cuantificación monetaria de tiempos en televisión, que es de anticiparnos resultarían cantidades estratosféricas, basta referir como ejemplo el testimonio⁶⁴ de un candidato presidencial en el 2006, quien al acudir a negociar la pauta de sus promocionales tan solo con una de las televisoras, descubrió que la cantidad solicitada “implicaba un costo casi igual al tope de campaña que en ese entonces marcaba el IFE, esto es, 651 millones de pesos”.

Para acceder a la repartición de escaños plurinominales en el orden federal, todos los partidos que alcancen el tres por ciento de la votación emitida para las listas regionales de diputados tienen el derecho de participar en dicha distribución. Y les será asignado a cada uno tantas curules cuantas veces quepa en su votación el cociente electoral. En el orden estatal el porcentaje requerido para entrar a la repartición generalmente es el mismo; pero solo ocho entidades coinciden con la federal, es decir, aplican la fórmula de proporcionalidad pura, principalmente porque no asignan escaños en forma directa; las veinticuatro restantes, antes de aplicar esta fórmula, asignan un escaño a todos los partidos que hayan alcanzado el porcentaje de votos

⁶³ Gráfica 2. 1. Financiamiento público de los partidos políticos nacionales otorgado por el IFE/INE (Casar y Ugalde, 2018, p. 38).

⁶⁴ Para entender la relación entre campañas y medios es preciso recordar que la reforma electoral de 2007 prohibió a los candidatos y partidos políticos la adquisición de espacios de publicidad en radio y televisión para propaganda electoral (Casar y Ugalde, 2018, pp. 183 y 193).

requerido para entrar a la distribución, denominadas diputaciones por porcentaje mínimo. En el siguiente capítulo abundaremos particularidades de los sistemas plurinominales de cada entidad.

Capítulo tercero

La representación proporcional subnacional

3. 1. Incentivos que determinan el tipo de sistema

La formación de una mayoría parlamentaria de un partido político o de una asociación de partidos, y la distribución proporcional de escaños de acuerdo con la votación que obtenga cada partido contendiente, respectivamente constituyen los objetivos políticos que fundamentan la representación por mayoría y la representación proporcional (RP). Por eso los pensadores y líderes políticos que se inclinan por la gobernabilidad prefieren que el principio de mayoría rija el sistema electoral; en tanto que quienes se inclinan por la pluralidad y legitimidad prefieren la rectoría de la RP. Como principio, la RP refleja las preferencias políticas del electorado, así como la fuerza de los partidos políticos de acuerdo con su votación alcanzada, misma que se traduce en un número de escaños. Nohlen (2015, p. 32) sostiene que “dado el alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños, por lo general ningún partido alcanza la mayoría absoluta de escaños, si no logra la mayoría absoluta de votos”.

Como las reglas electorales o de representación son determinadas por instancias o decisores políticos, resulta más probable que el o los partidos en el gobierno, al anticipar los efectos a menudo variables de los distintos sistemas electorales, elijan a aquel que les permita maximizar sus posibilidades de permanecer en el poder. Dicho de otro modo, en la medida en que la arena electoral en la que compiten sea estable y el sistema electoral cumpla con sus objetivos políticos, los partidos en el gobierno no tienen incentivos para modificar la normativa electoral (al menos en una normalidad institucional). Por el contrario, una transformación repentina del mercado electoral con el correspondiente incremento de incertidumbre forzaría a un cambio de régimen electoral. Por eso, la teoría advierte y la experiencia confirma que el grado de probabilidad de que los partidos en el poder decidan modificar las reglas electorales vigentes, depende de la medida en la cual dichas reglas amenacen con socavar su viabilidad política en la nueva arena electoral. Por ejemplo, la ampliación del voto o la participación copiosa, el cambio de preferencias electorales o la emergencia de nuevos partidos, son factores que amenazan sustancialmente la

fortaleza electoral de los viejos partidos; en consecuencia, las elites de estos tienen fuertes incentivos para modificar las reglas del juego electoral o para repensar el sistema comicial.

En este contexto de pluralidad y fragmentación la expectativa o decisión de desplazarse hacia un sistema de RP es más fuerte o se torna irresistible. En palabras de Boix (como se citó en Escolar et al., 2015, p. 34), ante los efectos beneficiosos de la regla de la pluralidad con relación a la deseable sensibilidad gubernamental frente a las demandas ciudadanas y la estabilidad política, la bibliografía más reciente enfatiza que la RP constituye el sistema más adecuado de gobierno para cualquier sociedad con un alto grado de fragmentación política. Incluso, cuanto mayor sea la dependencia económica de un Estado o país desarrollado del comercio exterior o de una economía dependiente de éste, mayores serán los incentivos políticos para desplazarse hacia lo plurinominal. “La representación proporcional (y una presidencia débil) es el escenario más probable en países donde la democracia se impone desde abajo” (p. 53). Y en los países donde la vieja elite ha liberalizado el régimen, mientras mantenga el control de algunos recursos significativos, el escenario más factible será un umbral electoral alto. “El grado de proporcionalidad del sistema electoral dependerá, en parte, del uso de mecanismos alternativos (como el federalismo) para manejar el conflicto y cumplir con el propósito de una representación política justa” (p. 54).

En resumen, se puede concluir que los principios de representación responden a los objetivos que se buscan con la composición del órgano que ha de ser electo. Así, mientras la representación por mayoría fomenta o conforma mayorías parlamentarias, sin importar el grado de desproporción entre votos y escaños; la RP pone énfasis en que exista un alto grado de coincidencia entre votos y escaños, sin tomar en cuenta la posible fragmentación del sistema de partidos y los problemas que se presentan al momento de formar un gobierno (Nohlen, 2015, p. 32). En consecuencia, cuando las minorías están adecuadamente representadas en una democracia se advierten “cuatro ventajas principales que resultan de asegurar una vibrante y activa voz a los intereses de las minorías y de los partidos de oposición”, a saber: mejoran el desempeño del gobierno, mejoran la legitimidad del sistema democrático, canalizan el desacuerdo y

el conflicto, y preparan a la oposición para gobernar (Holzhacker, como se citó en Emmerich, 2012, p. 23).

3. 2. Examinación de los 32 sistemas electorales subnacionales

De acuerdo con la Constitución Política, el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Cada Estado parte debe adoptar la misma forma de gobierno federal, cuyo poder público se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o ente, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Con este mandato y en ejercicio de su libertad configurativa, los congresos locales o las legislaturas de los estados, considerando la misma Constitución como fundamento y contención y el sistema electoral federal como referente, han confeccionado su propio sistema electoral subnacional, en el que se establece que las legislaturas de los estados se integrarán tanto con diputaciones electas según el principio de mayoría relativa como con el principio de RP. Por consiguiente, para asegurar la integración de los congresos locales, México tiene treinta dos sistemas electorales subnacionales que coexisten con el federal y que conviven o se armonizan con las disposiciones del pacto federal; pues por mandato constitucional los de las entidades deben ajustarse a ciertos principios básicos.

Emmerich y Canela (2012, p. 11) nos dicen que la RP fue en su momento un factor importante para la transición democrática en México, y que actualmente es un elemento de balance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de equilibrio político en general. “Su mayor virtud es dar pluralidad a los órganos de representación política, cualidad que a su vez refleja la diversidad de puntos de vista entre los ciudadanos”. Pero también consideran que las leyes electorales locales en lo relativo a la RP, en ocasiones son confusas, oscuras o internamente contradictorias. “En varios casos, lo que establece una legislación se aleja mucho de lo que razonablemente podría entenderse como RP”. En el mismo sentido se pronuncia Solorio Almazán (2010, p. 29), quien afirma que las leyes electorales que determinan la asignación de

cargos de elección popular por el principio de RP, “pocas veces son claras y sencillas, contienen términos confusos o contradictorios, por lo que se hace necesario elaborar una sistemática que permita un estudio integral”.

La sección de los treinta y dos congresos locales integrados de acuerdo con el principio de RP, salvo la Ciudad de México que son equivalentes (33-33) y Jalisco que se diferencian por dos (20-18), en todos los casos⁶⁵ el número de escaños ocupados conforme al principio de mayoría relativa es superior a las curules asignadas de acuerdo con el principio de RP. Las primeras representan normalmente el 60% de la conformación total de las cámaras locales, y tratándose de estados como Aguascalientes, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala, constituyen también el límite superior de diputaciones a que puede aspirar un partido político o coalición, pues expresamente se dispone que quienes alcancen la totalidad de triunfos de mayoría relativa no podrán participar en la distribución de escaños de RP; se entiende, sin importar los porcentajes de representación. Recordemos que la Corte estableció, en la Base General Quinta de la acción de inconstitucionalidad 6/98, que “el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales”.

Conviene tener presente que mientras el procedimiento de asignación de curules de RP comprende las distintas etapas, supuestos, principios, reglas, criterios, elementos y conceptos previstos en cada legislación subnacional, de observancia obligatoria durante la distribución de escaños conforme con dicho principio; la fórmula de proporcionalidad es una herramienta matemática que nos informa de la relación existente (exacta o aproximada) entre distintas magnitudes o valores, en este caso, entre votos y escaños. Vaya, la fórmula de proporcionalidad es parte del procedimiento de asignación. En consecuencia, de acuerdo con las mismas legislaciones estatales, no se exagera si se afirma que existen tantos sistemas subnacionales que regulan la RP en la conformación de las cámaras locales como estados conforman nuestro país.

⁶⁵ Debe tomarse como parámetro la integración de la Cámara federal, que alberga 60% de diputaciones de mayoría relativa y 40% de RP. Y de los 32 estados, 20 entidades reiteran exacta o muy aproximadamente esos porcentajes; en 9 el porcentaje de mayoría relativa excede 61%, es decir, existe tendencia mayoritaria en la integración de sus cámaras; y solo 3 entidades tienen un porcentaje de mayoría relativa menor a 60%, y pueden considerarse por tanto como de inclinación proporcional (Emmerich, 2012, p. 64).

3. 2. 1. Circunscripciones plurinominales

El primer elemento de los sistemas electorales es la distribución de las circunscripciones electorales, es decir, la demarcación territorial que comprenderá la elección o en donde se decidirán las diputaciones de RP; por tanto, resulta relevante la cultura política de su electorado, principalmente la ideología y las preferencias electorales. La magnitud de la circunscripción se refiere al número de representantes que se eligen en una demarcación específica; por ejemplo, 40 diputaciones en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales federales. Y la proporcionalidad puede ser mayor cuando existe solo una gran circunscripción⁶⁶ que cuando hay varias demarcaciones electorales pequeñas. En México la elección de senadores es un buen ejemplo, pues los 32 plurinominales se eligen y asignan en una sola circunscripción que equivale país.

De los treinta dos sistemas electorales subnacionales, treinta y uno prevén una sola circunscripción plurinominal (se elige más de un representante) que equivale a toda la Entidad, esto quiere decir que las cinco diputaciones de RP que integran el Congreso de Baja California Sur (sección de menor tamaño de todos los sistemas subnacionales), o las treinta tres que se distribuyen en la Ciudad de México (sección de mayor tamaño), se asignan de acuerdo con la votación válida emitida en todo el territorio de dichas entidades. En los casos del Estado de México y de Sinaloa, aun cuando en sus constituciones se prevé hasta tres circunscripciones plurinominales, en su legislación secundaria se establece o precisa una sola para dicho fin. La legislación de Tabasco es la única que establecen dos circunscripciones plurinominales, en las cuales se elegirán catorce diputaciones a través de dos listas regionales, integrada cada una por siete fórmulas de candidatos.

⁶⁶ Esta relación o inferencia se le conoce como nivel y número de circunscripción y obedece a dos razones: primera, al haber una sola circunscripción, su magnitud será mayor que si existen varias, y una magnitud mayor facilita la proporcionalidad. Segunda, si hay una circunscripción única, el problema de las fracciones decimales se presenta una solo vez (Emmerich y Canela, 2012, p. 31).

3. 2. 2. Candidaturas

La representación proporcional que surge de la elección en una circunscripción plurinominal, por definición conlleva la postulación de varias candidaturas, que regularmente se integran en una lista (cerrada y bloqueada) de fórmulas de candidatos de acuerdo con el tamaño (cantidad de representantes a elegir) de la sección de RP del órgano que se elige. Por consiguiente, el número de fórmulas de cada lista única o regional depende del tamaño de la parte respectiva de cada Congreso o Legislatura local. Así, del total de sistemas electorales subnacionales, en diez se asignan de cinco a diez escaños de RP, entre los cuales figuran estados como Aguascalientes (9), Baja California (8), Baja California Sur (5), Coahuila (9), Colima (9) y Durango (10). En veinte se distribuyen de once a veinte curules, entre los cuales se encuentra el grueso de estados, por ejemplo: Chihuahua (11), Hidalgo (12), Guanajuato (14), Puebla (15), Michoacán (16), Oaxaca (17), Guerrero (18), Jalisco (19) y Veracruz (20). El Estado de México (30) y la Ciudad de México (33) destacan por el tamaño de la sección de RP que conforman sus respectivas legislaturas, mismo que resulta contrastante si se considera el cuerpo electoral de uno y otro, pues mientras al cinco de septiembre de 2024 tiene un padrón electoral de 13´006,602 electores, el del segundo con el mismo corte es de 7´893,640. Estos datos al menos permiten inferir lo siguiente: con 5.11 millones de electores más, el Estado de México tiene 3 diputaciones de RP menos que la Ciudad de México, lo que significa que la ciudadanía capitalina ¿está “mejor” representada? es decir, en esta Entidad hay más diputaciones de RP por cada cierto número de electores.

Resulta útil tener en cuenta que en veintitrés estados las fuerzas políticas contendientes registran por separado (de las fórmulas de mayoría relativa) o exclusivamente una sola lista de candidaturas estatal o regional, naturalmente porque constituyen una sola circunscripción plurinominal. Para el mismo propósito en Aguascalientes los partidos registran una lista de seis fórmulas de candidatos plurinominales; pero las posiciones segunda, tercera y sexta de la lista se reservan para las fórmulas de candidatos uninominales con las votaciones más altas que no obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos. En los estados de Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, México, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo, se

consideran dos listas de candidaturas: la primera se integra con fórmulas de candidatos plurinominales registradas exclusivamente para este principio, y la segunda se construye por partido con las fórmulas de mayoría que salieron en segundo lugar o que alcanzaron las votaciones más altas en las circunscripciones uninominales, pero que no alcanzaron la respectiva constancia de mayoría; en estos casos, la asignación de curules se hace en forma alternada, una a una o por bloques.

Estas disposiciones de asignar escaños de RP únicamente a los mejores perdedores uninominales o en forma alternada entre estos y las candidaturas que aparecen en las listas plurinominales, si bien se estima razonable y hasta deseable por algunos estudiosos⁶⁷, para la Corte⁶⁸ contravienen el principio de certeza de acuerdo con la Base General Cuarta, pues reitera que las listas de RP deben ser votadas y los escaños deben ser asignados en el orden en que fueron previamente registradas las candidaturas. En dicha sentencia también precisó que si el ordenamiento electoral subnacional⁶⁹ prevé el registro de lista de candidatos de RP, previamente al día de la jornada electoral, entonces excluye la posibilidad de asignar escaños plurinominales conforme al porcentaje de votos obtenidos por los candidatos uninominales que no alcanzaron el triunfo en sus respectivos distritos.

Entre las principales críticas que se enderezan contra la elección por este principio, aparecen las listas de candidaturas cerradas y bloqueadas y que las respectivas diputaciones nadie las elige. De las primeras sabemos que las candidaturas no las designan los militantes o simpatizantes del partido que las postula

⁶⁷ "Conviene incorporar a los porcentajes más altos de votación de los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo, para realizar una asignación mixta. De hecho, sería ideal que la asignación fuera exclusivamente de los candidatos perdedores de mayoría relativa..." (Solorio Almazán, 2010, p. 53). "Bastaría con suprimir el sistema de listas cerradas y bloqueadas y adoptar el sistema bajacaliforniano de los mejores perdedores, o, simplemente, desbloquear las listas" (Emmerich y Canela, 2012, p. 78).

⁶⁸ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 5/99, publicada en el DOF el 24 de abril de 1999; y la tesis P./J. 55/99.

⁶⁹ La Constitución Política de la Ciudad de México vigente, en su artículo 29, apartado B, párrafo 1, dispone que "... En la asignación por el principio de representación proporcional, los partidos políticos registrarán una lista parcial de diecisiete fórmulas de candidatas y candidatos por el principio de representación proporcional, lista A..." Y el respectivo Código, en su artículo 380, fracción IV, establece que el plazo y órgano competente para recibir las solicitudes de registro de las candidaturas a "diputados electos por el principio de representación proporcional, cuando la elección sea concurrente con la Jefatura de Gobierno del quince al veintidós de febrero, y cuando no sea concurrente del veintidós al veintinueve de marzo por el Consejo General". Continúa la inconstitucionalidad.

sino las dirigencias de estos; por lo tanto carecen de arraigo y compromiso con el electorado; adicionalmente, al momento de sufragar, el votante no tiene opción de diferenciar su respaldo entre las y los candidatos de las distintas listas, pues solo puede hacerlo por partido, es decir, el elector no precisamente puede votar por las personas con quienes comulgue o sean de su interés (del mismo partido o de distintos), sino que debe decidirse por alguna de las fuerzas contendientes; principalmente porque las listas de candidaturas no las puede modificar, en el sentido de quitar, combinar o agregar nombres, y de mover el orden en el que aparecen o reacomodarlos (impedimento que se conoce como cerrado y bloqueado).

La aseveración de que nadie los elige es falsa. Los treinta dos sistemas electorales subnacionales, al igual que el federal, prevén que para la elección de las diputaciones plurinominales el elector dispondrá de una boleta electoral en cuyo anverso aparecerán las candidaturas a elegirse por el principio de mayoría relativa, y al reverso la listas de candidaturas a elegirse por el principio de RP; de tal forma que, al momento de sufragar, el elector formal y materialmente tiene doble voto: uno para el escaño de mayoría relativa y otro para la curul de RP (característica que abre la posibilidad de un voto diferenciado). En la práctica, a menudo el sufragante solo ejerce el voto de mayoría relativa, en cuyo caso la ley electoral⁷⁰ prevé que dicho voto también cuenta para la elección de RP, es decir, para la opción política marcada en el anverso de la boleta.

También se critica que las mismas candidaturas se postulan por las vías de mayoría relativa y de RP, dándole así doble oportunidad de ganar un escaño a los candidatos involucrados, que generalmente son personajes muy cercanos a las

⁷⁰ Las siguientes disposiciones de la Ley General dan asidero a lo dicho: Artículo 266, numerales 2, las boletas para la elección de diputados contendrán: fracción f) “En el caso de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos y la lista regional”; y 3, “Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas regionales de los candidatos, propietarios y suplentes, que postulen los partidos políticos”. Art. 293, párrafo 1, del escrutinio y cómputo de casilla “Se levantará un acta de escrutinio y cómputo para cada elección...” Art. 311, numeral 1, El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente: incisos f) “La suma de resultados, después de realizar las operaciones indicadas en los incisos anteriores, constituirá el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría...” g) “Acto seguido, se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las casillas especiales, para extraer el de la elección de diputados y se procederá en los términos” respectivos. E inciso i) “El cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los incisos anteriores...”, concretamente los incisos f) y h).

dirigencias partidistas o a los gobernantes en turno. Este cuestionamiento es cierto, pero parece razonable teniendo en mente, primero, que las personas que ostentan estas candidaturas simultaneas pertenecen a los mejores cuadros de las fuerzas políticas (interés legítimo desde la óptica del sistema de partidos), y segundo, el número de candidaturas dobles permitidas por la Ley electoral⁷¹ no es significativo respecto del total de integrantes de la Cámara o Congreso (12% en la federal y 7.6% en la de la Ciudad de México, por ejemplo).

3. 2. 3. **Votación**

La forma de votación está relacionada intrínsecamente con el tipo de candidatura, en el caso de México con la lista de candidatos cerrada y bloqueada, para lo cual cada elector dispone del voto simultáneo o del doble voto, es decir, con un solo voto toma dos decisiones (elige candidato uninominal o de mayoría relativa y lista plurinominal o candidatos de RP); o emite dos votos: uno para el candidato de mayoría y otro para la lista de RP. Recordemos que la boleta electoral para la elección de diputados en el lado anverso aparecen las fórmulas de candidatos de mayoría relativa y en el reverso las listas de candidatos plurinominales; en consecuencia, el sufragante tiene dos opciones: emitir un solo voto al marcar su preferencia electoral uninominal, al tiempo de extenderse su voluntad a la lista plurinominal del mismo partido o coalición (no a la inversa); o emitir dos votos: uno para marcar su preferencia de mayoría relativa en el anverso de la boleta, y otro para marcar su preferencia de RP en el reverso de la misma.

Las listas de candidatos cerradas y bloqueadas, el voto simultaneo o el doble voto también están presentes en los sistemas electorales subnacionales de RP que nos ocupan. Ciertamente en Aguascalientes parte de la lista plurinominal se construye por la autoridad electoral administrativa una vez concluido el cómputo de mayoría

⁷¹ Ejemplos: el art. 11, numeral 3, de la Ley General, “Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales. En el caso de las legislaturas locales, se aplicarán las normas que especifique la legislación respectiva”. Art. 22, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, “Los Partidos Políticos podrán registrar hasta cinco fórmulas de candidatos a Diputadas y Diputados del Congreso de la Ciudad de México que contengan simultáneamente por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y en un mismo proceso electoral”.

relativa; pero no puede considerarse abierta o no bloqueada porque se integra exclusivamente con las fórmulas de candidatos que alcanzaron las votaciones más altas y que no obtuvieron la constancia de mayoría en sus circunscripciones uninominales. El mismo razonamiento vale para los estados de Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, México, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo, en cuyos casos las segundas listas o las listas B se integran también con los mejores perdedores de las circunscripciones uninominales. No están, pues, a juicio o preferencia del elector, al grado que pueda variar el orden de postulación en la lista de un partido, o hacer su propia lista de entre la relación de candidaturas presentadas por las distintas fuerzas políticas (atributos de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas).

A partir del principio consistente en que la votación de cada partido político debe tener una representación en el órgano colegiado lo más aproximada posible de la votación válida, se infiere que los sufragios que deben considerarse para determinar el derecho de asignación es la votación válida emitida (VVE) de la elección de diputados plurinominales, la cual resulta de deducir del total de los votos depositados en las urnas, los votos nulos, los votos de candidatos no registrados, la votación de los partidos que no alcanzaron el umbral mínimo y la votación del o los partidos mayoritarios a los que se les aplicó alguna restricción expresa (límite máximo por ambos principios, tolerancia porcentual o cláusula de gobernabilidad). Incluir en la base de asignación cualquiera de los votos o votaciones referidos, equivale a introducir en el procedimiento una impureza contraria al principio de RP. Así lo confirma la Sala Superior del Tribunal Electoral en las sentencias⁷² emitidas en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-132/1998, SUP-JRC-194/1998 y SUP-JRC-353/2000.

De igual forma, en los sistemas electorales subnacionales que prevén la asignación de diputaciones por porcentaje mínimo (que son la gran mayoría), una vez

⁷² O en las tesis “VOTACIÓN EMITIDA. CONCEPTO (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO)”; “VOTOS NULOS. NO CUENTAN PARA LA ASIGNACIÓN POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS)”; y “VOTACIÓN EFECTIVA EN SU CONNOTACIÓN TÉCNICA Y ESPECÍFICA. SE DEBE RESTAR TAMBIÉN LA VOTACIÓN DEL PARTIDO MAYORITARIO, CUANDO SE LE HA APLICADO LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA)”.

que se han repartidos éstas, deberá excluirse la votación o los votos utilizados de cada partido favorecido, para luego aplicar la fórmula de proporcionalidad correspondiente, es decir, para obtener el cociente electoral o natural conforme al cual se distribuirán el resto de los escaños. Ciertamente las leyes electorales locales normalmente no lo prevén, pero la lógica o el espíritu de la RP así lo dicta, fundamentalmente porque cada diputación tiene un costo en votos y estos solo pueden utilizarse una vez; aseveración que también se confirma por la Sala Regional Toluca⁷³ del Tribunal Electoral, al sostener

que a efecto de evitar distorsiones en las siguientes fases de asignación, se debe restar de la votación de cada uno de los partidos políticos el porcentaje equivalente al 3% de la diputación que se les hubiese asignado por porcentaje mínimo, sobre todo teniendo en cuenta que toda asignación de diputados, aun por porcentaje mínimo, debe tener un costo en votos, con el propósito fundamental de que el cociente de distribución no sea tan elevado.

3. 2. 4. Conversión de votos en escaños

Después de la distribución de las circunscripciones electorales, la conversión de votos en escaños representa el segundo mecanismo más importante para la configuración del resultado electoral (Nohlen, 1998, p. 69). Y en los sistemas de RP existe además una condición previa que las fuerzas políticas deben cumplir primero para luego acceder a la repartición de escaños. Este requisito se conoce como barrera legal y determina, como ya se dijo, la participación de dichas fuerzas en la asignación de escaños plurinominales, esto es, si el partido no alcanza el umbral mínimo requerido, simplemente no accede a la distribución de dichas curules cualquiera que sea su votación. Cumplida esta condición, los partidos o coaliciones ahora deben alcanzar el cociente electoral, natural o de distribución que resulte de dividir la votación válida emitida entre el número de escaños a repartir en la circunscripción. Recordemos que la RP, en esencia, *consiste en asignar tantos escaños a una fuerza política*

⁷³ Sentencia relativa al juicio de revisión constitucional electoral número ST-JRC-172/2021 Y ACUMULADOS, p. 128.

cuantas veces quepa en su votación el cociente electoral. Así, el resultado de una elección depende directamente de la técnica o método de conversión de votos en escaños, principalmente de la fórmula de proporcionalidad en las circunscripciones plurinominales.

3. 2. 5. Barrera legal

La barrera legal es un porcentaje de votos establecido en la ley, y sus efectos depende del momento en que se haga exigible durante el procedimiento de asignación. En el sistema electoral mexicano, tanto en el orden federal como en los subnacionales, la barrera legal constituye el pase de acceso a la distribución de diputaciones plurinominales, cuyo porcentaje de votos debe alcanzarse en toda la circunscripción con independencia de si se postula lista de candidatos única o regionales. Dicho porcentaje normalmente se refiere a la Votación Válida Emitida (VVE) de la elección de diputados por el principio de RP. En el orden federal, por ejemplo, para acceder a la repartición la fuerza política debe alcanzar el tres por ciento de la votación de la elección de diputados por este principio en todo el país, sin importar que las listas de candidaturas o diputaciones se postulan y asignan en cinco circunscripciones diferentes.

De las treinta y dos legislaciones subnacionales plurinominales, veintiséis establecen el tres por ciento como barrera legal, es decir, las fuerzas políticas deben alcanzar el tres por ciento de la VVE de la elección de diputados en sus estados para tener derecho a participar en la distribución plurinominal; se insiste, con independencia del número de listas a considerar al momento de la asignación. En los estados de Jalisco y Oaxaca se establecen dos barreras legales: en el primer caso el 3% de la VVE para la asignación directa, y el 3.5% para la repartición de los escaños restantes; en el segundo caso, el 3% de la VVE para los partidos nacionales y los locales sin atributo indígena, y el 2% para los partidos locales con reconocimiento indígena. Las legislaciones de los estados de Coahuila (2) y Sinaloa (2.5) son las que consideran los porcentajes más bajos, y las de Tlaxcala (3.125), Jalisco (3.5) y San Luis Potosí (3.7) los más altos; en ambos casos el número de votos requerido como umbral mínimo es

distinto al grueso de estados para tener derecho a participar en dicha repartición. El tipo de votación que generalmente se considera para este propósito es la VVE.

Del universo de legislaciones subnacionales de RP, al menos en nueve estados no exigen requisito adicional alguno más que el porcentaje de votos conocido como barrera legal; en tanto que en el resto de estados se exigen otros requisitos para acceder a la distribución plurinominal. En veintitrés entidades federativas⁷⁴, además del umbral mínimo, se prevé que las fuerzas políticas deben acreditar que participan o registraron candidatos de mayoría relativa en la totalidad (Ciudad de México) o en cierto porcentaje (dos terceras partes generalmente) de distritos electorales uninominales. Las legislaciones de Hidalgo y Jalisco, por ejemplo, al tiempo de prever como requisitos el cumplimiento de la barrera legal y el registro parcial de candidaturas uninominales; en el primero agregan que deberán cumplir la paridad de género y las acciones afirmativas, y en el segundo que al día de la elección deberá continuar vigente el registro de las catorce fórmulas de mayoría y de al menos doce plurinominales.

Como puede entenderse, todos los sistemas electorales subnacionales, al igual que el federal, establecen la barrera legal o el umbral mínimo para acceder a la repartición de escaños plurinominales; luego, se trata de una disposición constitucional y legal, no así democrática. Primero porque la proporcionalidad entre votos y escaños, pura o no, entre más exacta o aproximada, mejor, es decir, resulta democrática o más democrática, principalmente porque refleja fielmente la voluntad popular y porque no se ignoran o desperdician votos. Y segundo, es más razonable que sea la fuerza electoral de cada partido o contendiente, y no la ley o por decreto, “la que determine si se le asigna o no cargos de representación proporcional. Se insiste, el hecho de que participen no garantiza que obtengan curules o escaños, pero si posibilita su derecho a ello” (Solorio Almazán, 2010, p. 41). En consecuencia, en términos democráticos (procurar que entre votos y escaños exista la mayor correspondencia), conviene o resulta más racional suprimir la barrera legal para que todos los contendientes, de

⁷⁴ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, en todas se establece de manera expresa.

acuerdo con sus porcentajes de votación, puedan participar en la repartición. Una medida intermedia sería bajar la barrera legal, pues cuanto más bajo sea dicho umbral, más contendientes accederán al procedimiento de asignación.

3. 2. 6. Formula de proporcionalidad pura

Uno de los dos métodos o tipos básicos de cómputo que normalmente se emplean en los sistemas electorales de RP, es el procedimiento del cociente electoral o procedimiento de cuota, y se caracteriza esencialmente por determinar un número o cantidad mínima de votos para ganar un escaño. Dicha cifra se denomina cociente electoral y resulta de dividir el total de votos válidos emitidos en una circunscripción plurinominal entre el número de escaños a repartir en la propia circunscripción. Para determinar la proporcionalidad entre votos y escaños, dicho procedimiento emplea diferentes fórmulas, entre las cuales figura la del cociente electoral simple o natural, conocido también como método de Hare. Esta es la fórmula más usada en los sistemas plurinominales, y es la que retoma la legislación electoral de nuestro país identificándola como *fórmula de proporcionalidad pura*.

Con ciertas variaciones en los elementos y en las denominaciones de estos, la fórmula de proporcionalidad está presente con claridad, al menos, en veintiséis legislaciones subnacionales⁷⁵, es decir, que se emplea el cociente electoral o natural y el resto mayor para determinar el número de escaños que corresponde a cada fuerza política. *Ciudad de México, Durango, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, son los únicos estados que no asignan escaños plurinominales en forma directa o por porcentaje mínimo, ni antes de aplicar la fórmula ni durante su implementación; por lo mismo, se trate de las asignaciones de escaños plurinominales más proporcionales que tenemos; ergo, una medida más democrática.* En los estados de Campeche, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí y Tamaulipas, si bien el elemento de porcentaje mínimo no aparece en la fórmula de proporcionalidad, sus legislaciones prevén que antes de aplicar dicha fórmula se

⁷⁵ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

repartirán escaños en forma directa a los partidos que superen el umbral o la barrera legal establecida. Las legislaciones de Chiapas, Guerrero y México, expresamente disponen que el porcentaje mínimo o asignación directa, el cociente de asignación y el resto mayor son elementos de la fórmula de proporcionalidad pura.

Los estados de Chihuahua, Durango, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa y Sonora, prevén singulares procedimientos de asignación de escaños plurinominales, y salvo Durango, también consideran la asignación directa o por porcentaje mínimo. En Chihuahua, por ejemplo, la distribución se realiza hasta en cuatro rondas: primera, se asigna la diputación por porcentaje mínimo a los partidos que alcanzaron el umbral requerido (3%) de la VVE; segunda, si quedaren escaños por repartir, se atribuye otra curul a cada partido que haya obtenido más del 5% de la misma votación; tercera, si aún quedaren diputaciones, se otorgará otra a cada partido que haya obtenido más del 10% de la votación; y cuarta, si restaran diputaciones todavía, se asignará otro escaño a cada partido que haya obtenido más del 20% de la VVE. En la Ciudad de México, además de no asignar escaños directamente y aplicar la fórmula de proporcionalidad pura, resulta relevante el *margen o límite más democrático de sobrerrepresentación y subrepresentación permitidos, pues la primera no podrá exceder en cuatro puntos y la segunda no podrá ser menor en cuatro puntos de la votación local emitida*⁷⁶. Esta es la única Entidad con límites de sobre y subrepresentación menores a los establecidos en la Constitución Política de nuestro país, contrario con lo establecido en los treinta y un sistemas subnacionales restantes, que replican los porcentajes del pacto federal de ocho puntos en uno y otro caso.

La fórmula de proporcionalidad pura, pues, contiene dos elementos: cociente electoral, natural o de distribución y resto mayor. El primero resulta de dividir el total de votos válidos emitidos (dividendo) en una circunscripción plurinominal entre el número de escaños (divisor) a repartir en la propia circunscripción. Y el segundo es el

⁷⁶ La votación local emitida es el resultado de deducir a la votación válida emitida (la que resulta de restar a la votación total emitida los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados), los votos de los partidos que no alcanzaron el 3% de la votación válida emitida y los votos a favor de candidatos sin partido (art.27, fracción V, incisos a) y b), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México). Vale precisar también que los porcentajes de sub y sobrerrepresentación de cuatro puntos están previstos en el Código de referencia (art. 27, fracción II), porque la Constitución Política vigente de la propia Ciudad sigue estableciendo los ocho puntos (art. 29, apartado B, párrafo 2, inciso c).

remanente de votos de un partido, una vez hecha la asignación. Se insiste, el umbral mínimo o la barrera legal y la tolerancia porcentual, presentes en todos los sistemas subnacionales; las diputaciones por porcentaje mínimo, previstas en la gran mayoría; y las medidas afirmativas y la cláusula de gobernabilidad, vigentes en algunas legislaciones locales, son elementos que definitivamente desnaturalizan la proporcionalidad de una elección; por lo mismo, resultan anticonstitucional alguno y antidemocráticos todos.

Parte del debate o diferendo actual, en el que las determinaciones de las salas del Tribunal Electoral resultan relevantes, es si la proporcionalidad que se busca con el procedimiento de asignación de diputaciones plurinominales es respecto de toda la composición del colegiado o únicamente respecto de la parte o sección de éste que se integra de acuerdo con dicho principio; y si las fórmulas de proporcionalidad previstas y aplicadas son de mera proporcionalidad o de proporcionalidad pura. Con relación a lo primero, tal como se expuso en el capítulo anterior, la proporcionalidad que se busca en la relación votos-escaños de cada fuerza política es respecto de la sección del Congreso que se integra de acuerdo con el principio de RP, y no respecto del total de escaños que integran dicha Cámara (vaya, incluidas las curules de mayoría relativa); sin embargo, llama poderosamente la atención ciertas resoluciones del Tribunal Electoral cuando, en mi opinión, o les resulta intrascendente tal planteamiento, al grado que no diferencian y menos precisan el alcance de la proporcionalidad que se busca; o efectivamente se tiene la convicción de que la proporcionalidad pretendida con el procedimiento o fórmulas respectivas debe analizarse respecto de la integración total del colegiado⁷⁷. Por ahora no diré más, pues no es parte del objetivo del presente trabajo, pero advierto que conviene revisar y precisarlo.

⁷⁷ En la sentencia relativa al recurso de reconsideración SUP-REC-473/2019 Y ACUMULADOS (pp. 66 y 67), la Sala Superior, refiriéndose a la Constitución federal y a la Constitución Política y Ley electoral de Quintana Roo, sostiene que “no disponen que deba haber correlación exacta entre el porcentaje de curules y la votación obtenida, sino que incorporan dos principios de representación (mayoría relativa y representación proporcional) que, al aplicarse, pueden dar lugar a distorsiones, las cuales, previstas y aceptadas por la Legislatura, se encuentran controladas por los límites de sobre y subrepresentación del ocho por ciento... tal criterio ha sido sustentado por la Sala Superior en las sentencias dictadas en los recursos de reconsideración... en los cuales se estimó *erróneo asumir que el fin último de la representación proporcional en el sistema mexicano era obtener la mayor proporción entre los votos obtenidos y las posiciones en el congreso*, pues el propio sistema permite que existan distorsiones entre estos elementos, ya que *no se trata de un sistema de proporcionalidad pura, sino mixto*,

Respecto de si las fórmulas a aplicar son de proporcionalidad a secas (sin adjetivo) o de proporcionalidad pura, es de entenderse que deberá estarse a lo que la legislación específica establezca⁷⁸; y aun cuando nuestra Constitución federal no dispone expresamente la proporcionalidad pura para ningún orden (la Ley General si, art. 16, párrafo 1), debe asumirse que es la que corresponde a los postulados democráticos, partiendo de los principios de igualdad del voto, de representación y de proporcionalidad; de tal forma que los sistemas plurinominales subnacionales que no la prevean, si bien deben considerarse legales y constitucionales, no resultan democráticos o son menos democráticos. La fórmula de proporcionalidad pura tiene como fin aproximarse a un factor cero, pues se trata de reflejar una adecuada relación entre porcentaje de votación y curules asignados, busca lograr una correlación exacta o lo más exacta posible entre votos y escaños; de aquí el interés o la conveniencia de que en el procedimiento de asignación se realicen los ajustes adicionales necesarios o de optimización para asegurar que, en la distribución de las diputaciones plurinominales, los partidos obtengan el número de curules que representen el porcentaje de votos que alcanzaron en la elección; se debe buscar, pues, una correspondencia exacta o lo más cercana posible al factor cero entre la votación recibida por un partido y el número de escaños asignados.

3. 3. Desproporción en la representación y desperdicio de votos

La idea más auténtica de proporcionalidad entre dos valores es una relación exacta o factor cero; vaya, entre más exacta (o cercana), más proporcional; entre menos exacta (o lejana), menos proporcional. En términos electorales, la *representación política* será, a un tiempo, *más proporcional* en la medida que mejor refleje la fuerza electoral de cada partido o de la pluralidad política; y *más democrática*

que al combinar la mayoría relativa con el principio de representación proporcional deja un margen de distorsión...”

⁷⁸ Así lo confirma la Sala Superior cuando sostiene que “si bien en el precedente SUP-REC-666/2015, atinente a la asignación de diputaciones por el principio de RP correspondiente a la entonces Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, se estimó que se deberían *realizar ajustes hasta alcanzar un mayor equilibrio* en la medida de lo posible, ello tuvo sustento en que la legislatura local previó una *representación proporcional pura* (lo más cercano a alcanzar cero sobre y sub representación, es decir a evitar distorsiones), buscando que las minorías pudieran ser representadas; situación que no acontece en el caso...” refiriéndose a la legislación de Quintana Roo (Sentencia relativa al recurso de reconsideración SUP-REC-473/2019 Y ACUMULADOS, p. 67).

en la medida que tome en cuenta la voluntad popular tanto de la mayoría como de las minorías. *Vaya, es democrática* si y solo si se consideran todos los votos o las voluntades; y *es proporcional* si y solo si a cada contendiente se le asigna el número de curules que corresponde exactamente al respaldo recibido. Lo proporcional puede lograrse si se aplica una genuina fórmula de proporcionalidad pura (sin incluirle elementos ajenos); lo democrático si se elimina la barrera legal o umbral mínimo para acceder a la repartición de escaños plurinominales, así como las asignaciones directas. Esta segunda medida se refuerza si tampoco se deduce la votación de las candidaturas independientes; incluso la votación de las candidaturas no registradas, que no por ser de facto, dejan de expresar cierta voluntad popular.

Como ya se dijo en el apartado anterior, en los treinta dos sistemas subnacionales plurinominales se prevén y emplean (en algunos más fielmente que en otros) fórmulas de proporcionalidad en la asignación de escaños; de los cuales solo en ocho no se atribuyen diputaciones en forma directa o por porcentaje mínimo, en los demás estados primero se asignan curules de acuerdo con esta regla y después se reparten conforme al cociente electoral (natural o de asignación), cociente rectificado y resto mayor. Y en todos los casos está presente la barrera legal. Con las conformaciones de un par de legislaturas locales, buscaré evidenciar o visibilizar la desproporción en la representación que genera la aplicación de una fórmula impura⁷⁹ y la desnaturalización democrática que provoca la barrera legal.

3. 3. 1. Caso Oaxaca

Asignación de diputaciones de representación proporcional 2021

Recordemos que la Cámara de Diputados oaxaqueña se integra de 42 escaños: 25 electos conforme con el principio de mayoría relativa y 17 asignados de acuerdo con el principio de RP; y es una de solo ochos legislaciones que no prevé la asignación

⁷⁹ Con este adjetivo identifico los casos en los que la fórmula de proporcionalidad establecida por el legislador local, algunos en forma expresa y otros implícitamente, contemplan elementos ajenos a una relación propia de proporcionalidad, como las diputaciones por porcentaje mínimo. Ejemplo: Aguascalientes, Nuevo León y Puebla, expresamente disponen que la asignación por porcentaje mínimo es un elemento de la fórmula; en tanto que Coahuila, Guanajuato y Morelos lo prevén implícitamente. Emmerich y Canela (2012, p. 72) dicen que “En varios casos, lo que establece una legislación se aleja mucho de lo que razonablemente podría entenderse como RP”.

directa de curules plurinominales o por porcentaje mínimo; por consiguiente, se revisará el comportamiento de la asignación con barrera legal y sin ésta, así como el desperdicio de votos que genera.

Comportamiento con barrera legal (de acuerdo con la Ley vigente)

Conforme con el Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021⁸⁰, de fecha 13 de junio de 2021, la Votación Total Emitida (VTE) para efectos de la asignación de diputaciones de representación proporcional, es de 1'697,751 votos, distribuida como sigue:

Cuadro 2

Votación emitida por partido en la elección de 2021

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL	PORCENTAJE QUE REPRESENTA
PAN	82,136	4.84%
PRI	332,088	19.56%
PRD	66,459	3.91%
PT	125,527	7.39%
PVEM	67,240	3.96%
MC*	36,841	2.17%
PUP	43,184	2.54%
MORENA	702,243	41.36%
PNAO	59,372	3.50%
PES*	33,144	1.96%
RSP*	28,440	1.68%
FXM*	44,003	2.59%
CANDIDATOS INDEPENDIENTES	18,798	1.11%
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	530	0.03%
VOTOS NULOS	57,746	3.40%
VOTACIÓN TOTAL EMITIDA (VTE)	1'697,751	100%

* Partidos que no alcanzaron la barrera legal, por ende, no participarán en el procedimiento de asignación.

Fuente: Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021, pp. 7 y 8.

⁸⁰ Emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante el cual se califica y declara la validez de la elección de diputados por el principio de RP y se determina la asignación que le corresponde a cada partido político en el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCOG872021.pdf>

Recordemos que la regulación para la RP de Oaxaca prevé dos barreras legales: 3% para los partidos políticos nacionales y locales sin reconocimiento indígena, y 2% para los partidos políticos locales con reconocimiento indígena. Este porcentaje es respecto de la Votación Válida Emitida (VVE), misma que resulta de deducir a la VTE los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados.

$$\text{VVE: } 1'697,751 - 58,276 = 1'639,475$$

Enseguida se procede a obtener la Votación Estatal Válida Emitida (VEVE), que resulta de deducir a la VVE los votos de las fuerzas políticas que no alcanzaron la barrera legal y de los candidatos independientes, es decir, la de los partidos políticos que no obtuvieron el 3%, y la de los votos de los partidos políticos locales con reconocimiento indígena que no alcanzaron el 2%.

$$\text{VEVE: } 1'639,475 - 161,226 = 1'478,249$$

La VEVE es la base para la asignación de escaños plurinominales. Es el dividendo para la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura prevista expresamente en su legislación, cuyos elementos son el cociente natural y el resto mayor. El cociente natural resulta de dividir la VEVE (dividendo) entre las 17 (divisor) curules de RP a distribuir en una sola circunscripción plurinominal.

$$\text{COCIENTE NATURAL (CN): } 1'478,249 / 17 = 86,955.82$$

Procede realizar ahora el cálculo de asignación, es decir, se divide la votación alcanzada en la circunscripción por cada partido entre el cociente natural, pues recordemos que a cada instituto político le corresponde tantos escaños como veces contenga su votación el cociente natural.

Cuadro 3

Asignación de diputaciones plurinominales por partido conforme a enteros

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	COCIENTE NATURAL	RESULTADO
PAN	82,136	86,955.82	0.944571
PRI	332,088	86,955.82	3.819042
PRD	66,459	86,955.82	0.764284
PT	125,527	86,955.82	1.443572
PVEM	67,240	86,955.82	0.773266
PUP	43,184	86,955.82	0.496620

MORENA	702,243	86,955.82	8.075859
PNAO	59,372	86,955.82	0.682783

Fuente: Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021, p. 12.

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en su artículo 23, párrafo 4, dispone que el número máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido político es de 25. En consecuencia, y toda vez que Morena obtuvo 19 diputaciones de mayoría relativa, y 8 de RP conforme a la tabla anterior, sumando 27, se concluye que procede deducirle 2 escaños plurinominales para ajustarlo al límite normativo; luego, la asignación final por CN y Resto Mayor (RM) queda en los siguientes términos:

Cuadro 4

Asignación de escaños plurinominales por partido conforme a restos mayores

ORDEN DECRECIEN TE	PARTIDO POLÍTICO	RESTO MAYOR	ASIGNADAS POR RM	ASIGNADAS POR CN	TOTAL ASIGNACIONES RP
1°	PAN	0.944571	1	-	1
2°	PRI	0.819042	1	3	4
3°	PVEM	0.773266	1	-	1
4°	PRD	0.764284	1	-	1
5°	PNAO	0.682783	1	-	1
6°	PUP	0.496620	1	-	1
7°	PT	0.443572	1	1	2
8°	MORENA	0.075859	-	6 (Se le restaron 2)	6
TOTAL			7	10	17

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021.

Una vez concluida la repartición de escaños plurinominales, procede conocer los porcentajes de tolerancia y de sobrerrepresentación, pero ahora con relación a los porcentajes de votación de cada contendiente. En el siguiente cuadro se registra la relación entre el total de la VEVE y el total de escaños (MR y RP) alcanzados por cada partido.

Cuadro 5

Verificación de sobrerrepresentación por partido

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	PORCENTAJE VEVE	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS MR + RP	PORCENTAJE RESPECTO DE 42	DIFERENCIA ENTRE VEVE Y SU % EN CÁMARA
PAN	82,136	5.56%	1+1=2	4.76%	-0.80%
PRI	332,088	22.46%	3+4=7	16.66%	-5.80%
PRD	66,459	4.50%	2+1=3	7.14%	2.64%
PT	125,527	8.49%	0+2=2	4.76%	-3.73%
PVEM	67,240	4.55%	0+1=1	2.38%	-2.17%
PUP	43,184	2.92%	0+1=1	2.38%	-0.54%
MORENA	702,243	47.50%	19+6=25	59.50%	12.00%
PNAO	59,372	4.02%	0+1=1	2.38%	-1.64%

Fuente: Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021, p. 16.

Antes de analizar la situación de los partidos que se ubican en los supuesto de sobre y subrepresentación, y de conocer los criterios a observar para la redistribución de los escaños involucrados, conviene tener presente que de acuerdo con la tesis del presente trabajo, los porcentajes de tolerancia de sobre y subrepresentación permitidos, cualquiera que estos sean, resultan antidemocráticos; en consecuencia, el análisis siguiente se hará de manera muy general y únicamente para confirmar la distorsión y complejidad que genera la combinación de elementos de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, desde las reglas de la proporcionalidad propiamente; se reitera que en el sistema electoral mexicano las reglas de sobre y subrepresentación buscan cierta proporcionalidad entre la votación de los contendientes y el total del colegiado; en tanto que las reglas de la representación plurinominal solo buscan la proporcionalidad entre la votación de los contendiente y el número de curules de la sección correspondiente. Vaya, en modo alguno cuestiono si está o no justificado, si es o no legítimo que el legislador mexicano haya determinado tal relación de proporcionalidad; pero democrático o proporcionalidad pura no lo es.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 33 de su Constitución Política, y 23 de la respectiva Ley electoral, 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 VEVE (sobrerrepresentación). De igual forma, el porcentaje de representación de un partido

político no podrá ser menor al porcentaje de votación recibida menos ocho puntos porcentuales (subrepresentación).

Como se observa en el cuadro 4, Morena es el único partido que supera el límite de sobrerrepresentación permitido (hasta 8.00%), luego procede deducirle dos curules plurinominales de los veinticinco escaños ganados por ambos principios para ubicarlo dentro del límite normativo, dejándolo lo más cercano posible a límite superior. Así, 23 diputaciones equivalen al 54.74% del total de la Cámara de Diputados oaxaqueña, y significan todavía una sobrerrepresentación del 7.24% sobre su votación del 47.50%.

De acuerdo con la propia legislación, los dos escaños deducidos a Morena se distribuirán primeramente entre los partidos que se encuentren por debajo de su límite inferior (el PRI es el partido más subrepresentado con -5.80%); sin embargo, ningún partido se ubica en este supuesto (con -8.00% o más); por consiguiente, deberá obtenerse un nuevo cociente natural, mismo que resulta de deducir a la VEVE los votos del partido al que se le restaron las curules por exceder su límite superior, esto es, a la VEVE se le deduce la votación de Morena y el resultado se divide entre los dos escaños a redistribuir.

NUEVO COCIENTE NATURAL (NCN): $1'478,249 - 702,243 = 776,006 / 2 = 388,003$

Ahora se realiza nuevamente el cálculo de asignación, es decir, se divide la votación alcanzada en la circunscripción por cada partido entre el NCN (recordemos que Morena ya no participa debido a que se ubicó en el supuesto de sobrerrepresentación). Y dado que ningún partido político se encuentra por debajo del límite inferior o fuera de la subrepresentación permitida; y como tampoco resultan enteros en este nuevo cálculo de asignación, procede distribuir los dos escaños en liza de acuerdo con la regla de RM:

Cuadro 6

Asignación de escaños plurinominales conforme al nuevo cociente y a restos mayores

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	NCN	RESULTADO	2DA ASIGNACIÓN POR RM	TOTAL ESCAÑOS DE RP
------------------	-------------------	-----	-----------	-----------------------	---------------------

PAN	82,136	388,003	0.211689	-	1
PRI	332,088	388,003	0.855890	1 (1° RM)	5
PRD	66,459	388,003	0.171284	-	1
PT	125,527	388,003	0.323520	1 (2° RM)	3
PVEM	67,240	388,003	0.173297	-	1
PUP	43,184	388,003	0.112071	-	1
MORENA	-	-	-	-	4 (de 8 iniciales)
PNAO	59,372	388,003	0.153019	-	1
TOTAL					17

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021.

En la presente asignación se desperdiciaron 161,226 votos, correspondientes a cuatro partidos por no alcanzar el umbral mínimo y a candidaturas independientes (véase cuadro 1), mismos que normativamente se deducen de la VVE para obtener la VEVE, base de la asignación; y aunque individualmente tales cantidades resultan irrelevantes de acuerdo con los cocientes naturales utilizados (86,955.82 y 388,003), no siempre sucede así; por ejemplo, en la elección federal de 2021 tres partidos⁸¹ no alcanzaron la barrera legal para participar en el procedimiento de asignación, y se desperdiciaron 3´437,612 votos, cuando el cociente de distribución de RP fluctuó entre 212,294 (cuarta circunscripción) y 236,143 votos (segunda circunscripción); y las curules de mayoría relativa costaron entre 35,306 (segunda circunscripción) y 172,107 votos (cuarta circunscripción).

Comportamiento sin barrera Legal (mero supuesto)

Para mostrar los efectos mecánicos⁸² de la barrera legal en la asignación o distribución de escaños plurinominales, enseguida haremos un ejercicio con la misma

⁸¹ Me refiero a Encuentro Solidario con 1´352,388 votos; Redes Sociales Progresistas con 868,444; y Fuerza Por México con 1´216,780; institutos que además perdieron su registro como partido político nacional. En el orden federal los porcentajes para conservar el registro y para acceder al reparto de escaños plurinominales coincide (Acuerdo INE/CG1443/2021, emitido el 23 de agosto de 2021).

⁸² Es el resultado de la relación entre los elementos técnicos de un sistema, de una relación matemática o meramente lógica. En el procedimiento de asignación de diputaciones plurinominales, es el efecto que resulta de la aplicación de la fórmula de proporcionalidad, el efecto (cuantificable y verificable) del proceso de transformación de votos en escaños para integrar el Congreso. Los diputados de partido en su momento y las diputaciones por porcentaje mínimo ahora pueden, en sentido estricto, estar al margen o fuera de la relación mecánica, pensada rigurosamente como relación votos-escaños. Los sistemas electorales tienden sistemáticamente a otorgar una representación proporcionalmente superior a los partidos que obtienen los mejores niveles de votación. "Este efecto mecánico puede favorecer tanto al primer partido como a los partidos

votación o elección, pero sin aplicar el umbral mínimo de 3 y 2 por ciento previstos por la normatividad local o subnacional, con el propósito de evidenciar el comportamiento diferente que implica. Recordemos los datos generales siguientes:

VTE: 1'697,751 votos (todos los recibidos en las urnas).

VVE: $1'697,751 - 58,276 = 1'639,475$ votos (VTE menos los votos nulos y de candidatos no registrados).

VEVE: $1'639,475 - 18,798 = 1'620,677$ votos (VVE menos los votos de candidatos independientes).

CN: $1'620,677 / 17 = 95,333.94$ votos (VEVE entre el total de escaños a repartir).

Ahora procede realizar el cálculo de asignación, es decir, se divide la votación alcanzada en la circunscripción por cada partido entre el CN, pues recordemos que cuantas veces quepa éste en la votación de cada instituto político, será el número de escaños que le corresponda.

Cuadro 7

Asignación de diputaciones plurinominales por partido conforme a enteros

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	COCIENTE NATURAL	RESULTADO
PAN	82,136	95,333.94	0.861560
PRI	332,088	95,333.94	3.483418
PRD	66,459	95,333.94	0.697117
PT	125,527	95,333.94	1.316708
PVEM	67,240	95,333.94	0.705310
MC	36,841	95,333.94	0.386441
PUP	43,184	95,333.94	0.452976
MORENA	702,243	95,333.94	7.366138
PNAO	59,372	95,333.94	0.622779
PES	33,144	95,333.94	0.347662
RSP	28,440	95,333.94	0.298319
FXM	44,003	95,333.94	0.461566

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021.

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en su artículo 23, párrafo 4, dispone que el número máximo de diputaciones por ambos

que ocupen segundas y terceras posiciones, siempre que estos últimos obtengan proporciones significativas de votación" (Valdés, 2007, p. 38).

principios que puede alcanzar un partido político es de 25. En consecuencia, y considerando que Morena obtuvo 19 diputaciones de mayoría relativa, y 7 de RP conforme a la tabla anterior, sumando 26, procede deducirle 1 escaño plurinominal para ajustarlo al límite normativo; luego, la asignación final por CN y RM queda en los siguientes términos:

Cuadro 8

Asignación de diputaciones de representación proporcional por partido

ORDEN DECRECIENTE	PARTIDO POLÍTICO	RESTO MAYOR	ASIGNADAS POR RM	ASIGNADAS POR CN	TOTAL ASIGNACIONES RP
1°	PAN	0.861560	1		1
2°	PVEM	0.705310	1		1
3°	PRD	0.697117	1		1
4°	PNAO	0.622779	1		1
5°	PRI	0.483418	1	3	4
6°	FXM	0.461566	1		1
7°	PUP	0.452976	1		1
8°	MC	0.386441	-		-
9°	MORENA	0.366138	- (Impedido)	6 (Se le resta 1)	6
10°	PES	0.347662	-		-
11°	PT	0.316708	-	1	1
12°	RSP	0.298319	-		-
TOTAL			7	10	17

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021.

Una vez concluida la repartición de escaños plurinominales, procede conocer los porcentajes de tolerancia y de sobrerrepresentación, pero ahora con relación a los porcentajes de votación de cada contendiente. En el siguiente cuadro se registra la relación entre el total de la VEVE y el total de escaños (MR y RP) alcanzados por cada partido.

Cuadro 9

Verificación de sobrerrepresentación por partido

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	PORCENTAJE VEVE	TOTAL DE DIPUTADOS MR Y RP	PORCENTAJE RESPECTO DE 42	DIFERENCIA ENTRE VEVE Y SU % EN CÁMARA
------------------	-------------------	-----------------	----------------------------	---------------------------	--

PAN	82,136	5.56%	1+1=2	4.76%	-0.80%
PRI	332,088	22.46%	3+4=7	16.66%	-5.80%
PRD	66,459	4.50%	2+1=3	7.14%	2.64%
PT	125,527	8.49%	0+1=1	2.38%	-6.11%
PVEM	67,240	4.55%	0+1=1	2.38%	-2.17%
MC	36,841	2.27%	0+0=0	0.00%	-2.27%
PUP	43,184	2.92%	0+1=1	2.38%	-0.54%
MORENA	702,243	47.50%	19+6=25	59.50%	12.00%
PNAO	59,372	4.02%	0+1=1	2.38%	-1.64%
PES	33,144	2.04%	0+0=0	0.00%	-2.04%
RSP	28,440	1.75%	0+0=0	0.00%	-1.75%
FXM	44,003	2.71%	0+1=1	2.38%	-0.33%

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 33 de su Constitución Política, y 23 de la respectiva Ley electoral, 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 estatal válida emitida (sobrerrepresentación). De igual forma, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación recibida menos ocho puntos porcentuales (subrepresentación). Por consiguiente, procede verificar la sobre y subrepresentación de cada partido político.

De acuerdo con el cuadro anterior (3), Morena es el único partido que supera el límite de sobrerrepresentación permitido (hasta 8.00%); luego procede deducirle dos curules plurinominales de los veinticinco escaños ganados por ambos principios para ubicarlo dentro del límite normativo, dejándolo lo más cercano posible a límite superior. Así, 23 diputaciones equivalen al 54.74% del total de la Cámara de Diputados oaxaqueña, y significan todavía una sobrerrepresentación del 7.24% sobre su votación del 47.50%.

Según la propia legislación, los dos escaños deducidos a Morena se distribuirán primeramente entre los partidos que se encuentren por debajo de su límite inferior (el PT es el partido más subrepresentado con -6.11%, seguido por el PRI con menos 5.80%); sin embargo, ningún partido se ubica en este supuesto (con -8.00% o más); por consiguiente, deberá obtenerse un nuevo cociente natural, mismo que resulta de restar a la VEVE los votos del partido al que se le dedujeron las curules por exceder

su límite superior, esto es, a la VEVE se le deduce la votación de Morena y el resultado se divide entre las dos curules a distribuir.

$$\text{NCN: } 1'620,677 - 702,243 = 918,434 / 2 = 459,217$$

Ahora se realiza nuevamente el cálculo de asignación, es decir, se divide la votación alcanzada por cada partido en la circunscripción entre el NCN (recordemos que Morena ya no participa debido a que se ubicó en el supuesto de sobrerrepresentación). Y dado que ningún partido político se encuentra por debajo del límite inferior o fuera de la subrepresentación permitida; y como tampoco resultan enteros en este nuevo cálculo de asignación, procede distribuir los dos escaños en liza de acuerdo con la regla de RM:

Cuadro 10

Asignación de diputaciones plurinominales conforme a restos mayores en segunda ronda

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	COCIENTE NATURAL	RESULTADO	2DA ASIGNACIÓN POR RM	TOTAL ESCAÑOS DE RP
PAN	82,136	459,217	0.178860	-	1
PRI	332,088	459,217	0.723161	1 (1° RM)	5
PRD	66,459	459,217	0.144722	-	1
PT	125,527	459,217	0.273350	1 (2° RM)	2
PVEM	67,240	459,217	0.146423	-	1
MC	36,841	459,217	0.080225	-	0
PUP	43,184	459,217	0.094038	-	1
MORENA	-	-	-	-	4 (de 7 iniciales)
PNAO	59,372	459,217	0.129289	-	1
PES	33,144	459,217	0.072175	-	0
RSP	28,440	459,217	0.061931	-	0
FXM	44,003	459,217	0.095821	-	1
TOTAL					17

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021.

En síntesis, de los 17 escaños plurinominales a distribuir, 10 se asignaron por cociente natural y 7 por resto mayor en un primer momento⁸³, mismos que fueron distribuidos a los siete primeros valores en estricto orden decreciente. Veamos:

⁸³ No olvidemos que al momento de verificar la sobre y subrepresentación se corroboró que Morena estaba sobrerrepresentado, lo que generó que se le dedujeran dos diputaciones de RP más en ambos supuestos, mismas

Cuadro 11**Comparativo de asignación de escaños plurinominales conforme a restos mayores**

ASIGNACION NORMATIVA				EJERCICIO SIN BARRERA LEGAL			
PAR TI DO	RM	ESCA ÑOS POR RM	TOTAL ESCA ÑOS RP	PAR TI DO	RM	ESCA ÑOS POR RM	TOTAL ESCAÑOS RP
PAN	0.94457	1	1	PAN	0.86156	1	1
PRI	0.81904	1	5	PVEM	0.70531	1	1
PVEM	0.77326	1	1	PRD	0.69711	1	1
PRD	0.76428	1	1	PNAO	0.62277	1	1
PNAO	0.68278	1	1	PRI	0.48341	1	5
PUP	0.49662	1	1	FXM	0.46156	1	1
PT	0.44357	1	3	PUP	0.45297	1	1
FXM	0.46156	0	0	MC	0.38644	0	0
MC	0.38644	0	0	MORE NA	0.36613	0 (Impedi do)	4 (de 7 iniciales)
PES	0.34766	0	0	PES	0.34766	0	0
RSP	0.29831	0	0	PT	0.31670	0	2
MORE NA	0.07585	0 (Impedi do)	4 (de 8 iniciales)	RSP	0.29831	0	0
TOTAL		7	17	TOTAL		7	17

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021.

Algunas conclusiones

Sin barrera legal, la asignación de diputaciones plurinominales es más proporcional y por ende más democrática. Primero porque propicia que los partidos minoritarios accedan a la repartición; y segundo, porque todas las votaciones o votos concursan y no se desperdician o ignoran por disposición normativa. También, si todos los partidos entran o participan en el procedimiento de asignación, la representación política al final queda mejor distribuida, valga la reiteración: es más proporcional. Estas afirmaciones se robustecen con las consideraciones siguientes: mientras en la asignación normativa los 17 escaños se distribuyen entre ocho partidos, en el ejercicio

que para ser asignadas fue necesario calcular un nuevo cociente natural, y como ningún partido alcanzó dicho cociente, finalmente se distribuyeron por resto mayor (una al PRI y otra al PT) en una segunda ronda.

quedan distribuidas entre nueve (el PT pierde una diputación y la gana FXM, respectivamente). El orden decreciente diferenciado de restos mayores es notorio y resulta determinante para recibir un escaño (relación entre número de diputaciones a distribuir y posición); por ejemplo, en el ejercicio, obsérvese como el PVEM, que es una fuerza menos o poco votada, entra en segundo lugar en la repartición; mientras que el PRI, un partido de más tradición, accede en quinto lugar. FXM, un partido minoritario o marginal, le disputa al PT y conquista un escaño, logro que no se actualiza en la distribución normativa con apenas 0.017 milésimas más, debido a que no superó la barrera legal para entrar a la repartición. Y MC, un partido nacional más votado, ni siquiera figura en la repartición normativa.

El comportamiento o la suerte de Morena, partido más votado o primera fuerza, también es distinto en uno y otro supuesto, pues mientras en la distribución normativa alcanza 8 diputaciones por cociente natural, en el ejercicio sin barrera legal logra 7 por la misma regla; curules que sumadas a sus 19 triunfos de mayoría relativa adiciona 27 en el primer caso y 26 en el segundo; rendimiento que en los dos momentos lo colocó en el supuesto de sobrerrepresentación, primero por rebasar los 25 escaños por ambos principios, y luego porque su porcentaje de diputaciones superó en doce puntos a su porcentaje de votación; condición que también le impidió participar en las dos distribuciones por resto mayor. Y tales efectos no son casuales si tenemos en cuenta que, por definición, las reglas de proporcionalidad no favorecen a los partidos grandes o más votados.

Si no se aplica la barrera legal o el umbral mínimo, ciertamente se incrementa el cociente electoral o natural, que trae consigo el encarecimiento del escaño plurinominal; pero todos los partidos juegan o todas las votaciones se toman en cuenta, lo que indudablemente resulta más democrático. Por lo mismo, esta medida abre la posibilidad de que las fuerzas minoritarias o menos votadas accedan a algún escaño por resto mayor, es decir, que tengan representación en el Congreso local, al tiempo de impedir que los partidos grandes o más votados concentren más escaños. Así, un partido minoritario que no participa en la distribución por cociente natural por no superar la barrera legal es probable que le alcance su votación para entrar a la repartición por resto mayor (caso concreto de FXM), probabilidad que se incrementa

si se actualizan los supuestos de sobrerrepresentación con alguno de los partidos más votados.

En términos democráticos, cualquier sobre o subrepresentación permitida no es saludable para el propio sistema⁸⁴, principalmente por la distorsión democrática y por la desproporción que genera en la representación política (relación votos-escaños), máxime cuando están vigentes candados como la barrera legal que inevitablemente conlleva el desperdicio de votos; o cuando está permitido o resulta legal que un partido político sin tener la votación mayoritaria pueda contar con la mayoría (absoluta) de escaños en el Congreso (tolerancia porcentual o cláusula de gobernabilidad). Por ejemplo, Morena con sus 702,243 votos (VVE), que equivalen al 42.83%, cuenta con 23 (de 42) diputaciones en la LXV Legislatura de Oaxaca, que corresponde al 54.76%, es decir, está sobrerrepresentada en 11.93%⁸⁵; no obstante que durante el procedimiento normativo de asignación de escaños plurinominales se le dedujeron 4 diputaciones.

Esta elección también confirma que el costo de una diputación de mayoría relativa cuesta⁸⁶ mucho menos votos que una de RP, pues mientras los 25 escaños por este principio valieron entre 13,977 (distrito 10) y 42,933 (distrito 19) votos, el grueso de las curules plurinominales costaron 86,955 sufragios (6 y 2 veces el valor inferior y superior, respectivamente).

⁸⁴ Si la justificación es la gobernabilidad, en clave democrática la solución es la gobernanza, el gobierno de coalición, el gobierno con el concurso de las minorías. No hay democracia sin pluralidad, de tal forma que las diferencias y minorías son naturales; luego los intereses y prioridades de unos y otros deben consensuarse o negociarse. Resolver la presencia de minorías ignorando o anulando su voluntad (votos o votación) es antidemocrático, es autoritarismo.

⁸⁵ Dicho porcentaje es producto de la distorsión natural de los sistemas de mayoría relativa y de las tolerancias porcentuales permitidas por la ley. El incremento de 4.69% (11.93 - 7.24) de sobrerrepresentación obedece a que se consideró como base la VVE, misma que incluye la votación de los partidos que no alcanzaron la barrera legal y los votos de los candidatos no registrados (en tanto que el procedimiento de asignación emplea la VEVE, de la cual se deducen ambas votaciones).

⁸⁶ En la elección federal de 2021 las curules de mayoría relativa costaron entre 35,306 (segunda circunscripción) y 172,107 votos (cuarta circunscripción); en tanto que los cocientes de distribución de RP fluctuaron entre 212,294 (cuarta circunscripción) y 236,143 votos (segunda circunscripción) (Acuerdo INE/CG1443/2021, emitido el 23 de agosto de 2021)

3. 3. 2. Caso Jalisco

Asignación de diputaciones de representación proporcional 2021

Tengamos en cuenta que la Cámara de Diputados de Jalisco se integra con 38 escaños: 20 electos de acuerdo con el principio de mayoría relativa y 18 asignados conforme con el principio de RP; y su legislación prevé la barrera legal y la asignación de curules plurinominales en forma directa o por porcentaje mínimo.

Comportamiento con asignación directa y barrera legal (de acuerdo con la Ley vigente)

La legislación plurinominal de Jalisco establece dos barreras legales: en un primer momento se asigna directamente una curul a aquellos partidos políticos que alcancen el 3% de la Votación Válida Emitida (VVE), la cual se obtiene de deducir de la Votación Total Emitida los votos nulos y los votos a favor de candidaturas no registradas; y en una segunda etapa entran a la distribución todos los partidos que superan el 3.5% de la Votación Total Emitida (VTE).

Según el Acuerdo IEPC-ACG-296/2021⁸⁷, de fecha 13 de junio de 2021, la VVE para efectos de asignar directamente una diputación a los partidos que alcanzaron el 3% es de 2´882,362 votos, cuya votación por partido se relaciona enseguida:

Cuadro 12

Asignación directa de diputaciones plurinominales por porcentaje mínimo

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	3% DE VVE
PAN	373,034	86,471
PRI	368,138	86,471
PRD*	22,073	86,471
PVEM	93,632	86,471
PT*	43,992	86,471

⁸⁷ Emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mediante el cual se efectúa el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de RP, la calificación de la elección y se realiza la asignación de diputados por el principio de RP, con motivo de los resultados obtenidos en la jornada electoral del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021. <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2021-06-13/00iepc-acg-296-2021-diputacionesrp.pdf>

MC	971,372	86,471
MORENA	629,592	86,471
SOMOS*	8,162	86,471
PES*	45,763	86,471
HAGAMOS	140,637	86,471
FUTURO	122,618	86,471
RSP*	21,072	86,471
FXM*	39,288	86,471
CANDIDATOS INDEPENDIENTES	2,989	86,471

* Estos seis partidos no alcanzaron el 3% de la VVE; por lo mismo, no reciben la diputación por porcentaje mínimo en este primer momento.

Fuente: Acuerdo IEPC-ACG-296/2021, pp. 10 y 11.

Siete fuerzas políticas alcanzaron o superaron el porcentaje requerido; por ende, se les asigna en forma directa una curul plurinominal. Para distribuir los 11 escaños restantes, procede primero definir los partidos políticos con derecho a la repartición, para lo cual la legislación plurinominal subnacional dispone que tienen ese derecho los partidos que obtuvieron el 3.5% de la VTE, es decir, la votación recibida en todo el Estado para esta elección. Veamos:

Cuadro 13

Partidos con derecho a participar en la asignación de escaños plurinominales según su votación

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN OBTENIDA	3.5% DE VTE
PAN	373,034	103,315
PRI	368,138	103,315
PRD*	22,073	103,315
PVEM*	93,632	103,315
PT*	43,992	103,315
MC	971,372	103,315
MORENA	629,592	103,315
SOMOS*	8,162	103,315
PES*	45,763	103,315
HAGAMOS	140,637	103,315
FUTURO	122,618	103,315
RSP*	21,072	103,315
FXM*	39,288	103,315
CANDIDATOS INDEPENDIENTES	2,989	103,315
VOTOS NULOS	67,568	103,315
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	1,933	103,315
TOTAL	2 951,863	

* Estos siete partidos no alcanzaron el 3.5% de la VTE; por ende, no participan en la repartición de escaños plurinominales.

Fuente: Acuerdo IEPC-ACG-296/2021, pp. 11 y 12.

Las fuerzas políticas PAN, PRI, MC, MORENA, HAGAMOS y FUTURO superaron la barrera legal establecida; por lo mismo, se les asignará tantos escaños de RP cuantas veces quepa en su votación el cociente natural, y para obtenerlo, primero se determina la Votación Efectiva Estatal (VEE) o Votación Efectiva, misma que resulta de deducir de la Votación Válida Emitida (VVE) los votos de los partidos políticos que no alcanzaron el 3.5% de la VTE, así como los votos de las candidaturas independientes. En este cálculo también se restarán los votos utilizados por los siete partidos que recibieron una diputación directamente o por porcentaje mínimo, es decir, todos los que alcanzaron el 3% de la VVE, pues los votos se convierten en escaños una sola vez.

Cuadro 14

Procedimiento para obtener el cociente natural

VTE	(-) VN y VCNOR	(=) VVE	(-) VPP NO 3.5%	(-) VCI	(=) VEE o VE	(-) VPP 3% y 1 DPM
2'951,863	69,501	2'882,362	187,511	2,989	2'691,862	605,296

VN y VCNOR = Votos nulos y Votos de candidatos no registrados. VPP NO 3.5% = Votación de partidos que no alcanzaron el 3.5% VCI = Votación de candidaturas independientes. VPP 3% y 1 DPM = Votación de partidos que alcanzaron el 3% y recibieron una diputación por porcentaje mínimo.

(=) VARP	(/) ESCAÑOS PENDIENTES DE ASIGNAR	(=) COCIENTE NATURAL
2'086,566	11	189,687.8036

VARP = Votación para la asignación de RP.

Fuente: Anexo II del Acuerdo IEPC-ACG-296/2021.

Una vez que se tiene el cociente natural o electoral, se revisa cuántas veces está contenido éste en la votación de cada partido con derecho a participar en la repartición, y el número de veces que resulte, será la cantidad de escaños que se le

asigne. Si después de aplicar el criterio anterior quedan escaños por repartir, se procede a asignarlos conforme al resto mayor de votos de cada partido. Nótese que mientras una curul plurinominal por porcentaje mínimo costó 86,471 votos (Cuadro 1); otra por cociente natural costó 189,687 sufragios, más del doble cuando ambas son de RP.

Cuadro 15

Asignación de diputaciones de representación proporcional por partido

Partido	VARP por partido	(/) Cociente natural	(=) Curules a asignar	Curules a asignar, unidad	Curules a asignar por RM	Curules por % mínimo 3%	Total curules RP
PAN	286,563.14	189,687.80	1.51	1	1 (3°)	1	3
PRI	281,667.14	189,687.80	1.48	1		1	2
MC	884,901.14	189,687.80	4.67	4	1 (2°)	1	6
MORENA	543,121.14	189,687.80	2.86	2	1 (1°)	1	4
HAGAMOS	54,166.14	189,687.80	0.29			1	1
FUTURO	36,147.14	189,687.80	0.19			1	1
PVEM	7,161.14					1	1
TOTAL				8	3	7	18

RM = Resto Mayor. RP = Representación Proporcional.

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo II del Acuerdo IEPC-ACG-296/2021.

MC fue el partido más votado, alcanzó 971,372 votos, equivalente a 32.90% de la VTE, y a 33.70% de la VVE; votación que le aseguró 6 diputaciones plurinominales (equivalente a 33.33% del total de escaños de la sección de RP) y 16 de mayoría relativa (que ascienden al 80%), es decir, alcanzó 22 curules de las 38 que integran el Congreso Local, equiparable al 57.89% del total de éste. Lo primero que se advierte es que con apenas 32 o 33% de la votación, alcanzó una representación de casi las dos terceras partes del Congreso, lo que evidentemente lo llevó a una sobrerrepresentado. Y aunque no entraremos a analizar a detalle este rubro, por no ser parte del propósito central en el presente trabajo (aunado a que ya se abundó en el caso Oaxaca), vale decir que, seguido el procedimiento para ajustar su sobrerrepresentación al intervalo legal permitido, es decir, a no más de 8%, finalmente

a MC se le dedujeron 6 escaños, para quedar con 16 en total, y con una sobrerrepresentación definitiva de 6.12%.

Algunas conclusiones

La medida de aplicar dos barreras legales, si bien favorece a las fuerzas minoritarias al momento de acceder a la asignación directa (3%), les dificulta su participación en la asignación por cociente natural (3.5%). En términos reales, es una medida que finalmente favorece a los partidos grandes o más votados, pues con su 3.5% de VTE no solo se ven beneficiados con una diputación por porcentaje mínimo, sino que entran a la repartición por cociente electoral. El desperdicio de votos y la desproporción en la representación, pensada como una relación exacta o lo más aproximada posible entre votos y escaños, no se mitiga; al contrario, se acentúa en comparación con los sistemas subnacionales que no establecen doble barrera legal; por ejemplo, si no existiera este doble umbral legal, el PVEM no solo hubiera recibido una curul por porcentaje mínimo, también hubiera accedido a la distribución por cociente natural; sin embargo, ya no participó en la repartición debido a que no alcanzó el 3.5% de la VTE.

Jalisco es el sistema subnacional con la barrera legal más alta para la asignación de diputaciones plurinominales, seguido por Tlaxcala con 3,125% de la Votación Total Válida. Y es la más alta no solo por el porcentaje, sino también porque toma como base de cálculo la VTE, es decir, toda la votación que se emite en la circunscripción plurinominal (igual a Estado), incluidos los votos nulos y la votación recibida por los candidatos no registrados. Ciertamente puede decirse que es una buena medida porque no se ignora ningún voto para determinar las fuerzas políticas que participarán en la asignación de curules plurinominales; pero siempre resultará un cociente natural o electoral alto que favorecerá a los partidos más votados, con el consecuente desperdicio⁸⁸ de miles de votos de los partidos menos votados porque no entrarán a dicha repartición.

⁸⁸ En la asignación de diputaciones por porcentaje mínimo (para lo cual se requiere el 3% de la VVE) y por no alcanzar la barrera legal de 3.5% de la VTE para acceder a la repartición de los escaños plurinominales restantes, se desperdiciaron 180,350 y 273,982 votos, respectivamente.

Si se quiere democratizar o hacer más democrático un sistema electoral plurinominal, esta elección también confirma la necesidad o de suprimir la barrera legal, cualquiera que ésta sea, o de establecer barreras legales bajas para facilitar el acceso de todos o de más contendientes. Con la primera medida, además de democrática (pues considera o trata a todos los votos por igual), finalmente es la misma fuerza de los votos o del contendiente lo que determina el acceso y la asignación en su caso. Con la segunda, surge la pregunta obligada, pero ¿cuál es un porcentaje realmente bajo, asequible? Una referencia o posible criterio quizá sean los costos de las diputaciones de mayoría relativa, pueden ser el promedio o los costos menores o mayores, que a menudo son inferiores a los costos de los escaños plurinominales. Ejemplo, en la elección que nos ocupa, las curules de mayoría relativa costaron entre 28,904 (distrito 7) y 81,256 (distrito 8) votos; en tanto que el cociente natural para asignar una diputación plurinominal superó los 189,687 votos, y un escaño por porcentaje mínimo alcanzó los 86,471 sufragios. Esta ruta deberá caminarsse o explorarse si interesa la igualdad del voto (como unidad y como valor).

Comportamiento sin asignación directa, pero con barrera legal (mero ejercicio)

Como ya se dijo párrafos arriba, este sistema subnacional opera con dos barreras legales: una exclusivamente para asignar diputaciones plurinominales en forma directa o por porcentaje mínimo, que es del 3% de la VVE; y otra que aplica propiamente para definir qué partidos políticos participarán en la repartición de las curules plurinominales, cuyo umbral es del 3.5% de la VTE; por consiguiente, el ejercicio de observar el comportamiento de la distribución y representación política sin asignación directa pero con la barrera legal resulta poco significativo; la razón, el único cambio relevante entre la primera y segunda barrera es que el PVEM no alcanzaría ningún escaño, mismo que terminaría asignándose al cuarto (de seis) resto mayor, y que correspondería al PRI de acuerdo con su cuarto lugar en votación, para finalmente sumar 3 escaños de RP y en el Congreso Local. Con este ejercicio ciertamente se redistribuye un escaño, pero sigue siendo para uno de los partidos más votado.

Comportamiento sin barrera legal (mero ejercicio)

En el supuesto de que la legislación plurinominal de Jalisco no contemple barrera legal alguna ni asignación directa o por porcentaje mínimo, al tomar la VVE como base, es decir, sin considerar los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados, para luego restar los votos de las candidaturas independientes y obtener la VEE o Votación Efectiva, que sería la votación a considerar para la asignación de RP, porque así lo dispone la legislación subnacional. Veamos:

Cuadro 16**Procedimiento para obtener el cociente de asignación**

VTE	(-) VN y VCNOR	(=) VVE	(-) VCI	(=) VEE o VE o VARP	(/) ESCAÑOS POR ASIGNAR	(=) COCIENTE NATURAL
2'951,863	69,501	2'882,362	2,989	2'879,373	18	159,965.167

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo II del Acuerdo IEPC-ACG-296/2021.

Cuadro 17**Asignación de diputaciones de representación proporcional por partido**

PARTIDO	VARP POR PARTIDO	(/) COCIENTE NATURAL	(=) CURULES A ASIGNAR	CURULES A ASIGNAR, UNIDAD	CURULES A ASIGNAR POR RM	TOTAL CURULES RP
PAN	373,034	159,965.16	2.331	2	1 (5°)	3
PRI	368,138	159,965.16	2.301	2		2
PRD	22,073	159,965.16	0.137			
PVEM	93,632	159,965.16	0.585		1 (4°)	1
PT	43,992	159,965.16	0.275			
MC	971,372	159,965.16	6.072	6		6
MORENA	629,592	159,965.16	3.935	3	1 (1°)	4
SOMOS	8,162	159,965.16	0.051			
PES	45,763	159,965.16	0.286			
HAGAMOS	140,637	159,965.16	0.879		1 (2°)	1
FUTURO	122,618	159,965.16	0.766		1 (3°)	1
RSP	21,072	159,965.16	0.131			
FXM	39,288	159,965.16	0.245			
TOTAL				13	5	18

Fuente: elaboración propia con datos del Anexo II del Acuerdo IEPC-ACG-296/2021.

Lo primero que hay que decir es que los trece partidos políticos que contienden en la elección participan en la repartición de diputaciones plurinominales, no solo seis

como en el supuesto legal o normativo. El procedimiento de asignación es simple, fácilmente comprensible. Y aunque para esta elección el resultado fue el mismo, es decir, las mismas fuerzas políticas se quedaron con igual número de escaños tanto en el hecho normativo como en el caso hipotético, ninguna votación se ignoró o excluyó de inicio o por disposición legal, fue la propia fuerza de los contendientes o la relación de proporcionalidad entre votos y escaños la que decidió.

3. 4. Regulación administrativa de los actos de asignación

En este apartado nos referiremos a la reglamentación o lineamientos que la misma autoridad electoral administrativa subnacional se ha dado para prever y regular, con claridad, certeza y detalladamente, el procedimiento de asignación de las diputaciones plurinominales. En otras palabras, se revisará qué entidades federativas disponen de un documento práctico que sistematice o concentre las diversas disposiciones jurídicas aplicables, al tiempo de recoger los precedentes judiciales que se han pronunciado en materia de RP y servir de guía durante la implementación de la asignación.

No está de más reiterar que los subsistemas plurinominales locales presentan una variabilidad alta, al grado que, en palabras de Gilas y Medina (2012, p. 8), una discusión permanente que se ha sostenido al resolver las acciones de inconstitucionalidad es hasta dónde los diversos procedimientos establecidos en las leyes locales cumplen con el objetivo proporcional. Incluso, sistematizan o clasifican las 32 regulaciones en cuatro tipos⁸⁹; pero advierten que son tantas variantes que definitivamente no se agotan los diversos casos locales.

De la búsqueda realizada, al menos en los subsistemas electorales subnacionales de Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Tamaulipas, se identificaron lineamientos o criterios que tienen por objeto regular la

⁸⁹ Tipología propuesta: los sistemas de cocientes, que efectúan la asignación por medio de divisiones y guardan parecido con el caso federal. 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. Y 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.

asignación de diputaciones y concejalías por el principio de RP, entre otros propósitos. Conviene precisar que, al igual que en el orden federal⁹⁰, los seis documentos⁹¹ fueron emitidos específicamente para regular dicha asignación en el Proceso Electoral 2023-2024, lo que permite entender que muy probablemente ningún Estado dispone de un reglamento propiamente o que trascienda procesos comiciales.

Por el contrario, de las 30 entidades federativas que en el 2024 renovaron sus congresos locales, al menos en 11 los actores políticos o contendientes se inconformaron con la distribución y asignación de escaños plurinominales que la autoridad electoral realizó, e interpusieron los juicios o recursos respectivos. Entre los principales alegatos que se formularon destaca la incorrecta aplicación de la fórmula de proporcionalidad, la indebida verificación de los límites de sobre y subrepresentación, la transgresión al principio de progresividad de los derechos humanos, el corrimiento indebido de fórmulas que afectaron acciones afirmativas e incumplimiento del principio de paridad de género.

Lo anterior evidencia, por un lado, la falta de un documento completo, claro y sencillo, de fácil comprensión para el funcionariado electoral que implementa la distribución y asignación de las diputaciones plurinominales, y asequible para todos; y por otro, la necesidad de contar con dicho documento ante la innegable especialización o requerimiento técnico y la alta conflictividad electoral que genera dicho acto de

⁹⁰ “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules y los escaños por el principio de Representación Proporcional en el Congreso de la Unión, que correspondan a los Partidos Políticos Nacionales con base en los resultados que obtengan en la Jornada Electoral a celebrarse el dos de junio de dos mil veinticuatro”, número INE/CG645/2023, emitido el 07 de diciembre de 2023.

⁹¹ Chihuahua: “Reglas para la aplicación de la fórmula de asignación de diputaciones y regidurías electas por el principio de representación proporcional en el proceso electoral local 2023-2024”. Ciudad de México: “Lineamientos para la asignación de diputaciones y concejalías por el principio de representación proporcional, así como de asignación de votos tratándose de coaliciones y candidaturas comunes en el proceso electoral local ordinario 2023-2024”. Nuevo León: “Lineamientos para la distribución y asignación de diputaciones y regidurías de representación proporcional en el proceso electoral 2023-2024”. Puebla: “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que establece criterios para la aplicación de la fórmula para la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional”. San Luis Potosí: “Lineamientos para la asignación de diputaciones y regidurías de representación proporcional y para garantizar la integración paritaria del congreso del Estado y los ayuntamientos de San Luis Potosí en el proceso electoral 2024 en el Estado”. Tamaulipas: “Lineamientos que regulan el procedimiento para la asignación de cargos de representación proporcional en el Estado de Tamaulipas”.

autoridad. A manera de ejemplo cito algunos casos⁹² que, de tener claridad y certeza en los criterios, reglas o conceptos aplicables, muy probablemente la autoridad administrativa hubiera evitado que las instancias jurisdiccionales revocarán parcial o totalmente sus acuerdos, recompusieran el procedimiento de asignación o desarrollaran, en plenitud de jurisdicción, la fórmula de proporcionalidad aplicable.

3. 5. Principales aportaciones interpretativas

Como se ha sostenido en el desarrollo del presente trabajo, las reglas plurinominales establecidas por el legislador local a menudo se apartan de lo que razonablemente se entendería por RP; ya porque contienen términos confusos, oscuros y hasta contradictorios, ya porque pocas veces son claras y sencillas. Dicho de otro modo, el legislador subnacional ha sido omiso en la adecuación de la ley de medios de impugnación o para asegurar que ésta responda eficazmente a las exigencias actuales de control y de tutela constitucional y convencional; incluida la regulación de la asignación de escaños plurinominales como cuestión adjetiva que es. Por eso

La labor del juez constitucional ha sido necesaria e indispensable, ante la constante omisión por parte del legislador, de solventar los déficits normativos existentes en el sistema jurado... Por tanto, se vuelve impostergable la expedición de una ley que recoja... las aportaciones que, mediante la labor interpretativa, ha efectuado el TEPJF (González y Del Rosario, 2018, p. 147).

Además, nuestro sistema jurídico no establece alguna garantía procesal para controlar las omisiones relativas y absolutas del legislador⁹³; luego la Sala Superior del

⁹² Estado de México: el IEEM en el 2021 repartió los escaños plurinominales pendientes sin restar a la votación válida efectiva el costo en votos de las diputaciones asignadas por porcentaje mínimo (ST-JRC-172/2001 Y ACUMULADOS). Y en el 2024, los límites de sobre y subrepresentación los calculó basándose en la votación válida emitida, cuando debió utilizar la votación válida efectiva (JDCL/300/2024 y acumulados). Yucatán: el IEPAC realizó incorrectamente el procedimiento para obtener el cociente de unidad, pues no restó el costo en votos de los escaños asignados directamente ni la votación del partido que se colocó en el supuesto de sobrerrepresentación (SUP-REC-1240/2024 Y ACUMULADOS). Nayarit: el IEEN, al momento de obtener el porcentaje mínimo del tres por ciento de la votación para asignación, lo hizo de forma individualizada por partido, y no del valor nominal de la votación emitida del total de partidos políticos (SUP-REC-1135/2024).

⁹³ Ejemplos de acciones de inconstitucionalidad en las que la Corte determinó: 39/2009 y su acumulada 41/2009, que el Congreso de Quintana Roo no reguló en sede jurisdiccional los supuestos de recuentos totales y parciales

TEPJF (Tribunal Electoral) ha dado muestras de su compromiso con la defensa de la Constitución y de los derechos humanos, al conocer y resolver los casos para los cuales no existe previsión normativa (Montoya Zamora, 2019, p. 41). Así, se puede afirmar también que la

labor de las salas regionales del TEPJF va en una ruta progresista y garantista, que busca la maximización de los derechos político-electorales de las personas... lo que hace de la justicia electoral mexicana un entramado fuerte y necesario para la democracia del país (Del Valle Pérez⁹⁴, 2019, p. 202).

Entre las aportaciones interpretativas también trascienden las de la Corte⁹⁵, por ejemplo, el reconocimiento de la libertad de configuración legislativa de los estados y el establecimiento de las bases generales⁹⁶ del principio de RP. De lo primero se ha sostenido que las legislaturas locales gozan de *libertad configurativa* para expedir leyes en materia electoral; pero están limitadas por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución general y en los tratados internacionales suscritos por México; por ejemplo, respetar el derecho a la igualdad; instaurar un sistema electoral mixto (mayoría relativa y RP); deber de tomar como parámetros el 60 y 40% previstos en el artículo 52 constitucional. En otras palabras, si bien las legislaturas locales gozan de libertad configurativa, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la ley fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías,

de la votación, y les ordenó legislar antes de la siguiente jornada electoral estatal; 27/2009 y sus acumuladas 29, 30 y 31, que el Congreso de Aguascalientes no reguló la suscripción de convenios entre el IFE y el Instituto Electoral de esa entidad, y le ordenó legislar a la brevedad posible, mientras tanto facultó a dicho órgano local celebrar el convenio respectivo. La Sala Superior del Tribunal Electoral también es competente para determinar omisiones legislativas a través del recurso de reconsideración o vía juicio de revisión constitucional electoral.

⁹⁴ Continúa diciendo que las “salas regionales del TEPJF han contribuido al fortalecimiento del Estado de Derecho, en el que se asume que la ciudadanía tiene derechos civiles y políticos, y el Estado tiene el deber de proveer condiciones mínimas para que esos derechos se ejerzan, lo que ha abierto puertas a la pluralidad” (p. 203).

⁹⁵ Acción de inconstitucionalidad 21/2009 y tesis P./J. 8/2010, con registro digital 165279; acción de inconstitucionalidad 8/2014 y tesis P./J. 11/2016 (10ª.), con registro 2012593; y jurisprudencia 5/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

⁹⁶ Establecidas en la acción de inconstitucionalidad 6/98 y en la respectiva tesis jurisprudencial P./J. 69/98, bases que ya fueron transcritas en el apartado “La representación proporcional en las legislaturas locales” del presente trabajo.

o viceversa. Tampoco pueden violentar el sistema electoral mixto con predominancia mayoritaria establecido, y menos crear un régimen paritario.

Otros criterios relevantes establecidos vía acciones de inconstitucionalidad 13/2000 y 15/2017 y acumuladas, es que el sistema conocido como *cláusula de gobernabilidad*, que aseguraba en los congresos legislativos la gobernabilidad unilateral del partido mayoritario, fue modificado en 1993 al culminar una serie de reformas constitucionales que tienden a consolidar un sistema democrático adoptando la gobernabilidad multilateral que, por regla general, obliga a buscar el consenso entre los partidos mayoritario y minoritarios. Y que la asignación de diputados plurinominales considerando los *mayores porcentajes* de candidatos uninominales que no alcanzaron el triunfo en sus distritos contraviene el principio de certeza: primero porque la definición de la lista de candidatos sucede una vez concluida la jornada electoral, lo que significa asignar diputaciones basándose en listas no votadas, al tiempo de anular la definitividad del registro de la lista inicial; y segundo, el voto del ciudadano sería indeterminado, pues el efecto dependerá de factores diversos a la voluntad del sufragante.

A manera de ejemplos, en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-132/98, SUP-JRC-194/98 y ST-JRC-172/2021 y acumulados, los *votos nulos* deben deducirse de la votación base para la asignación de diputaciones plurinominales. La votación del partido mayoritario, cuando se le ha aplicado alguna restricción expresa como el límite máximo por ambos principios, la tolerancia porcentual o la cláusula de gobernabilidad, debe restarse de la *votación efectiva* (connotación técnica y específica) de acuerdo con los lineamientos rectores de la asignación de diputaciones por el principio de RP. Y la votación de los partidos a los que se les asignó escaños por porcentaje mínimo, debe deducirse de la *votación rectificada* que servirá de base para la repartición de las curules restantes, a fin de evitar mayores distorsiones y considerando que cada diputación tiene un costo en votos.

El Tribunal Electoral⁹⁷, por ser su competencia y especialidad, ha hecho aportaciones relevantes al sistema de medios de impugnación en general; por ejemplo, con las jurisprudencias 15/2014, se estableció un verdadero federalismo judicial, pues garantizó el reencauzamiento de asuntos a la autoridad local competente; y con la 9/2012, la existencia de un sistema de distribución de competencias entre la federación y los estados para conocer de las impugnaciones electorales. Las jurisprudencias 1/2012 y 38/2014, aseguraron el acceso a la tutela judicial efectiva, de tal forma que ningún justiciable se queda en estado de indefensión. Con las jurisprudencias 21/2009, 25/2012 y 15/2015, se dispuso que la representación de una coalición debe definirse en el convenio respectivo; que dicha representación está legitimada para interponer los medios de impugnación; y que los partidos coaligados están legitimados para imponerse en forma individual. En la última también se concluyó que debe estimarse procedente la figura de la representación en el caso de las personas físicas.

Vía juicios de revisión constitucional electoral, la Sala Superior ha establecido la figura de la *determinancia* para advertir la posible nulidad de una elección, la cual opera cuando una sanción afecta el patrimonio de un partido y le impide participar en una elección en condiciones de equidad e igualdad, o le obstaculiza realizar sus actividades de forma efectiva; cuando se actualiza la hipótesis de la denegación de justicia e incide en el proceso electoral o en el resultado final de las elecciones; y

⁹⁷ Producto de las resoluciones de los recursos de reconsideración, la Sala Superior ha emitido diversas jurisprudencias, entre las cuales se citan los criterios siguientes: 10/2011, la reconsideración procede contra las sentencias que omiten el estudio o declaran inoperantes los agravios relativos a la inconstitucionalidad de normas electorales; 26/2012, para controvertir las sentencias que hayan efectuado una interpretación directa de preceptos constitucionales; 32/2015, cuando se desechen o sobresean medios de impugnación en los que se alegue interpretaciones directas de la Constitución; 5/2014, cuando se haga valer la existencia de irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales; 28/2013, para controvertir sentencias que lleven a cabo el control de convencionalidad. En materia de sistemas normativos indígenas destacan las siguientes jurisprudencias: 7/2014, prevé una tutela real de los sistemas normativos internos estableciendo protecciones jurídicas especiales en su favor; 13/2008, en los JDC promovidos por integrantes de comunidades indígenas las autoridades jurisdiccionales deben suplir tanto las deficiencias como la ausencia total de agravios; 15/2010, en la notificaciones de actos electorales hechos a través de periódicos oficiales las autoridades jurisdiccionales deben ponderar las situaciones particulares para tenerla por eficazmente realizadas; 7/2014, el acceso pleno a la justicia, vía recurso de reconsideración, no se agota considerando su sistema normativo interno, sino también el contexto o los elementos geográficos, sociales y culturales; 4/2012, la conciencia de identidad indígena es suficiente para legitimar la procedencia del JDC; 32/2014, el operador jurisdiccional debe valorar la designación del interprete y la realización de la traducción respectiva; 46/2014, para asegurar el conocimiento de las sentencias, resulta procedente la traducción, así como la difusión y publicación por los medios idóneos y conocidos en la comunidad.

cuando las autoridades electorales estatales emiten actos o resoluciones que puedan afectar el desarrollo de las actividades ordinarias de los partidos. El mismo mérito se advierte también en la sustanciación de los juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano⁹⁸ (JDC), pues a través de este medio se ha extendido la tutela judicial no solo para asegurar la postulación a un cargo de elección popular, ocupar éste y ejercer las funciones inherentes; sino también para garantizar a los ciudadanos el derecho político de acceso a la información pública en materia electoral, la protección de sus datos personales y la libertad de expresión política (González y Del Rosario, 2018, p. 165).

En las salas regionales también se han impulsado criterios que contribuyen a reducir la brecha de desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres⁹⁹ y de otros grupos en situación de vulnerabilidad; así como para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política en razón de género (ejemplo, expediente SX-JRC-140/2018, en el que se determinó impedir las aspiraciones de reelección de dos candidatos que habían ejercido violencia política en contra de dos de sus compañeras integrantes del cabildo respectivo), criterio que contribuye al desarrollo o vigencia del principio de paridad; para velar por los derechos de los pueblos y comunidades indígenas¹⁰⁰; y para asegurar que toda persona disponga de la credencial para votar con fotografía¹⁰¹ (Del Valle Pérez, 2019, pp. 199-202).

⁹⁸ En la vía de los JDC, la Sala Superior ha emitido criterios relevantes a través de las jurisprudencias siguientes: 46/2013, la sustanciación paralela de un juicio de amparo es independiente de la cadena impugnativa en materia electoral; 28/2012, el interés jurídico lo tienen quienes participan en el proceso de designación de consejeros locales; 27/2012, el JDC es improcedente para impugnar actos de la revocación de mandato; 22/2012, el JDC procede contra actos de las agrupaciones políticas nacionales; 40/2010, los actos del referéndum y plebiscito son impugnables mediante el JDC; 1/2014, los candidatos pueden impugnar resultados electorales a través del JDC. Y la Jurisprudencia 23/2012, estableció que los ciudadanos están legitimados para interponer el recurso de revisión.

⁹⁹ Algunos ejemplos son las resoluciones de los expedientes siguientes: SM-JRC-148/2018, el principio de paridad de género debe prevalecer en todo momento, incluso en la sustitución de candidaturas; SRE-PSC-195/2018, los partidos deben hacer uso consciente y responsable de los tiempos del Estado que les son asignados, eliminando prejuicios y discriminación basados en estereotipos; SCM-JDC-066/2019, se debe privilegiar la integración paritaria en los congresos locales y hacer efectiva la participación política de las mujeres.

¹⁰⁰ En los expedientes SG-JDC-27/2018 y SCM-JDC-402/2018, se determinó garantizar la participación de una persona indígena como candidato independiente, toda vez que no había recibido asesoría adecuada de la autoridad competente; y obligar a los partidos a postular de forma preferente a personas indígenas en demarcaciones cuya población es mayoritaria, respectivamente.

¹⁰¹ En las resoluciones SG-JDC-153/2018, se ordenó al INE realizar un estudio y determinar la viabilidad de incluir en la credencial de una persona indígena la comunidad a la que pertenece; en la SDF-JDC-455/2014, se determinó que el INE asigne un domicilio convencional y entregue la credencial a la persona en situación de calle; y en la

Finalmente, no falta razón cuando se advierte que el sistema de medios de impugnación en materia electoral se ha complementado sustancialmente con la labor interpretativa del Tribunal Electoral, distinguiéndose como un órgano progresista y garantista, que ha antepuesto el principio *pro persona* en sus decisiones, trayendo consigo una mejora sustancial en la tutela y eficacia de los medios de impugnación (González y Del Rosario, 2018, p. 169). Y es así, porque gracias al fortalecimiento de las instancias de justicia electoral, hoy en nuestro país contamos con elecciones más libres, competidas y justas, en las que se ejerce y garantiza de mejor manera el derecho al voto universal, igual, libre, secreto y directo, contenido sustancial de nuestro régimen democrático.

SDF-JDC-924/2013, se resolvió que toda persona tiene el derecho de contar con una credencial para votar que contenga su nombre completo y con la cual se le permita identificarse plenamente.

Capítulo cuarto

Hacia una representación subnacional más equilibrada

En los sistemas electorales subnacionales la desproporción se presenta no solo en la asignación de escaños plurinominales, sino también en el número de personas que representa un legislador local y en el peso en votos que vale un escaño al interior de la República mexicana. La Constitución federal, en su artículo 116 fracción II, dispone que 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.

Evidentemente se trata de una disposición desfasada, no obstante que dicha fracción ha sido reformada en cinco ocasiones (2008, 2009, 2012, 2014 y 2015) en los últimos dieciséis años.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020¹⁰² y con el Estadístico del Padrón Electoral con corte al 05 de septiembre de 2024¹⁰³, los estados de Campeche, Colima y Baja California Sur son los menos poblados, y México, Jalisco, Veracruz y Ciudad de México son los más pobladas; de tal suerte que mientras en los primeros un legislador representa a 26,524, 29,255 y 38,021 habitantes, respectivamente; en los segundos personifican a 226,565, 219,688, 161,251 y 139,544 personas, en el mismo orden. Ahora si esta representación la traducimos en términos electorales, tenemos que mientras en los tres primeros un escaño vale respectivamente 19,813, 23,363 y 29,354 votos; en Jalisco vale 174,438, en México

¹⁰² Población total por Entidad de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): Colima 731,391; Baja California Sur 798,447; Campeche 928,363; México 16'992,418; Ciudad de México 9'209,944; Jalisco 8'348,151 y Veracruz 8'062,579 habitantes; consultado el 09/09/2024 en https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=

¹⁰³ Padrón Electoral por Entidad con corte al 05/09/2024 del Instituto Nacional Electoral (INE): Colima 584,080; Baja California Sur 616,439; Campeche 693,456; México 13'006,602; Ciudad de México 7'893,640; Jalisco 6'628,644 y Veracruz 6'044,958 electores; consultado en <https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

173,421, en Veracruz 120,899 y en Ciudad de México 119,600 votos. Nótese el valor en votos de un escaño subnacional tan diferenciado entre las entidades menos y más pobladas. En Jalisco una curul vale siete veces más que en Campeche y seis más que en Colima.

4. 1. Algunos hallazgos relevantes

En la Base General Segunda de la acción de inconstitucionalidad 6/98 y en la respectiva tesis P./J. 69/98, se determinó el “establecimiento de un mínimo de porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados”; y efectivamente las 32 legislaciones electorales subnacionales lo cumplen, la gran mayoría de dos formas y las menos de una. En el primer caso el legislador local estableció doble *barrera legal* (que puede ser la misma): una para asignar escaños por porcentaje mínimo, y otra para determinar qué contendientes acceden a la repartición de las diputaciones restantes. En el segundo supuesto, el único umbral mínimo establecido es para decidir qué fuerzas electorales participan en la asignación de la totalidad de escaños. Al respecto, el criterio sostenido por la Corte¹⁰⁴ y las salas del Tribunal Electoral es que las legislaturas locales, en ejercicio de su libertad configurativa y ante la falta de reglas o requisitos específicos mandados en el artículo 116 constitucional, pueden establecer libremente los porcentajes de barrera legal que estimen conveniente y adecuado para sus respectivas entidades federativas o según sus condiciones particulares.

Así, por ejemplo, previa referencia de los subtipos teóricos más conocidos, la Sala Superior del Tribunal Electoral¹⁰⁵ sostiene que

¹⁰⁴ En la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, la Corte reconoce que el Poder Constituyente de la reforma político electoral de 2014 dejó claro que la intención “no es replicar el sistema electoral federal en el ámbito estatal, sino que cada ordenamiento jurídico cuenta con delimitaciones específicas y órganos encargados para organizar y salvaguardar los distintos principios y reglas que rigen el sistema electoral”. Como precedente cita también la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y acumuladas, en la que se subraya que el artículo 116 constitucional es el que rige para el ámbito estatal (no el 52), sin que esto implique que los estados tienen libertad absoluta para establecer *barreras legales*, pues debe atenderse al sistema integral previsto en la ley fundamental y a su finalidad, es decir, cada entidad debe valorar cuál es el porcentaje adecuado que asegure el acceso de las fuerzas minoritarias que, de acuerdo con sus porcentajes de votación, reflejan una verdadera representatividad para participar en la vida política.

¹⁰⁵ De acuerdo con las tipologías de Sartori y Nohlen: a) *RP pura*, la proporción de votos recibidos por un partido y la proporción de curules asignadas encuentran la mayor aproximación, sin que existan barreras legales directas e indirectas que alteren el efecto proporcional; b) *RP impura o imperfecta*, por medio de barreras indirectas, como

la posibilidad de creación de un mayor número de subtipos del sistema de representación proporcional, se multiplica hasta el infinito, toda vez que en cada Estado en que se adopte el principio legislativamente, se le pueden imponer tantas modalidades o peculiaridades, cuantas sean posibles de generar en la imaginación, de acuerdo a las necesidades e intereses que ponderen los legisladores respectivos.

Este criterio resulta arriesgado e incierto; primero porque pareciera que no existen parámetros fundamentales para confeccionar o delinear un subsistema de representación proporcional (RP); y segundo, porque la Constitución general establece postulados que sirven como contención o continente para dicho propósito. Por ahora basta decir que nuestro sistema es una democracia en la que todos los votos cuentan y pesan lo mismo, cualidades reconocidas en la Constitución, y que el término proporción es un sustantivo definido como la correspondencia debida entre las partes de una cosa, es decir, entre votos y escaños.

Si bien la barrera legal o umbral mínimo¹⁰⁶ debe estimarse fundada o con asidero constitucional, no en todas las legislaciones subnacionales se considera como base el mismo tipo de votación, es decir, mientras en las más se exige el porcentaje establecido respecto de la votación válida emitida, en otras se prevé respecto de la votación total emitida, entre otras modalidades, con sus respectivos efectos diferenciados. Ahora bien, en los casos en los que se dispone doble umbral, el legislador local aprovechó la permisión concedida en dicha Base para adoptar dos medidas legales que, en términos democráticos, ignoran votos y distorsionan la representatividad; lo primero se genera con la barrera legal que debe superarse para acceder a la repartición de escaños plurinominales, y lo segundo, con la asignación

la división del territorio en gran cantidad de circunscripciones o distritos, pequeños o medianos, se impide un efecto proporcional matemático inmediato, en el que se iguale el porcentaje de curules y el de votos; y c) *RP con barrera legal*, se limita el número de partidos a los que se concede posibilidad de acceder a la representación parlamentaria, mediante una barrera legal (Opinión número SUP-AES-007/98, emitida en respuesta a la consulta formulada dentro de la acción de inconstitucionalidad 9/98).

¹⁰⁶ De los 32 subsistemas subnacionales, en 28 se establece como barrera legal el 3% calculado respecto de la votación válida emitida en la mayoría de los casos. En los estados de Tlaxcala, Jalisco y San Luis Potosí se disponen los porcentajes más altos de 3.125, 3.5 y 3.7, respectivamente; y en el Estado de Sinaloa se prevé el porcentaje más bajo de 2.5%.

directa de escaños o por porcentaje mínimo, una reminiscencia de los diputados de partido¹⁰⁷.

La Base General Cuarta y la tesis referidas establecen que en la regulación de la RP debe haber “Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes”. Este criterio al menos en ocho legislaciones subnacionales¹⁰⁸ no se cumple o se cumple parcialmente, debido a que para la asignación de dichas diputaciones se consideran dos *listas de candidaturas*: una que se registra en los plazos y formas dispuestos en la propia normatividad, es decir, antes de la respectiva jornada electoral; y otra que se elabora por la autoridad electoral administrativa de entre las candidaturas uninominales que obtuvieron los porcentajes mayores de votación pero que no alcanzaron la respectiva constancia de mayoría en sus respectivos distritos, esto es, después de la jornada electoral, y se les denomina Lista B o Lista Secundaria. Y no se cumple porque contravienen el principio de certeza¹⁰⁹; primero porque se anula la definitividad del registro de las listas estatales, regionales o de candidatos plurinominales; segundo, porque la lista B o secundaria se define una vez concluida la jornada electoral, lo que conlleva designar diputaciones sobre listas no votadas o no elegidas; tercero, porque el voto ciudadano resulta indeterminado, pues su efecto dependerá de factores diversos a la voluntad del sufragante; y cuarto, porque la asignación no respeta el orden de la lista registrada, ya que se hace en forma alternada.

A pesar de que en la Base General Quinta y tesis referidas se estableció que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales uninominales, existen legislaciones electorales subnacionales que no cumplen con este mandato; por ejemplo, la Constitución de Sonora establece que el Congreso se integrará con 21 escaños de

¹⁰⁷ Asignación que se hace a partir de una cuota fija y no con base en la proporción de las votaciones de los contendientes, deformando así la proporcionalidad. A esta medida también se le conoce como fórmula del número uniforme, pues consiste en predeterminedar, lisa y llanamente, una cantidad o porcentaje de votos para luego asignar un escaño a los contendientes que lo alcanzaron.

¹⁰⁸ Las correspondientes a Aguascalientes, Ciudad de México, Durango, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo. Esta medida se conoce coloquialmente como listas de los *mejores perdedores*, de los mayores porcentajes o de los más altos porcentajes. En la Ciudad de México esta disposición se declaró inválida en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas.

¹⁰⁹ Criterio sostenido en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 5/99 y en la respectiva tesis P./J. 55/99.

mayoría relativa; y el Código respectivo dispone que ningún contendiente podrá tener por ambos principios un número de diputados equivalente a las dos terceras partes de la Legislatura, que equivale a 22 curules. La Constitución y la Ley correspondiente de Yucatán determinan que el Congreso se integrará con 21 diputaciones de mayoría relativa; pero ninguna dispone el límite máximo de escaños por ambos principios que un partido puede obtener, solo establecen la tolerancia porcentual de sobre y subrepresentación que es de ocho puntos. La Constitución de Jalisco dispone que el Congreso se compondrá de 20 escaños de mayoría relativa (al igual que el Código respectivo), y que ningún partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios que exceda el 60% de la integración del Congreso, lo que equivale a 23 diputaciones.

Llama la atención también algunas legislaciones subnacionales en las que no se observa o se alejan de los *porcentajes* (60% de mayoría relativa y 40% de RP, previsto en el artículo 52 constitucional) *de integración* de la Cámara de Diputados federal, mismos que, de acuerdo con diversos precedentes judiciales¹¹⁰, deben tomarse como parámetro. Ciertamente las entidades federativas tienen asegurada su libertad configurativa; pero no pueden desnaturalizar o contravenir las bases generales que garantizan la efectividad del sistema mixto, previsto en la Constitución. Dicho de otro modo, el marco normativo local que diseñen no puede hacer nugatorio dicho sistema, como tampoco afectar el acceso a partidos que, según sus porcentajes de votación, reflejen una verdadera representatividad (Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas). Vale mencionar que recientemente la Corte invalidó la reducción del número de escaños plurinominales (72.41% de MR y 27.59% de RP) del Estado de Tabasco, argumentando que la disminución de diputaciones por el principio de RP es desproporcionada en relación con el número de aquellas de mayoría relativa,

¹¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 15/2003 y la respectiva tesis P./J. 74/2003 "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Acción de inconstitucionalidad 21/2009 y la respectiva jurisprudencia P./J. 8/2010 "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MR Y RP) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CPEUM, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN".

contraviniendo así el principio de pluralidad en la integración de los órganos legislativos (acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas).

En este supuesto se ubican los congresos de la Ciudad de México¹¹¹ que se integran con 33 escaños de mayoría relativa y con 33 de RP; y el de Jalisco con 20 curules uninominales y con 18 plurinominales, equivalente a 61 y 39%, respectivamente. Existen casos más cuestionables como el Congreso de Baja California Sur que se integra por 21 diputaciones: 16 de mayoría relativa, que equivale al 76%, y 5 de RP, que corresponde al 24%; y el Congreso de Baja California que se compone de 25 escaños: 17 de mayoría relativa, equiparable al 68%, y 8 de RP, cuyo valor relativo es 32%; pues en ambas legislaciones no solo se ignora y debilita a las fuerzas minoritarias, sino que de triunfar un solo partido político en la totalidad de distritos uninominales o en un porcentaje superior al 66%, se terminaría anulando el derecho de las minorías, por ejemplo, para interponer una acción de inconstitucionalidad que requiere del 33% de los integrantes de la legislatura local, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.

En la Base General Sexta y tesis multicitadas, se dispone que el legislador local deberá establecer un *límite a la sobrerrepresentación*, mandato que se cumple en los 32 subsistemas subnacionales de las siguientes dos formas: primera, en la gran mayoría se establece que ningún partido político podrá contar con un número de escaños por ambos principios superior al número de distritos electorales uninominales; y segunda, salvo la Ciudad de México que prevé una tolerancia porcentual válida de sobre y subrepresentación de cuatro por ciento; en los 31 estados restantes está permitida una tolerancia porcentual de ocho puntos, es decir, en la relación de porcentajes votos-escaños, un partido podrá tener una sobrerrepresentación en el congreso hasta en ocho puntos superior a su votación; y un partido podrá tener una subrepresentación en el congreso hasta en ocho puntos menor a su votación. Tanto el límite máximo por ambos principios como la tolerancia porcentual son permisiones si bien constitucionales no así democráticas en términos de proporcionalidad.

¹¹¹ Disposición declarada inválida en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, toda vez que vulnera el sistema mixto con predominancia mayoritaria y crea un régimen paritario.

La fórmula de proporcionalidad o fórmula electoral de asignación, establecida en la Base General Séptima y en la respectiva tesis, ciertamente la incorporan los 32 subsistemas plurinominales subnacionales; pero solo la Ciudad de México, Durango, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, no prevén la asignación directa o por porcentaje mínimo de un escaño a los partidos que alcancen cierto porcentaje de votación, que normalmente es el mismo que se requiere para acceder al procedimiento de repartición. De estos ocho estados siete establecen expresamente o de facto la *fórmula de proporcionalidad pura* (cocientes natural o electoral y resto mayor), es decir, aseguran una asignación más proporcional entre votos y escaños en la sección respectiva de sus congresos, y Durango agrega a dicha fórmula un elemento denominado ajuste para evitar subrepresentación. En los estados de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero y México, aun cuando expresamente prevén el empleo de la fórmula de proporcionalidad pura, ésta contempla como elemento la asignación de escaños por porcentaje mínimo o directa; medida que definitivamente distorsiona la proporcionalidad.

En las 19 regulaciones subnacionales restantes, la fórmula electoral, fórmula de asignación, método o procedimiento utilizado cuando no resultan complejos, incorporan elementos ajenos que terminan por desnaturalizar la relación de proporcionalidad pretendida. Los estados de Chihuahua, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Zacatecas establecen sofisticados mecanismos de asignación que probablemente resulten más proporcionales, pero difíciles de entender, pues sus fórmulas o procedimientos de asignación no solo comprenden diversos elementos o mecanismos, sino también la implementación de distintas rodas o fases de asignación.

La *cláusula de gobernabilidad*, que fue modificada desde 1993, y que básicamente consistía en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, el número necesario de diputaciones para asegurar dicha mayoría absoluta; medida abiertamente antidemocrática; parece todavía vigente en algunas legislaciones subnacionales. Ejemplos: la fracción V del artículo 14 de la Constitución de Tabasco, establece que el partido que haya obtenido más del 60% de la votación estatal efectiva, tendrá derecho a que se le asigne diputados plurinominales, hasta que el número de escaños por ambos principios sea

igual a su porcentaje de votación estatal efectiva sin rebasar las 21 curules. La fracción III¹¹² del artículo 19 del Código Electoral de Jalisco, dispone que al partido que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputaciones de RP hasta alcanzar el número total de diputaciones que iguale su porcentaje de votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales.

Con independencia de si a la fecha son o no válidas ciertas porciones normativas de algunas constituciones políticas de los estados, lo cierto es que también existen discrepancias entre éstas y las respectivas leyes o códigos electorales vigentes, incluso reformadas recientemente, lo que informa o permite inferir la falta de diligencia o de voluntad política del legislador local para armonizar su normatividad, seguir mandatos constitucionales o auténticas premisas democráticas. En este supuesto se encuentran la Ciudad de México, pues mientras su Constitución (art. 29, apartado B, numeral 2, inciso a) dispone que ningún partido podrá contar con más de 40 diputaciones por ambos principios; el Código (art. 27, frac. I) establece que ningún partido podrá contar con más de 33 escaños por ambos principios. La Constitución (art. 18) de Jalisco prevé que el Congreso se integra con 20 diputaciones de mayoría relativa y 19 de RP; el Código (art. 16) reza que con 20 escaños uninominales y con 18 plurinominales. En BCS la Constitución (art. 41) establece que el Congreso se integra con 15 curules de mayoría relativa y con 6 de RP; y el Código (art. 52) con 16 uninominales y 5 plurinominales. La Constitución de Tabasco (art. 14) dispone que ningún partido podrá contar con más de 20 diputados por ambos principios; y la Ley respectiva primero dispone que el Congreso se integrará con 21 curules de mayoría relativa (art. 12), y luego que ningún partido podrá contar con más de 21 escaños por ambos principios (art. 17), entre otros.

Finalmente, llama la atención también el hecho de que en la legislación electoral mexicana no se prevea expresamente el *voto igual* o la *igualdad del sufragio*. Partimos de la aceptación universal o verdad evidente que el ideal democrático *un hombre un voto* es un principio implícito en el sufragio. La igualdad entre el electorado, más

¹¹² Aunque esta fracción reformada mediante Decreto 27923/LXII/20, y publicada en el Periódico Oficial de Jalisco el 01/07/2020, ya fue declarada inválida en el tercer resolutivo de la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020.

específicamente, la igualdad política¹¹³, es la piedra angular de la democracia; se trata de una igualdad dentro de la libertad y para la libertad, es decir, una igualdad dentro y para el pluralismo y la diversidad¹¹⁴. La igualdad del sufragio es el principal atributo del carácter universal del derecho al voto; implica que cada ciudadano tiene derecho a un voto y solo a un voto, y que ningún voto vale más que los demás (Salazar y Woldenberg, 2008, p. 30); por lo mismo, cada votante tiene exactamente la misma capacidad para incidir o el mismo peso en los comicios. Todo voto emitido cuenta y vale lo mismo. El sufragio universal también significa que todo ciudadano tiene el derecho de elegir y de ser elegido.

La igualdad del voto, entendida como *unidad* (un hombre, un voto) y como *valor* (o peso), constituye la especificidad y la centralidad del sufragio universal. Y aunque no se establece en forma literal, así se reconoce implícita o tácitamente tanto en la legislación comicial federal como en la gran mayoría de los sistemas normativos electorales subnacionales, pues en todos se dispone que los cargos de elección popular se elegirán mediante *sufragio* universal, libre, secreto y directo; pero no se prevé expresamente el voto o sufragio igual, salvo casos aislados como la Constitución Política de Chiapas, que en su artículo 35 establece que las autoridades electorales garantizarán a la ciudadanía que el ejercicio del sufragio sea libre, *igual*, universal, secreto y directo. Y se concluye que se reconoce la igualdad del voto, porque todas las disposiciones¹¹⁵ que lo prevén o regulan suponen que todo sufragio emitido cuenta por uno y todos valen igual.

¹¹³ En palabras de Przeworski (como se citó en Torres Ruiz, 2016, p. 30), los liberales que propusieron el modelo representativo no pensaban en una igualdad social sino en la igualdad del sufragio. “A pesar de todos los discursos grandilocuentes sobre ser todos iguales, la igualdad en que pensaban era una igualdad política formal, imaginaban procedimientos que dieran a todos iguales oportunidades de influir en los resultados colectivos y también en la igualdad frente a la ley. No era igualdad social o económica”. La igualdad política como objetivo o ideal conveniente y razonable parte de la suposición de la igualdad intrínseca (juicio moral: “todos los seres humanos tienen el mismo valor intrínseco, que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra, y que se le debe dar igual consideración al bien o a los intereses de cada persona”). No sobra decir que el único sistema político para gobernar un Estado que deriva su legitimidad y sus instituciones políticas de la igualdad política es una democracia (Dahl, 2008, pp. 19 y 21).

¹¹⁴ Por lo mismo, el derecho al voto no está condicionado o determinado por ninguna diferencia o desigualdad social, económica o cultural: sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política, etc.

¹¹⁵ A manera de ejemplo, cito algunos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: 279, párrafo 1, “Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar, el presidente de la mesa directiva de casilla le entregará las boletas de las elecciones para

4. 2. Conclusiones de la representación proporcional en México

Recordemos que, en una auténtica democracia, el voto es, a un tiempo, la máxima expresión de los sistemas representativos y el eje rector de los sistemas de RP, cuyo atributo prístino es la igualdad, como unidad y como valor. De este postulado democrático se sigue que la RP debe asegurar la igualdad entre la ciudadanía: un hombre un voto, y que traducido en términos electorales significa que todo voto emitido cuenta por uno y todos valen o pesan lo mismo. En consecuencia, el único tipo de proporción que puede asegurar el voto igual es la proporcionalidad pura o factor cero, la cual busca una relación exacta o lo más aproximada posible entre votos y escaños, es decir, iguala el porcentaje de curules y el porcentaje de votos. Cualquier otra que se aleje del cero o del punto de encuentro exacto no solo es menos proporcional, también violenta la igualdad del voto, por lo mismo es antidemocrática o menos democrática. Por eso el contrasentido cuando en la fórmula de proporcionalidad o en el procedimiento de asignación se incluyen elementos que rompen la proporción entre votos recibidos y curules asignadas. La inclusión de cualquier elemento ajeno a la relación estricta de proporcionalidad, en este caso entre votos y escaños, quiebra esta premisa.

En consecuencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es antidemocrática, al menos en cinco aspectos:

Primero. Porque expresamente establece una barrera legal o umbral mínimo que los partidos políticos deben superar para que tengan derecho a participar en el procedimiento de asignación de diputaciones plurinominales, medida que finalmente *impide que todos los sufragios cuenten o genera un desperdicio de votos* en perjuicio de los votantes y de las fuerzas minoritarias. Obsérvese este despropósito en las siguientes elecciones de diputados:

que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga...” 288, numeral 1, “El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan: a) El número de electores que votó en la casilla; b) El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos...” y 309, párrafo 1, “El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el consejo distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral”.

Cuadro 18**Desperdicio de votos que genera la barrera legal contra el cociente de asignación**

Elección 2021				
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA 47,428,552 = 100%			VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA 43'946,629	
PES	RSP	FXM	ESCAÑOS RP	COCIENTE NATURAL
1,352,388 =2.85%	868,444 =1.83%	1,216,780 =2.56%	(/) 200	(=) 219,733.15
Desperdicio de votos 3'437,612 = 7.24%				

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo INE/CG1443/2021.

Cuadro 19**Desperdicio de votos que genera la barrera legal contra el cociente de asignación**

Elección 2024		
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA 57'209,387 = 100%		VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA 55'688,199
PRD	ESCAÑOS RP	COCIENTE NATURAL
Desperdicio de votos 1'449,176 = 2.53%	(/) 200	(=) 278,441.00

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo INE/CG2129/2024.

De los diez y siete partidos que contendieron en el 2021 y 2024, respectivamente, cuatro no alcanzaron la barrera legal del 3% de la votación válida emitida, la cual se obtiene al restar de la votación total emitida los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados; por lo mismo, no participaron en el procedimiento de asignación de escaños plurinominales (incluso también perdieron el registro como partido político nacional). Por esta disposición legal, en el primer caso se desperdiciaron 3'437,612 votos, y en el segundo 1'449,176; medida que además de ignorar la voluntad ciudadana y anular su derecho a estar representada, también impidió la presencia de fuerzas minoritarias en la Cámara baja del Congreso.

El desatino se acentúa o robustece si se tiene en cuenta que el cociente natural o electoral cabe varias veces en las votaciones de los partidos excluidos; por ejemplo, seis veces en la votación del Partido Encuentro Solidario y cinco en la del Partido de

la Revolución Democrática; comportamiento que en términos generales se reproduciría al aplicar el cociente de distribución resultante en cada una de las circunscripciones plurinominales, mismos que fluctuaron entre 197,783 y 236,143 votos en el 2021, y entre 250,806 y 310,975 en el 2024.

Segundo. Porque a pesar de que reconoce el voto igual (como unidad y como valor), tratándose de la elección de diputados, y particularmente de los designados según el principio de RP¹¹⁶, *no asegura que todos los sufragios pesen o valgan lo mismo*. A manera de ejemplo, veamos el valor o peso desigual del voto y la desproporción en la representación o representatividad que generaron las asignaciones¹¹⁷ de escaños plurinominales en los procesos electorales federales 2020-2021 y 2023-2024, según los cocientes de distribución utilizados y las votaciones mínimas y máximas de las diputaciones de mayoría relativa:

Cuadro 20

Comparación del costo desigual de diputaciones de representación proporcional

VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA		ESCAÑOS RP A DISTRIBUIR (I)	COCIENTE NATURAL O ELECTORAL (=)	
2021	2024		2021	2024
43'946,629	55'688,199	200	219,733.15	278,441.00

Fuente: elaboración propia con datos de los acuerdos INE/CG1443/2021 e INE/CG2129/2024.

De conformidad con la legislación vigente, la votación nacional emitida es la base de cálculo para la asignación de escaños plurinominales, la cual se obtiene deduciendo de la votación total emitida los votos de los partidos que no alcanzaron el 3% de la votación válida emitida, los votos de las candidaturas independientes, los votos nulos y los votos de candidatos no registrados; y el cociente natural o electoral

¹¹⁶ Para la designación de los 32 senadores por este principio las reglas son diferentes; pues si bien los partidos también deben superar la barrera legal (3% de la votación emitida en la circunscripción plurinominal nacional) para participar en la asignación de acuerdo con la fórmula de proporcionalidad pura, propiamente, no se prevé un límite máximo de escaños por ambos principios ni la tolerancia porcentual de sobrerrepresentación (artículos 56 constitucional, y 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

¹¹⁷ De conformidad con lo aprobado en los acuerdos INE/CG1443/2021 e INE/CG2129/2024, emitidos por el Consejo General del INE los días 23 de agosto de 2021 y 2024, respectivamente.

es el costo en votos de cada una de las 200 curules a distribuir que se utiliza, básicamente, para proyectar el número de diputaciones que se asignarán a cada partido, para luego sumarlas con sus constancias de mayoría relativa alcanzadas y verificar que su número total de escaños no rebase el límite máximo por ambos principios o con más de ocho puntos su votación recibida.

Cuadro 21

Comparación del costo desigual de diputaciones por ambos principios

CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN RP		VOTACIÓN MÍNIMA MR		VOTACIÓN MÁXIMA MR	
	2021	2024	2021	2024	2021	2024
Primera	197,783	232,478	37,704	11,589	122,504	130,903
Segunda	236,143	239,648	35,306	50,521	106,430	143,269
Tercera	230,990	230,624	61,501	75,220	138,442	169,846
Cuarta	212,294	310,975	46,819	90,482	172,107	193,731
Quinta	221,456	250,806	45,314	61,980	106,119	148,050

Fuente: elaboración propia con datos de los sistemas de cómputos distritales del INE.

Obsérvese que mientras en la primera circunscripción de la elección del 2021 un escaño plurinominal costó 197,783 votos, en la segunda importó 236,143; y en el 2024 la misma curul en la tercera circunscripción valió 230,624, y en la cuarta 310,975 votos. Ahora, si comparamos el costo en votos de una diputación de RP con una de mayoría relativa, confirmaremos que el respaldo o la representatividad de unas y otras son muy desiguales. Nótese que en votos todas las diputaciones uninominales de las dos elecciones están por debajo de las respectivas plurinominales; en la del 2021 ni siquiera la que alcanzó la votación más alta (172,107) se empareja con la que costó menos (197,783), y en la del 2024 se registra el mismo comportamiento.

El menor o bajo respaldo de las diputaciones uninominales en buena parte se explica por el mismo principio de mayoría relativa (gana la candidatura que sale en primer lugar en el distrito cualquiera que sea la votación alcanzada); pero no en todo o así de simple, pues una circunscripción uninominal tiene un número de empadronados o potenciales electores muy por arriba de la cantidad de votos que los ganadores recibieron; ejemplo, en el 2024 cada distrito electoral contaba en promedio

con 324,809 electores¹¹⁸. Cualesquiera que sean las causas o motivos, estos escenarios informan de la escasa legitimidad o poca representatividad que ostenta dichas representaciones populares.

Tercero. Porque permite una *tolerancia porcentual* de sobrerrepresentación¹¹⁹ hasta *de ocho puntos* en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es decir, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios cuyo porcentaje exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida; lo que propicia, a menudo, que las fuerzas mayoritarias tengan una representación por encima de la votación recibida, incluso fuera del porcentaje permitido. La tolerancia porcentual, por ser un artificio legal o mayoría manufacturada, distorsiona al sistema de RP porque otorga cargos sin sustento electoral; por lo mismo, resulta antidemocrático y debe suprimirse (Solorio Almazán, 2010, p. 45).

Y el legislador ordinario que pudo o debió desarrollar esa disposición constitucional considerando los postulados democráticos y demás premisas fundamentales, como el principio de la igualdad del voto, por ejemplo, se limitó a convalidar dichas cuestiones antidemocráticas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Inclusive, entre los mandatos o permisiones para las legislaturas de los estados, el reformador constitucional expresamente dispuso la misma tolerancia porcentual de sobre y subrepresentación federal en la conformación de los congresos locales (art. 116 y 122); disposición que fue seguida puntualmente por los legisladores subnacionales al momento de regular la RP; salvo los de la Ciudad de México, que establecieron una tolerancia de más menos cuatro puntos.

Cuarto. Porque en el artículo 54 constitucional se omitió prever expresamente que la tolerancia porcentual de sobrerrepresentación también aplica para las coaliciones electorales, como lo prevén otras disposiciones válidas que operan

¹¹⁸ Estadístico por entidad del padrón electoral y lista nominal de electores con corte al 05 de septiembre de 2024, generado por el INE.

¹¹⁹ Cualquier sobre o subrepresentación atenta contra la igualdad del voto: una persona un voto y cada voto tan valioso como otro. La igualdad del voto no solo es al momento de emitirse en la urna y contarse al final de la jornada electoral, sino ha de serlo también en su traducción en escaños parlamentarios. El voto igual entraña el derecho a la igual representación. Los límites de tolerancia porcentual, entonces, protegen la igualdad del voto de los ciudadanos hacia arriba y hacia abajo. “Entre más sobre o subrepresentación haya, menos se cumple que cada voto depositado en las urnas pese lo mismo en la representación” (Murayama, 2024, en Distorsionar la representación proporcional: un esperpento).

indistintamente para partidos y coaliciones, y que se han aplicado oficialmente en las últimas elecciones. Es así porque continúa vigente la previsión original de la cláusula contra la sobrerrepresentación incorporada con la reforma constitucional de 1996, y las autoridades electorales han obviado su observancia invocando dicha omisión.

Quinto. Porque no establece reglas o lineamientos específicos para que los congresos locales regulen la conformación de sus respectivas legislaturas, de tal forma que no se distorsione la RP en la sección respectiva, o se asegure en ésta una adecuada relación entre votos y escaños. En otras palabras, no constriñe al legislador local a buscar o diseñar un sistema de RP pura o que se aproxime a un factor cero; lo que propicia, por ejemplo, que 24 legislaciones subnacionales incluyan en su fórmula electoral o procedimiento de asignación las diputaciones por porcentaje mínimo, elemento que finalmente violenta la igualdad del voto y distorsiona la RP.

4. 3. Conclusiones de la representación proporcional subnacional

La berrera legal o umbral mínimo, aunque con asidero constitucional, no deja de resultar antidemocrática por el desperdicio de votos que genera, al tiempo de violentar la igualdad del voto, el derecho de los respectivos sufragantes a estar representados y la participación de las fuerzas minoritarias en los órganos de representación política subnacionales o congresos locales.

La asignación directa o por porcentaje mínimo de diputaciones plurinominales, si bien tiene fuente constitucional según el criterio sostenido por los tribunales competentes, resulta antidemocrático porque no respeta la igualdad del voto y distorsiona la RP. Incluso, es probable que tampoco resulte constitucional, pues de haberlo considerado razonable el Poder Constituyente, quizá también hubiera establecido dicha medida para la Cámara de Diputados de la Unión, y no lo hizo; por el contrario, estableció la fórmula de proporcionalidad pura para la asignación de los escaños plurinominales; misma que, ciertamente, se desnaturalizó en parte al determinarse la asignación en cinco circunscripciones (RP impura o imperfecta).

La tolerancia porcentual de sobre y subrepresentación entre votos y escaños, si bien tiene sustento constitucional, no deja de ser un artificio legal o mayoría manufacturada; por ende, una medida antidemocrática, pues implica reconocer o

validar que una fuerza política cuente con más escaños por ambos principios de los que corresponden a su votación o por encima de ésta. En otras palabras, cualquier medida que busque asegurar la mayoría parlamentaria de un partido o fuerza política que no se corresponda con su votación recibida, vaya, que rompa la proporcionalidad entre votos y escaños, como la cláusula de gobernabilidad, por ejemplo, resulta antidemocrática.

La asignación alternada de escaños plurinominales entre las candidaturas de la lista estatal o regional y los mejores perdedores o porcentajes más altos de votación que no alcanzaron la constancia de mayoría en sus distritos uninominales, atenta contra el principio de certeza de la elección por el principio de RP.

No asegurar que la sección de RP de los congresos locales se componga con el número de escaños equivalentes al 40% o al menos con el 34 del total de las curules que integran el congreso, resulta inconstitucional y antidemocrático porque anula el derecho de las fuerzas minoritarias para interponer acciones de inconstitucionalidad, al tiempo de desoír la voluntad popular que representan.

Contrario en parte a las voces mayoritarias, que sostienen que las disposiciones y postulados constitucionales no buscan una proporcionalidad pura o factor cero en la conformación de los congresos locales; se afirma que sí la pretenden o exigen para la sección que se integra con el principio de RP, no así respecto del total de las legislaturas. Evidentemente una posible solución no estaría en dejar sin efectos constancias de mayoría; sino, por ejemplo, en acercar los porcentajes de mayoría relativa y de RP que integran el colegiado; incluso igualarlos, aunque esto implicaría cambiar de sistema electoral.

Incluir en los procedimientos de asignación o en la fórmula electoral elementos ajenos a una relación de proporcionalidad, como la barrera legal y las diputaciones por porcentaje mínimo, por ejemplo, desnaturaliza el principio y distorsiona la RP entre votos y escaños; al tiempo de evidenciar la falta de técnica legislativa o de voluntad política para asegurar el valor igual del voto.

4. 4. Propuestas generales

Finalmente, se plantean algunas propuestas que, de acuerdo con la tesis del presente trabajo, mejorarían la proporcionalidad de la representación política en la composición de los congresos locales; de éstas algunas incidirían directamente en la sección plurinominal, otras en la integración de todo el colegiado:

- Suprimir las barreras legales o umbrales mínimos, para que todos los contendientes, de acuerdo con sus porcentajes de votación, participen en el procedimiento de asignación.
- Eliminar la asignación directa o por porcentaje mínimo de diputaciones.
- De continuar la barrera legal, establecer expresamente que el derecho de participar en el procedimiento de asignación lo define la votación válida, la cual se obtiene de restar a la votación total los votos nulos y los votos de los candidatos no registrados.
- Disponer expresamente que la votación base de la asignación no debe comprender los votos nulos, los votos de candidatos no registrados, la votación de las fuerzas políticas que no alcanzaron la barrera legal (en caso de continuar ésta), ni los sufragios del partido o coalición que se ubique en alguna restricción expresa.
- Establecer la fórmula de proporcionalidad pura, en el entendido que solo se aplica para asignar los escaños que componen la sección de RP; de lo contrario, simplificar y clarificar la fórmula a aplicar, de tal manera que resulte más comprensible.
- Suprimir las listas de los “mejores perdedores” o de los porcentajes más altos de votación uninominal que no obtuvieron la constancia de mayoría en sus respectivos distritos; salvo que las diputaciones de RP no se elijan con este carácter, lo que haría también innecesario el registro de listas de candidaturas antes de la jornada electoral.
- Quitar la tolerancia porcentual de sobre y subrepresentación, cualquiera que sea el porcentaje.

- Si se elimina la barrera legal, la asignación directa y la tolerancia porcentual, el procedimiento de asignación será simple, de fácil comprensión o asequible para todos.
- Uniformar los requisitos exigibles para solicitar el registro de la lista de candidaturas.
- El porcentaje de escaños de la sección de RP al menos debe corresponder a una tercera parte del congreso, para no hacer nugatorio el principio de impugnación de las minorías parlamentarias.
- Eliminar cualquier medida o artificio legal que conlleve la construcción de mayorías artificiales o manufacturadas, como la cláusula de gobernabilidad.
- Suprimir el sistema de listas cerradas y bloqueadas, o al menos desbloquearlas para que el elector elabore su propia lista de entre las candidaturas postuladas por los contendientes, medida que vigorizará el voto doble que tiene la ciudadanía para la elección de diputados.
- De continuar la tolerancia porcentual o el límite máximo de escaños por ambos principios, también deberá aplicar para las coaliciones electorales, principalmente porque sostienen una misma plataforma electoral (que incluye el programa de gobierno) y contienden con un solo candidato.
- De continuar el criterio que para efectos de asignación y verificación de sobrerrepresentación los partidos coaligados se consideran en forma independiente o por separado, resulta más democrático que la diputación plurinominal se asigne al partido más votado en la circunscripción de que se trate, en lugar de entregarla al partido establecido en el convenio respectivo.
- Mientras no cambie en la Constitución el sistema electoral “mixto” con predominancia mayoritaria, conviene acercar los porcentajes de escaños de mayoría relativa y de RP que integran los congresos. Esta medida hará innecesario los supuestos de restricciones expresas y asegurará el principio de impugnación de las minorías.
- De continuar la legislación electoral subnacional como actualmente se tiene, al menos que se emitan reglamentos o lineamientos en los que se concentren o sistematicen (de forma clara, asequible y completa) las disposiciones que

regulan la asignación de diputaciones por el principio de RP, así como los precedentes judiciales en la materia y las acciones afirmativas a considerar, a fin de facilitar la implementación del procedimiento de asignación y reducir el grado de conflictividad y litigio que generan dichos actos de autoridad. En defensa del voto igual, conviene que se prevea a nivel nacional, pero si se estima atentatorio del sistema federal, entonces que se establezcan más bases generales; por ejemplo, para que se defina con claridad los tipos de votación a considerar en cada momento o etapa del procedimiento.

4. 5. Asignación de escaños plurinominales federales 2024: testimonio de la distorsión y desigualdad del voto

Con todo y la amenaza o riesgo que actualmente enfrenta la frágil e imperfecta democracia mexicana, hoy día no debiera ocuparnos la prevención y denuncia de fraudes en la trazabilidad del voto sino la defensa de su valor o peso, principalmente al momento de traducirlo en escaños o en puestos de gobierno. Y es así porque la coalición gobernante con apenas 54.7% de la votación recibida en la elección de diputaciones plurinominales, abiertamente pretendió el 74.6% de escaños respecto del total de la Cámara, lo que representa un 19.9% de sobrerrepresentación cuando la Constitución permite hasta un 8% máximo. Tal despropósito no sería si las interpretaciones de las disposiciones aplicables se realizan de forma sistemática y armónica¹²⁰, y no de forma letrista y parcial como se hace. Veamos:

La igualdad del sufragio simbolizada en la expresión una persona un voto y cada voto vale igual, es una premisa democrática aceptada universalmente tanto en la teoría

¹²⁰ La misma Ley Electoral (art. 5, numeral 2,) establece que la interpretación de las normas electorales se hará conforme a los criterios *gramatical, sistemático y funcional*; mandato que se confirma o reitera en la tesis jurisprudencial P./J. 70/98 (derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/98) titulada "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS... el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al *texto literal* de cada una de ellas en lo particular, sino también al *contexto* de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse *armónicamente*, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los *finés 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 conforme a las bases generales que lo tutelan".

como en los sistemas normativos democráticos. Ahora, la representación proporcional como principio de asignación, supone que cada fuerza política contendiente obtendrá el número de escaños que corresponda a su fuerza electoral o al respaldo recibido (no más, pero tampoco menos, en una relación propia o estricta de proporcionalidad), es decir, un partido político recibirá el número de diputaciones cuantas veces quepa el cociente electoral en su votación alcanzada.

Entre la normatividad electoral vigente, en lo que interesa, la Constitución Política prevé en tres disposiciones distintas la asignación de legisladores de representación proporcional y de primera minoría. Así, en el artículo 54 fracción I, dispone: “Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales”; y en la fracción V: “En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida...” Y en el artículo 56, establece: “... La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate...” Por su parte, para la asignación de diputaciones plurinominales, la Ley Electoral (art. 16, 1) expresamente establece que se aplicará la fórmula de proporcionalidad pura, esto es, la que exige una relación exacta (factor cero) o lo más exacta posible entre votos y escaños.

En este contexto, el voto mayoritario del Consejo General del INE (ratificado por la Sala Superior del Tribunal Electoral en la sentencia SUP-REC-3505/2024 y acumulados), al asignar las diputaciones plurinominales 2024 y analizar la sobrerrepresentación, interpretó y aplicó literalmente y por separado la fracción V antes referida, es decir, considerando los partidos políticos por separado y no las coaliciones contendientes. Éste fue el debate central con el voto minoritario y en el espacio público. Quienes participaron de la interpretación letrista sostuvieron que la Ley expresamente habla de partidos y nunca de coaliciones, además que las

asignaciones previas¹²¹ y los precedentes judiciales así lo confirman; en tanto que la postura opuesta alegó que la interpretación debe ser contextual y armónica, con base en la votación popular y de acuerdo con la Constitución, en cuyo caso, para dicho fin, debía considerarse a la coalición como si fuera un solo partido.

Entre los argumentos de la postura minoritaria, se dijo que el mismo artículo 54, en su base primera, dispone que un partido político tendrá derecho a registrar su lista de candidatos plurinominales si y solo sí acredita que participa con al menos doscientos candidatos uninominales; requisito que se cumplió por las coaliciones contendientes, no así por los partidos coaligados; en consecuencia y conforme con una interpretación letrista, ningún partido en lo individual estaría en aptitud de recibir escaños de representación proporcional, salvo Movimiento Ciudadano. También se argumentó que lo mismo sucedería con las senadurías de primera minoría si no se interpreta la norma de forma contextual, sistemática y funcional, pues en los hechos ningún partido coaligado registró por separado lista de fórmulas de candidaturas; lo que evidentemente sería un contrasentido.

El alegato de considerar a la coalición como si fuera un solo partido no es arbitrario o caprichoso, pues así se estableció en la reforma constitucional de 1996 cuando se incorporó la cláusula contra la sobrerrepresentación, misma que a la fecha no ha sido modificada, y en cuya exposición de motivos se dijo:

Esta iniciativa propone establecer correlatos, de mayor simetría, entre porcentajes de votación y porcentajes de representación, lograr equidad en la competencia electoral, fortaleciendo el sistema de partidos, representar, de mejor forma, la voluntad ciudadana y distribuir el poder

¹²¹ Es cierto que la asignación de diputaciones plurinominales y el análisis de la sobrerrepresentación en las elecciones 2009, 2012, 2015, 2018 y 2021 se realizó con una interpretación letrista y parcial; pero también es cierto que la exégesis de las leyes que involucran derechos humanos debe hacerse de forma indivisible y progresiva, lo que ha propiciado que interpretaciones y precedentes se modifiquen de manera razonada y fundamentada, como lo hace cotidianamente el Tribunal Electoral. El mismo INE, desde el 2021, justamente para impedir prácticas indebidas de los partidos a través de las coaliciones, se implementó la verificación de la “afiliación efectiva” y el voto minoritario pugnó por considerar a la coalición como un solo partido para fines de asignación y sobrerrepresentación (Acuerdo INE/CG466/2021, emitido el 20 de mayo de 2021).

en la forma más amplia posible, sobre la base de la voluntad popular (Murayama¹²², 2024).

La idea es clara: “evitar la conformación de mayorías parlamentarias artificiales e impedir que se redujera en exceso la representación lograda en las urnas por las minorías”, remata. También se argumentó que “toda decisión fundamental para la República que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político” (Córdova¹²³, 2024). Es decir, agrega el mismo autor, “la idea central de esa reforma fue que ninguna fuerza política pudiera modificar la Constitución por sí sola”.

Para mayor claridad, en la reforma secundaria¹²⁴ se dispuso: “A la *coalición* le serán *asignados* el número de senadores y *diputados* por el principio de *representación proporcional* que le correspondan, *como si se tratara de un solo partido...*”; medida que en los hechos implicó que los partidos coaligados contendieran bajo un único logo, que recibieran el tiempo de radio y televisión que le correspondía al partido mayoritario, que registraran una sola lista de fórmulas de candidaturas plurinominales y que tuvieran una representación común ante los distintos órganos de la autoridad electoral. Posteriormente y ante la necesidad de atribuir a cada partido los votos recibidos por la coalición, llegó la reforma electoral de 2007 en la que se previó que, salvo en la postulación de un mismo candidato, para todos los efectos los partidos coaligados debían ser considerados como fuerzas independientes entre sí. Sin embargo, continúa Córdova,

esta nueva reforma omitió modificar el texto constitucional para hacer explícito que el límite a la sobrerrepresentación también debía aplicarse a las coaliciones, porque así estaba pensado originalmente... Tan es así que, en su momento, la jurisprudencia del Tribunal Electoral señaló expresamente que, para efectos de la sobrerrepresentación, los límites constitucionales aplicaban tanto a los partidos como a las coaliciones.

¹²² “Cuando AMLO combatía la sobrerrepresentación”. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/07/24/cuando-amlo-combatia-la-sobrerrepresentacion/>

¹²³ “Representación democrática”. <https://redaccion.nexos.com.mx/representacion-democratica/>

¹²⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), artículo 60, numeral 4). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96.pdf

Entonces, si el principio de representación proporcional busca asegurar de manera efectiva la pluralidad política en la integración de los órganos legislativos e impedir que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación; y la interpretación de las disposiciones electorales debe hacerse considerando no sólo su texto literal en lo particular, sino también el contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente; al tiempo de tener en cuenta los fines y objetivos que se persiguen con dicho principio y el valor de pluralismo político que tutela, resulta indiscutible que para garantizar la igualdad del voto y el cumplimiento de las mandatos constitucionales, la asignación de escaños plurinominales y la verificación de la sobrerrepresentación debe hacerse sobre la base de la votación que cada partido o coalición¹²⁵ contendiente recibió. Hacerlo por partido cuando estos participaron coaligados no solo es un fraude a la Ley, también violenta la voluntad popular.

Y la elección de diputaciones plurinominales federales 2024 es un claro ejemplo de ese contrasentido. De acuerdo con el análisis de Murayama¹²⁶ (2024), la coalición gobernante terminaría con una sobrerrepresentación de 19.9%, muy por arriba de los ocho puntos establecidos como tolerancia porcentual. La representación que se pretende corresponde a una votación de 44.3 millones de votos, cuando en realidad recibió 32.5 millones de sufragios, es decir, 11.8 millones más que no consiguieron en las urnas. Y como toda sobrerrepresentación de unos implica subrepresentación de

¹²⁵ Ciertamente en el texto actual del artículo referido se habla solo de partidos; pero cuando estos se coaligan, formalmente y en los hechos son un solo contendiente, tanto en el registro de la plataforma electoral y de la candidatura, como durante la campaña y en la votación, y cuando triunfa la coalición la constancia de mayoría se entrega a la fórmula registrada por ésta, no al partido que se atribuye la candidatura; además, el requisito de acreditar el registro de candidaturas en al menos doscientos distritos uninominales para obtener la inscripción de sus listas regionales, lo cumple la coalición, no cada partido coaligado. Una solución razonable a este despropósito puede ser la que plantea Murayama (2022) en “Terminar con la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías es posible...”, quien advierte que en el sistema político mexicano actualmente existe la posibilidad de sobre y subrepresentación, y que esta anormal situación, de que la minoría de votos se convierta en mayoría de escaños y que la mayoría de sufragios acabe siendo minoría parlamentaria, se puede corregir con dos medidas legislativas: Una. “Acabar con el 8% de sobrerrepresentación que todavía permite la Carta Magna y procurar mayor equilibrio entre porcentajes de votos y curules por cada partido que conserve el registro. Y dos, permitir las coaliciones, pero asignar el triunfo de la coalición legislativa al partido más votado por la ciudadanía en cada distrito y no al partido que *ex ante* se haya puesto en el convenio de coalición”. <https://centralectoral.ine.mx/2022/04/21/terminar-con-la-sobrerrepresentacion-de-las-mayorias-y-la-subrepresentacion-de-las-minorias-es-posible-ciro-murayama/>

¹²⁶ “Defender y respetar la igualdad del voto”. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/07/31/defender-y-respetar-la-igualdad-del-voto/>

otros, en la misma elección los partidos opositores sumaron 24.7 millones de votos, y apenas recibirán 25.4% de escaños, como si hubiesen obtenido 9.6 millones de sufragios menos, equivalente al 15.1% de la votación.

El mismo autor¹²⁷, cuando habla de la distorsión de la voluntad popular, y aludiendo a la proyección del oficialismo, sostiene que el PAN, por el que votaron 10 millones de ciudadanos, tendría 70 diputaciones: una por cada 143.5 mil votos; el PRI, que obtuvo 6.6 millones de votos, le tocarían 33 escaños: uno por cada 200 mil votos; MC, que recibió 6.5 millones de votos, le corresponderían 23 curules: una por cada 282 mil; el PVEM, por el que votaron 4.99 millones, recibiría 75 diputaciones: una por cada 66.5 mil votos; y el PT, que obtuvo 3.25 millones de votos, le tocarían 50 escaños: uno por cada 65 mil votos. Así,

Mientras el PT tendría un legislador por cada 65 mil votos, MC contaría con un diputado por cada 282 mil votos. Un voto ciudadano por el PT valdría dos veces más que un voto por el PAN, tres veces más que uno por el PRI y cuatro veces más que uno por MC. Así el abuso.

Si lo anterior fuera una mera proyección no hay mucho que cuestionar, pero la misma oficialmente se confirma casi en sus términos; pues finalmente la coalición gobernante integrada por los partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México y MORENA, suma o se adjudicó 364 diputaciones¹²⁸ de las 500 que integran la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que equivalen al 72.8%, con apenas una votación¹²⁹ recibida en las urnas de 54.7%, esto es, ostenta una sobrerrepresentación de 18.1% (10.1 puntos por arriba de lo permitido). En términos democráticos, un verdadero despropósito, pues no se respetó el voto igual y se distorsionó la representación.

¹²⁷ “Sobrerrepresentación: distorsionar la voluntad popular”. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciromurayama/2024/06/12/sobrerrepresentacion-distorsionar-la-voluntad-popular/>

¹²⁸ De acuerdo con los datos del INE y con el portal electrónico de la Cámara de Diputados. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/desde-el-pleno/lxvi-legislatura-la-nueva-camara-de-diputados#:~:text=La%20LXVI%20Legislatura%20de%20la,1%20y%20una%20diputada%20independiente>

¹²⁹ El porcentaje de votación no es exacto (el de representación sí), toda vez que ésta sufrió alguna modificación menor derivado de las impugnaciones resueltas por el Tribunal Electoral, y por ahora no se disponen públicamente esos datos en forma consolidada.

Referencias

Libros

Bobbio, N. (2005). El futuro de la democracia. México, FCE.

_____ (2019). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México, FCE.

Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. México, UNAM-IIJ.
https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w23970w/Fedrelismo_mexico_u3.pdf

Casar, M. A. y Ugalde, L. C. (2018). Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México. México, Grijalbo.

Colomer, J. (2004). Como votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro. Barcelona, Gedisa.

Cossío Díaz, J. R. (2012). Concepciones de la democracia y justicia electoral. México, Instituto Federal Electoral.

Cox, G. (2004). La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten. Barcelona, Gedisa.

Crespo, J. A. (2007). Elecciones y democracia. México, Instituto Federal Electoral.

Dahl, R. (1993). La democracia y sus críticos. España, Paidós.

_____ (2008). La igualdad política. Argentina, FCE.

Emmerich, G. E. y Canela Landa, J. (2012). La representación proporcional en los legislativos mexicanos. México, TEPJF.

Escolar, M., Calvo, E., Abal Medina, J. M. y Tulio, A. (2015). Un sistema electoral para la democracia. Los orígenes de la representación proporcional. Argentina, Siglo Veintiuno Editores.

- Fenichel, H. (1985). El concepto de representación. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Ferrajoli, L. (2001b). Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid, Trotta.
- _____ (2002a). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid, Trotta.
- García de Enterría, E. (2006). La constitución como norma y el tribunal constitucional. Navarra, Thomson Civitas.
- Gilas, K. M. y Medina Torres, L. E. (2012). Manual de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional. México, TEPJF.
- Guillén López, T. (2012). Federalismo, gobiernos locales y democracia. México, Instituto Federal Electoral.
- Held, D. (1997). La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita. España, Paidós.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, (2003). Diccionario Electoral. México, IJ-UNAM, TEPJF, IFE.
- Keane, J. (2018). Vida y muerte de la democracia. México, FCE-INE.
- Lago Peñas, I. y Lago Peñas, S. (2000). El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánico y psicológico. https://www.researchgate.net/publication/28188573_El_sistema_electoral_espanol_una_cuantificacion_de_sus_efectos_mecanico_y_psicologico
- Martínez Silva, M. y Salcedo Aquino, R. (1999). Diccionario electoral 2000, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Meaglia, P. (2023). El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático. México, Instituto Nacional Electoral.
- Nohlen, D. (1998). Sistemas electorales y partidos políticos. México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2015). Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación. España, Tecnos.

Peña Freire, A. M. (1997). La garantía en el Estado constitucional de derecho. Madrid, Trotta.

Pinelli, C. y Presno, M. (2016). Crisis de la representación y nuevas vías de participación política. México, Fontamara.

Przeworski, A. (2019). ¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia. Argentina, Siglo XXI.

Real Academia Española. (2023). Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/democracia>

Salazar, L. y Woldenberg, J. (2008). Principios y valores de la democracia. México, Instituto Federal Electoral.

Sartori, G. (2003). Ingeniería constitucional comparada. México, FCE.

_____ (2009). La democracia en 30 lecciones. México, Taurus.

Silva-Herzog Márquez, J. J. (2007). Esferas de la democracia. México, Instituto Federal Electoral.

Solorio Almazán, H. (2010). La representación proporcional. México, TEPJF.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2000). Principio de proporcionalidad en materia electoral. México, Autor.

Valdés Zurita, L. (2007). Sistemas electorales y de partidos. México, Instituto Federal Electoral.

Vázquez Alfaro, J. L. (2012). El voto nulo (y el voto en blanco). México, Instituto Federal Electoral.

Weber, M. (2018). La política como profesión. España, Biblioteca Nueva.

Revistas

- Córdova Vianello, L. (2024). Representación democrática. *Nexos*.
<https://redaccion.nexos.com.mx/representacion-democratica/>
- Cossío Díaz, J. R. (2007). Los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales. *Justicia electoral*. México, TEPJF.
https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/040620241053348420.pdf
- Del Valle Pérez, G. (2020). El aporte de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la justicia electoral mexicana. *Revista mexicana de derecho electoral*. México, IIJ-UNAM.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/15903/16748>
- González Oropeza, M. y Del Rosario Rodríguez, M. (2018). Aportaciones relevantes por vía interpretativa de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la jurisdicción electoral. *Revista mexicana de derecho electoral*. México, IIJ-UNAM.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/12256/13896>
- Montoya Zamora, R. (2019). El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a las omisiones legislativas absolutas. *Revista mexicana de derecho electoral*. México, IIJ-UNAM.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/13809/15091>
- Solorio Almazán, H. (2007). Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los Estados Unidos Mexicanos. *Justicia electoral*. México, TEPJF.
- Torres Ruiz, R. (2016). El voto en México: ayer y hoy. Espacios públicos.
<https://www.redalyc.org/pdf/676/67652755002.pdf>

Artículos periodísticos

Murayama, C. (12 de junio de 2024). Sobrerrepresentación: distorsionar la voluntad popular. *EL FINANCIERO*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/06/12/sobrerrepresentacion-distorsionar-la-voluntad-popular/>

_____ (14 de agosto de 2024). Distorsionar la representación proporcional: un esperpento. *EL FINANCIERO*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/08/14/distorsionar-la-representacion-popular-un-esperpento/>

_____ (17 de julio de 2024). Sobrerrepresentación: el truco del trasvase de triunfos. *EL FINANCIERO*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/07/17/sobrerrepresentacion-el-truco-del-trasvase-de-triunfos/>

_____ (24 de julio de 2024). Cuando AMLO combatía la sobrerrepresentación. *EL FINANCIERO*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/07/24/cuando-amlo-combatia-la-sobrerrepresentacion/>

_____ (31 de julio de 2024). Defender y respetar la igualdad del voto. *EL FINANCIERO*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/07/31/defender-y-respetar-la-igualdad-del-voto/>

Leyes y documentos legales

Acuerdo IEEPCO-CG-87/2021, emitido el 13 de junio de 2021 por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante el cual se califica y declara la validez de la elección de diputados por el principio de RP y se determina la asignación que le corresponde a cada partido político, del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCOCG872021.pdf>

Acuerdo IEPC-ACG-296/2021, emitido el 13 de junio de 2021 por del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mediante el cual se efectúa el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de RP, la calificación de la elección y se realiza la asignación de diputados por el principio de RP, con motivo de los resultados obtenidos en la jornada electoral del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021. <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de->

[consejo/consejo%20general/2021-06-13/00iepc-acq-296-2021-diputacionesrp.pdf](#)

Acuerdo INE/CG130/2023, emitido el 27 de febrero de 2023 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se aprueba la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/149740/CGex202302-27-ap-1.pdf>

Acuerdo INE/CG1443/2021, emitido el 23 de agosto de 2021 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021- 2024.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123063/CGex202108-23-ap-17.pdf>

Acuerdo INE/CG2129/2024, emitido el 23 de agosto de 2024 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176370>

Acuerdo INE/CG466/2021, emitido el 20 de mayo de 2021 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se determina el partido político nacional al que corresponderán los triunfos de mayoría relativa que postulan las coaliciones Va por México y Juntos Hacemos Historia, para el cumplimiento del

mecanismo de asignación de las curules por el principio de representación proporcional mandatado en el Acuerdo INE/CG193/2021.
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120002/CG2ex202105-20-ap-1-a.pdf>

Acuerdo INE/CG645/2023, emitido el 07 de diciembre de 2023 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules y los escaños por el principio de representación proporcional en el congreso de la unión, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el dos de junio de dos mil veinticuatro.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/159770/CGex202312-07-ap-5.pdf>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), artículo 60, numeral [4](#)).
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Jurisprudencia 5/2016. Libertad de configuración legislativa en materia electoral. Debe respetarse el derecho a la igualdad.
<https://www.ieec.org.mx/Documentacion/Micrositios/2017/Paridad/Jurisprudencia/3%20Jurisprudencia%205-2016.pdf>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

Ley General de Partidos Políticos.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

Opinión número SUP-AES-007/98, emitida en respuesta a la consulta formulada dentro de la acción de inconstitucionalidad 9/98.

<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-AES-07-1998>

Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 5/99.

https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/6DV-3ngB_UqKst8oDaFw/%22Voto%20alternativo%22

Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad núm. 6/98, publicada en el DOF el 28 de octubre de 1998.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4897466&fecha=28/10/1998#gsc.tab=0

Tesis jurisprudencial 11/2016 (10a). Libertad de configuración legislativa de los congresos estatales. está limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos.

https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/mvZsMHYBN_4klb4H2OJM/%22Legitimidad%22

Tesis jurisprudencial P./J. 69/98, Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional.

https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/196

Tesis jurisprudencial P./J. 70/98 (derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/98) titulada “Materia electoral. El principio de representación proporcional como sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos”.

https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/lfhxMHYBN_4klb4HL1K0/%22Pluralismo%22

Tesis jurisprudencial P./J. 74/2003 “Mayoría relativa y representación proporcional. el porcentaje que debe corresponder a cada uno de esos principios, no debe alejarse significativamente de las bases generales establecidas en la Constitución federal”.

https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/431

Tesis jurisprudencial P./J. 8/2010 “Diputados locales. La libertad legislativa de los estados para combinar los sistemas de elección (MR Y RP) en la integración de

sus congresos locales, está sujeta a los límites impuestos por la fracción II del artículo 116 de la CPEUM, tomando en cuenta los porcentajes señalados en el artículo 52 de la propia Constitución”.
https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/211

Entrevistas y conferencias

Habermas, J. (s. f.). *Democracia participativa*. Conferencia, en material de La Lechuga de Minerva. <https://www.youtube.com/watch?v=-hVtLMpWPsM>

Keane, J. (s. f.). *Democracia monitorizada*. Entrevista <https://www.youtube.com/watch?v=KvkGAaBHXjE>

Murayama, C. (21 de abril de 2022). *Terminar con la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías es posible*. Seminario: Los desafíos de la democracia, a 45 años de la reforma política de 1977, México. <https://centralectorale.ine.mx/2022/04/21/terminar-con-la-sobrerrepresentacion-de-las-mayorias-y-la-subrepresentacion-de-las-minorias-es-posible-ciro-murayama/>

Pérez Zafrilla, P. J. (s. f.). *Módulo 4 Democracia Deliberativa*. Conferencia. <https://www.youtube.com/watch?v=EcnHY-zBVic>