

*Derecho electoral mexicano:
Una visión local: desde la óptica de distintas entidades federativas*
Luis Rafael Montes De Oca Valadez (coord.)
ISBN: 979-13-88286-17-9
Madrid, 2026
pp. 89-114
DOI: 10.37417/derecho-electoral-mexicano-una-vision-local/03
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CAPÍTULO TERCERO

PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO. A PROPÓSITO DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN PRECEDENTES JUDICIALES

Miguel GONZÁLEZ MADRID¹

Sumario: I. Introducción. II. Consideraciones preliminares. III. Los sistemas electorales en el mundo: IV. Los sistemas electorales en la historia política de México. V. Problemas de asignación de diputaciones de representación proporcional en elecciones locales. VI. Conclusión. VII. Bibliografía

Resumen: En este trabajo se plantean algunos problemas que son inherentes al diseño normativo de los sistemas de elección de diputaciones locales y que tienen incidencia recurrente en el procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP) del ámbito local. Al respecto, se subraya la oportuna e importante función interpretativa de los jueces de control de la regularidad constitucional mexicana como un factor determinante para salvaguardar el equilibrio del conjunto normativo aplicable, principalmente durante el periodo de 2017-2021, pero sin perder de vista algunos antecedentes relevantes del tema. Por tanto, se revisan algunos criterios aplicados en algunas sentencias emitidas durante ese periodo,

¹ Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa; Maestro en Derecho electoral por la Universidad del Valle de Tlaxcala; y Doctorando en Derecho electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente Profesor Investigador titular C de la Universidad Autónoma Metropolitana.

suficientemente ilustrativas del valor que ha tenido el *principio de proporcionalidad electoral* en la conformación de la representación política en los Congresos locales.

Palabras clave: Principio de proporcionalidad electoral, diputaciones de asignación proporcional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Abstract: *This paper raises some problems that are inherent to the regulatory design of local council election systems and that have recurring impact on the procedure for assigning proportional representation councils (DRP) at the local level. In this regard, the timely and important interpretive role of the judges of control of the Mexican constitutional regularity is underlined as a determining factor to safeguard the balance of the applicable normative set, mainly during the period of 2017-2021, but without losing sight of some antecedents that are relevant to the topic. Therefore, some criteria applied in some judgments issued during that period are reviewed, sufficiently illustrative of the value that the principle of electoral proportionality has had in shaping political representation in local Congresses.*

Keywords: *Principle of electoral proportionality, proportional representation, Electoral Tribunal of the Federal Judiciary.*

I. INTRODUCCIÓN

La referencia a los problemas, límites y exigencias normativas que enmarcan el procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP), así como a sus resultados procesales en casos concretos, tiene como pretensión de fondo subrayar *grosso modo* que el constitucionalismo mexicano ha evolucionado en la línea de la supremacía constitucional, materializada a través de *la función interpretativa de los jueces electorales*, sobre todo cuando se hacen valer principios jurídicos y se derivan de ellos soluciones que ayudan a maximizar derechos fundamentales. Ello se puede constatar en algunos casos relevantes resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la vía del Recurso de Reconsideración (REC), un medio de impugnación en última instancia que tiene como finalidad determinar la viabilidad de agravios por cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad, así como resolver de manera definitiva e inatacable sobre los casos concretos» en virtud del principio de supremacía constitucional.

En primer lugar, se toma como punto de partida una breve referencia a los *límites* y las *exigencias* normativas aplicables a la asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP). Por tanto, en este trabajo se culminará con la atención en algunos problemas derivados de las exigencias constitucionales y legales que han sido aplicables al procedimiento de asignación de DRP en el ámbito local.

En segundo lugar, se hará referencia de las características generales de los sistemas electorales que imperan en el mundo, con la única finalidad de entender las razones básicas por las cuales han sido preferidos

unos u otros, dados los objetivos de la decisión política y el relativo balance entre sus ventajas y desventajas en virtud del propósito central que se persigue en la conformación de la representación política.

En tercer lugar, se continuará con una breve referencia a la instauración del sistema de representación proporcional en México, en la década de 1970, como respuesta *top down* —por tanto, no negociada— a las exigencias de las fuerzas opositoras al régimen de partido hegemónico para tener acceso a la representación política nacional (y local) conforme a sus volúmenes de votación.

Finalmente, se hará énfasis en algunos problemas de asignación de DRP en el ámbito federal y en el ámbito local, durante el periodo de 1998 a 2021. Para ello tomaré como marco de referencia la caracterización básica de los sistemas electorales y los casos resueltos en las sentencias emitidas por el TEPJF con clave SUP-JRC-209/1999², SUP-REC-1273/2017 y acumulados, SUP-REC-987/2018 y acumulados, SUP-REC-1036/2018 y acumulados, SUP-REC-1090/2018, SUP-REC-473/2019 y acumulados y SUP-REC-1540/2021 y acumulados, así como la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad con clave 6/98³, constituida como precedente histórico originario y emblemático en el control abstracto de constitucionalidad en el tema de la representación proporcional.

Si bien desde 1979 opera en México un sistema electoral mixto o combinado de mayoría relativa y representación proporcional⁴, para renovar la Cámara de Diputados y los Congresos de las entidades federativas, estas han quedado en libertad de configurar las reglas y los procedimientos aplicables a sus procesos electivos. De ese modo,

² El expediente mencionado ya está incluido por el Comité de Archivo del TEPJF en el «listado de expedientes para baja documental y destrucción». Al respecto, remito al enlace correspondiente: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/dof/Listados_Baja_DOE_1999.htm.

³ «Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad número 6/98, promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra de la Octava Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo y del Gobernador de dicho Estado», emitida con base en la Ponencia de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, el 23 de septiembre de 1998, y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 28 de octubre de 1998.

⁴ Durante el periodo de 1964 a 1979, en México se implementó un *sistema electoral híbrido de transición*, una vez que en 1963 se reformó la Constitución para crear la figura de «diputados de partido», con la cual se pretendió dar una respuesta emergente a la demanda de los partidos de oposición (Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) de acceso a la representación política nacional con base en porcentajes de votación obtenidos. Con dicho sistema electoral, el régimen de partido hegemónico consiguió amortiguar la pérdida de legitimidad progresiva, hasta que en 1977 procedió a migrar de manera sistemática y total de un sistema electoral de mayoría relativa —con la excepcional y circunstancial incrustación de los «diputados de partido»— hacia un sistema electoral mixto que ha evolucionado a un nivel de sobrerrepresentación del partido más votado controlada constitucionalmente en un margen de hasta ocho por ciento superior a su votación.

incluso puede presumirse la existencia de tantos sistemas de elección de diputaciones locales como entidades federativas existen, toda vez que: *a)* el margen de dicha libertad configurativa solamente está acotado directamente por las bases y los principios establecidos en la Constitución Política federal; y *b)* el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y las Salas (Superior y Regionales) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) crean y reiteran criterios, precisan razonamientos, aplican jurisprudencia y realizan interpretación de las normas cada vez que resuelven, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad relativas a reformas electorales y medios de impugnación relativos a la asignación de diputaciones de representación proporcional (DRP), puesto que esos órganos jurisdiccionales están conferidos de facultades para hacer valer el principio de supremacía constitucional y los principios democráticos que rigen la renovación de los órganos colegiados de representación política.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Desde 1998, se ha debatido en los órganos jurisdiccionales mexicanos el tema de la representación proporcional con especial énfasis en los límites y requisitos fundamentales que tienen los partidos políticos para acceder a la composición de la representación política. La perspectiva de la *proporcionalidad electoral* ha sido guía de ese debate, incluso al estar combinados los dos grandes sistemas históricos, pero con relativa independencia entre sí en varios aspectos: el de mayoría relativa y el de representación proporcional. Sin embargo, la proporcionalidad electoral entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtiene un partido político sólo es una de las órbitas en la constelación asignaciones de DRP para la integración de las legislaturas, si bien puede ser considerada como la *órbita originaria* y la que importa estrictamente en términos de esa proporcionalidad.

Ahora bien, con respecto a los «problemas de asignación» de DRP, de los ámbitos federal y local, cabe considerarlos como dificultades de aplicación de los límites y requisitos comunes fijados normativamente que, de cualquier modo, deben ser superadas al final de la cadena impugnativa. Para superar esas dificultades, las autoridades jurisdiccionales —la Sala Superior del TEPJF, tratándose del Recurso de Reconsideración para la revisión especial de constitucionalidad y convencionalidad en última instancia, y el Pleno de la SCJN, tratándose de la acción de inconstitucionalidad— han aportado un esfuerzo considerable para proyectar criterios o razonamientos que dan sentido claro y preciso a —o subsanan omisiones y lagunas de— la normatividad aplicable a la asignación de DRP.

Así, podemos referir algunos límites aplicables a la asignación de DRP que se han generalizado en distintos momentos, con la evidente consecuencia de reducción o nulidad del umbral de libertad de configuración legal de las legislaturas locales, sea a través del mandato transitorio constitucional de armonización de las normas locales o del mandato directo de los dispositivos constitucionales. Por ejemplo:

1) Para el ámbito local, con la reforma constitucional de 2014 en materia electoral⁵, se generalizó el porcentaje de sobrerrepresentación que en 1996 se había fijado en hasta 8 por ciento solamente para la asignación de diputaciones federales de representación proporcional. Pero cada entidad federativa estableció libremente su propio porcentaje, como en el caso de Tlaxcala, que estableció en 2004 un porcentaje perfecto de sobrerrepresentación, de 6,25, que era equivalente a dos diputaciones del total de 32 que entonces integraban su legislatura (19 de mayoría relativa y 13 de representación proporcional), y con ello se corrigió el procedimiento de asignación que había sido impugnado en 1998 y 2001⁶, ya que se facilitó el cálculo de las asignaciones correspondientes.

2) Durante casi dos décadas, desde 1996, cada entidad federativa había quedado en libertad de establecer su propio porcentaje para ese efecto, incluida Tlaxcala que estableció con precisión 3.1 por ciento equivalente a una diputación del total de 32. Pero en 2014 se abandonó el requisito de 2 por ciento de la votación para que un partido político pudiera participar en el procedimiento de asignación de DRP, que había sido instaurado en 1996 sólo para elecciones federales, y se estableció el de 3 por ciento aplicable a elecciones legislativas federales y locales.

3) El principio de paridad de género se instauró también con la reforma constitucional federal de 2014, expresamente sólo para la elección de senadurías, diputaciones federales y diputaciones locales, pero se generalizó a las elecciones de integrantes de los ayuntamientos por interpretación constitucional de la SCJN y del TEPJF. Luego, en 2019, gracias a la reforma al art. 41 constitucional, este principio alcanzó un mayor nivel de generalización, pues se hizo exigible a todas las elecciones populares y aun a la integración de otras esferas de la función pública⁷.

⁵ Conforme al decreto de reforma publica en el DOF de 10 de febrero de 2014.

⁶ En esas dos ocasiones, la Sala Superior del TEPJF revocó las resoluciones locales y procedió en plenitud de jurisdicción a modificar las asignaciones de DRP.

⁷ Se citan a continuación, tal cual, el párrafo segundo del art. 41 constitucional y los párrafos primero y segundo de la fracción I de este mismo dispositivo, cuyo decreto de reforma se publicó en el DOF de 6 de junio de 2019; del mismo modo, se subraya con letra cursiva el texto en donde se refiere la aplicación expresa del *principio de paridad de género*: Párrafo segundo del art. 41: «La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías

A pesar de que desde 2019 la paridad de género se traduce en un mandato imperativo hacia los partidos políticos para «contribuir a la integración de los órganos de representación política», y no sólo «para garantizar la paridad de género» en la postulación de «las candidaturas a los distintos cargos de elección popular», conforme a las correspondientes leyes electorales, en las entidades federativas no se llevó a cabo la «armonización» idónea y generalizada de su normatividad para facultar a las autoridades locales a atender la asignación de DRP a efecto de que los órganos legislativos quedaran integrados paritariamente, esto es, en términos de una paridad absoluta de género. Para la asignación de DRP del ámbito federal, tampoco hubo claridad sobre la vinculación normativa de los partidos políticos al principio de paridad de género para ambos momentos, el de la postulación de candidaturas y la integración de las legislaturas, sino que este efecto fue posible gracias a la decisión de la Sala Superior —en su sentencia con expediente SUP-REC-1414/2021— de integrar la Cámara de Diputados con 250 mujeres y 250 hombres, una vez realizada una serie de ajustes de paridad⁸ en las asignaciones a los partidos políticos⁹.

de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio». Párrafos primero y segundo de la fracción I del art. 41: «Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género». «Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa».

⁸ Sobre la utilidad —y excepcionalidad— de esos «ajustes de paridad», véanse las dos brillantes exposiciones de análisis de la sentencia SUP-REC-1414/2021 en línea, en el canal del TEPJF en YouTube, de 24 y 30 de noviembre de 2021: https://www.youtube.com/watch?v=NF_WGkgCTeE y <https://www.youtube.com/watch?v=iHPkIUy7a6s>, respectivamente.

⁹ Dicha sentencia —votada por unanimidad en sesión pública de 28 de agosto de 2021— ha sido pronto catalogada como precedente histórico o emblemático. Incluso sin una reforma constitucional que pueda incorporar la interpretación jurisdiccional de la vinculación entre la postulación de candidaturas y la integración de las legislaturas bajo el principio paritario puro o absoluto, la sentencia referida podrá convertirse en parámetro de las decisiones de todas las autoridades jurisdiccionales y administrativas locales en materia electoral a la hora de resolver sobre la asignación de DRP, especialmente si los casos en juicio posibilitan realizar ajustes en la verificación del cumplimiento de requisitos exigibles a los partidos y las candidaturas electas. Sin embargo, lo más aconsejable es que las legislaturas locales reformen su normatividad electoral y recojan ahí los aportes de la Sala Superior en la sentencia con clave SUP-REC-1414/2021,

De entre todos los límites impuestos normativamente, sea conforme a la Constitución y las leyes secundarias o bien en sujeción a los criterios jurisprudenciales, y aun de acuerdo con los precedentes generados, el que concierne específicamente al principio de proporcionalidad electoral tiene un peso extraordinario, pero no único, porque, a la vez que mandata originariamente el cálculo de cuántas diputaciones deben corresponder a cada partido político, hasta 8 por ciento de sobrerepresentación con respecto a su porcentaje de votación, también su aplicación debe ser verificada en el cierre de los ajustes que deban realizarse por efecto del cumplimiento de otros límites y exigencias normativas relativas, por ejemplo: *a)* la postulación de candidaturas en acatamiento del criterio de alternancia entre fórmulas de distinto género que componen la lista plurinominal; *b)* la rotación entre géneros, en sucesivos procesos electivos, de la primera fórmula en la lista plurinominal¹⁰; *c)* el cumplimiento de requisitos de elegibilidad de las candidaturas, también se toma en consideración, el de no haber sido incluido en el catálogo de sujetos sancionados por violencia política debido a género en contra de las mujeres; y *d)* la prioridad de las candidaturas con militancia partidaria, frente a las candidaturas externas, en caso de recorrimiento excepcional de fórmulas del mismo género en la lista plurinominal.

Evidentemente, en el procedimiento de asignación de DRP, ninguno de los límites y requisitos puede ser omitido y ningún caso *sub judice* debe ser apartado de la normatividad aplicable. En última instancia, para verificar los ajustes en la asignación de DRP, sea en la dimensión de los límites de la sobre y subrepresentación o en la dimensión del principio de paridad de género, ha sido pertinente y viable la actuación jurisdiccional conforme a los principios de «*mínima incidencia*» al partido-candidatura de mayor beneficio en las urnas y de maximización del beneficio al partido-candidatura en condición de vulnerabilidad estructural o histórica. Del mismo modo, la ponderación entre principios aplicables permite a la autoridad electoral encontrar el equilibrio idóneo del conjunto normativo con respecto a cada caso concreto. En ese sentido, como afirma Aharon Barak¹¹, si en la aplicación de un criterio para llevar a cabo una ponderación apropiada es necesaria una medida restrictiva de un derecho, «tal restricción es constitucional

con la consideración de que es posible que alguno de los ajustes en las asignaciones de DRP locales pueda tener como referente ese precedente.

¹⁰ En la sentencia con expediente SUP-REC-1560/2021, la Sala Superior determinó —entre otras cosas— modificar el orden de prelación de la lista plurinominal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya que había postulado 8 fórmulas del género masculino y 7 del género femenino, y la lista había iniciado con una fórmula del género masculino, lo cual constituía un acto discriminatorio que reproducía la vulnerabilidad histórica de las mujeres.

¹¹ AHARON, B., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima, 2017, p. 255.

si es proporcional», es decir, razonable, justificada y favorable a un cierto equilibrio entre derechos: «Una medida es proporcional si ella está dirigida a un propósito adecuado, si las medidas adoptadas para el logro de tal propósito se encuentran conectadas de manera racional y si son necesarias, y si la restricción del derecho fundamental [que se halla en conflicto con derechos de otras personas] es proporcional (en sentido estricto)».

Al respecto, Aharon Barak también cita las extraordinarias palabras del presidente de la Corte Constitucional de Sudáfrica en la decisión del caso *Makwanyane*, en 1995, sobre la constitucionalidad de la pena de muerte: «La restricción de los derechos fundamentales para un fin que es razonable y necesario en una sociedad democrática implica la ponderación de valores en conflicto y, en última instancia, un examen basado en la proporcionalidad... la cual exige la ponderación de diversos intereses»¹².

Eso es justicia en un sentido fuerte, toda vez que se persigue el cumplimiento cabal de la normatividad, en perspectiva garantista y conforme a principios, y se marca como finalidad de las instancias juzgadoras la de dar a cada cual según la determinación de la voluntad popular en las urnas, pero también conforme a una serie de límites y requisitos predeterminados constitucionalmente y de criterios de ponderación de principios jurídicos y de intereses de las partes en conflicto. Y esto es aplicable a todo el procedimiento de asignación de DRP, saturado en la actualidad de exigencias normativas precisamente para salvaguardar el equilibrio jurídico entre la diversidad de intereses participantes en un proceso electivo, por ejemplo, de una mayoría y diversas minorías, géneros binarios masculino/femenino, sectores de población discriminados social y políticamente por su condición de migrantes, discapacitados, diversidad sexual, etcétera. De manera que, en una sociedad democrática y compleja cada vez más es evidente que la distribución de posiciones de representación política nacional o local no puede ser atendida sólo de acuerdo con criterios que tienen que ver con porcentajes de votación, sino además, con criterios que permiten destacar la diversidad estructural de actores políticos.

III. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO

1. El sistema de mayoría (SM)

Este sistema fue creado por los ingleses para que los ciudadanos —*propietarios masculinos* de bienes de producción, extensiones territoriales y de considerables ingresos económicos— eligieran a sus

¹² *Id.*

representantes ante la Cámara de los Comunes por simple mayoría, uno por distrito electoral¹³ (por cierto, delineados conforme a la «tradición» del *Gerrymandering*¹⁴).

Sea en su versión inglesa (de mayoría relativa y una sola ronda, conocido como *first past the post*) o en su versión modificada que, sin embargo, conserva la vertiente uninominal (como es el sistema de voto alternativo en Australia), o en su versión francesa de doble vuelta (el *ballotage*) que exige mayoría absoluta al ganador de la elección, el sistema mayoritario no persigue una composición parlamentaria que refleje la distribución de la votación de la ciudadanía, sino que más bien busca definir un «vencedor indiscutible» y, a la vez, un gobierno¹⁵.

2. El sistema de representación proporcional (SRP)

Este sistema fue propuesto en 1861 por el inglés John Stuart Mill, en su libro *El gobierno representativo*¹⁶, porque le parecía una forma de gobierno que él consideraba perfecta, pero al que le

¹³ Carles Planas Bou (en *El Periódico*, de amplia circulación en Cataluña, en su edición en línea de 6 de mayo de 2015) describe muy bien el sistema electoral inglés, extendido a un amplio sector de países del Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte): «En el Reino Unido se sirven del sistema uninominal mayoritario, lo que llaman “First Past the Post”. Este se basa en la mayoría simple, no absoluta. De esta manera, el vencedor sólo necesita tener un punto más que el segundo para ganar, aunque no supere el 50 por ciento de los votos». «El sistema limita la representación de los partidos minoritarios y facilita la elección de los partidos hegemónicos. Eso explica que, desde el 1922, 18 de las 23 elecciones generales se hayan ganado con mayoría absoluta. En las elecciones del 2010, el 52,8 por ciento de los votos no sirvieron para nada ya que apoyaban a candidatos perdedores». Y agrega que en la actualidad dicho sistema electoral se aplica en 650 distritos o circunscripciones electorales uninominales a fin de integrar la Cámara de los Comunes del Parlamento en el Palacio de Westminster, localizado en la orilla norte del río Támesis. PLANAS BOU, C., «Las cuatro claves del sistema electoral británico», *El Periódico*, 6 de mayo de 2015, Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20150506/cuatro-claves-sistema-electoral-britanico-4161662>.

¹⁴ La denominación deriva de la formación de un distrito electoral por el estadounidense Elbridge Gerry, en 1812, quien había sido gobernador de Massachusetts, para hacer ganar ahí a su partido al conjuntar demarcaciones dispersas de votación favorable, logrando formar así un distrito en forma de salamandra (*salamander*). Los periodistas de aquel tiempo combinaron Gerry con la terminación «mander». Literalmente, *Gerrymandering* significa hacer un distrito tipo salamandra al estilo Gerry. Al respecto, véase la base de datos de ACE Project (<http://ace-project.org/ace-es/topics/ei/eif/eif03>) y VALVERDE LOYA, M. Á., *Componentes y criterios de la distritación electoral*, México, TEPJF, 2018, p. 22, En línea: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/29ce3a0b1fcd60f.pdf> y <https://www.te.gob.mx/eje/page/editorialNews>.

¹⁵ Dixit SARTORI, G., *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, pp. 17-18.

¹⁶ MILL, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, Traducción de Marta C. C. de Iturbe, Colección Clásicos del Pensamiento, 2007, p. 338.

era inherente el problema de haber conferido «poder absoluto» a la mayoría triunfante electoralmente y, en contraste, impedía a las minorías participar en la representación política para involucrarse en los asuntos públicos.

De acuerdo con Karla Annett Sáenz López y Elvin Torres Bulnes¹⁷, Bélgica (en 1899) y Suecia (1907) fueron los primeros países que instauraron este sistema, el cual predomina en la actualidad en América Latina y Europa occidental. Según Giovanni Sartori, el SRP tiene como finalidad que los porcentajes de votos obtenidos por partido político se conviertan en igual medida en escaños o curules o cargos legislativos de representación política. «Aun así su grado de proporcionalidad o desproporcionalidad varía mucho», pues eso depende del tamaño del distrito electoral (como Douglas Rae lo había calculado)¹⁸ y de otros factores intervinientes en el reparto de escaños. De cualquier forma, agrega Sartori, el sistema más puro de esta familia es el llamado sistema de Voto Único Transferible (VUT) que opera con distritos —o circunscripciones— en los cuales se eligen varios representantes¹⁹.

3. Los sistemas híbridos

Llamados también sistemas electorales «mixtos», los cuales pueden ser de modalidad «dependiente» (porque, como en Alemania, se deben realizar ajustes finos en la combinación de resultados de mayoría y de proporcionalidad, en la etapa terminal del proceso electivo, después de las votaciones en urnas) o «independiente» (como

¹⁷ SÁENZ LÓPEZ, K. A. y TORRES BULNES, E., «Evolución de la representación proporcional en México», *Documento de Trabajo* núm. 48, Alcalá de Henares: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, 2013, pp. 5-6. Enlace de localización: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/17221>.

¹⁸ Sobre los efectos de los sistemas electorales en los sistemas de partidos y su acceso a la representación política, aludidos en los estudios de Douglas Rae, que empleó un enfoque comparativo-cuantitativo, véase: NOHLEN, D., «Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos», *Revista Española de Ciencia Política* núm. 31, Madrid, CEPC, 2013, pp. 18 y ss.

¹⁹ SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, pp. 20-21. El politólogo italiano fallecido señala que los sistemas proporcionales menos puros son los que emplean: 1) El método de «mayor residuo» (en Italia, para la elección de diputaciones, hasta 1993); 2) el método D'Hondt o del «mayor promedio» (en Austria, Bélgica, Finlandia, Italia (para la elección de senadurías, hasta 1993), varios países latinoamericanos y España (de 1978 y hasta la actualidad, para la elección de diputaciones); y 3) la fórmula Sainte-Laguë (en Noruega y Suecia, pero también en Alemania desde 2008-2009, combinada con la fórmula Schepers), que produce mayor proporcionalidad que el método D'Hondt. Por cierto, Alemania adoptó la fórmula Sainte-Laguë/Schepers mediante una enmienda constitucional en 2008 y, por tanto, abandonó el método Hare/Niemeyer.

en México, en donde la proporcionalidad electoral no exige un ajuste del resultado mayoritario). Alemania fue el primer país en haber adoptado este sistema electivo, en 1949, pero el número de países que lo utilizan en la actualidad se ha elevado considerablemente, como bien lo señalan Ernesto Calvo y Marcelo Escolar²⁰. Estos autores, además, coinciden con Giovanni Sartori en que la implementación y el éxito de los sistemas electorales dependen no sólo de su propio diseño o modelaje, sino también de factores institucionales que han decidido el diseño normativo y el modo como incluso puede finalizar su operación, como en Alemania, en donde siempre se busca obtener una «representación proporcional y personalizada» a través de mecanismos autorizados de «ajuste de proporcionalidad» entre las fuerzas políticas contendientes, siempre en aras de la mayor proximidad posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de un partido político a la hora de la integración del órgano legislativo, para lo cual se dispone de un *stock* de diputaciones de representación proporcional que sirve de mecanismo de ajuste final de la integración de la representación política.

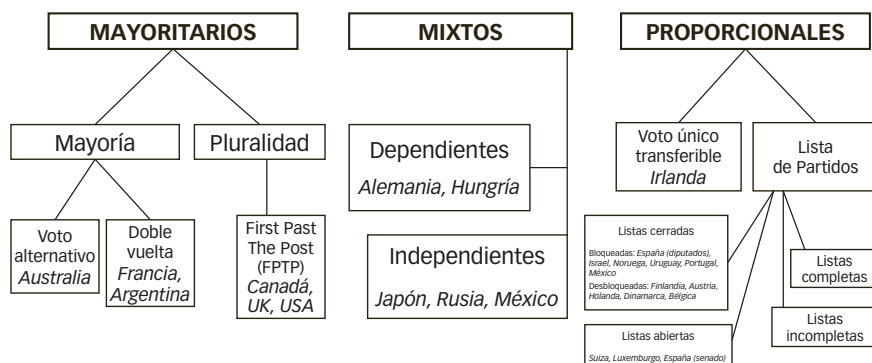
Calvo y Escolar señalan al respecto que el «ajuste de proporcionalidad» es «el procedimiento técnico mediante el cual se vinculan los resultados de ambas arenas a fin de corregir el sesgo mayoritario que se produce en las circunscripciones uninominales o plurinominales de baja magnitud»²¹.

El gráfico 1 resume lo dicho en esta sección II. Cabe agregar que, según un estudio de IDEA Internacional publicado en 2006²², de un total de 200 países, 48 habían adoptado el sistema de mayoría simple, 23 el de doble ronda, 71 el de representación proporcional por listas, 8 el de representación proporcional personalizada, 21 el sistema paralelo, 2 el de voto único transferible, 4 el de voto único no transferible y 2 el de voto alternativo (Nauru y Australia).

²⁰ CALVO, E. y ESCOLAR, M., «La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones», *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. X, México, CIDE, 2003, pp. 359.

²¹ *Ibidem*, nota 1, p. 360.

²² IDEA INTERNACIONAL. *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de Idea Internacional*, 2006, p. 37.

GRÁFICO 1. *Sistemas electorales en el mundo*

Fuente: Elaboración propia con base en diversas referencias.

IV. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA HISTORIA POLÍTICA DE MÉXICO

1. El sistema de mayoría, 1812 a 1979.

La Nueva España aplicó el sistema electoral mayoritario e indirecto previamente a la Constitución Política de la Monarquía Española²³, traída desde Cádiz en el verano de 1812 hasta el puerto de Veracruz²⁴, para designar por sufragio en tres niveles (parroquia, partido y provincia) a los diputados que habrían de participar en las Cortes Generales Extraordinarias de la Nación Española, el 24 de septiembre de 1810. Así se eligieron también a los diputados de provincia con la Constitución de Cádiz mientras estuvo vigente en la Nueva España. El modelo de elección indirecta de tres grados (y hasta cuatro, si se considera la elección inicial de compromisarios, en cada parroquia) subsistió en el periodo de 1824 a 1857²⁵. Desde entonces y hasta la elección federal

²³ La Constitución o Estatuto o Carta de Bayona, impuesta en 1808 por Napoleón Bonaparte en su aventura por la península ibérica, para convertir a su hermano José Bonaparte en monarca del reino español, como «José I de España», fue la primera norma fundamental española que estableció iguales derechos para ciudadanos de la península y de los territorios de ultramar para participar en la elección de representantes de todas las provincias a las Cortes de España.

²⁴ Sobre ese episodio histórico y sobre la primera elección constitucional en la Nueva España, véase: SOUTO MANTECÓN, Matilde, «El primer ejercicio constitucional en Nueva España: la elección del ayuntamiento en la Ciudad de Veracruz en 1812. Descripción de la mecánica electoral», en GANTÚS, F. (coord.), *Elecciones en México del siglo XIX. Las prácticas*, Tomo I, México, coedición Instituto Mora, TDF y CONACYT, 2016, pp. 55-92.

²⁵ Véase al respecto: SORDO CEDEÑO, Reynaldo, «Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México», en MORENO-BONETT, M.

legislativa intermedia de 1979, no hubo demarcaciones electorales uninominales fijas, sino que previamente a cada proceso electoral en la ley se fijaba la cantidad de ciudadanos que podía elegir un diputado. Así, los límites territoriales de cada distrito electoral variaban según los ajustes a la cantidad mínima de población requerida para tal finalidad.

Con la reforma electoral de 1977, aplicada en las elecciones de 1979, se estableció una geografía de 300 distritos electorales uninominales, cuyo número no ha variado a la fecha y cuyo volumen poblacional es casi igual comparativamente por ley. En 1979 se eligieron 300 diputaciones de mayoría relativa, además de 100 diputaciones por el principio de representación proporcional en 3 circunscripciones plurinominales²⁶. Luego, en 1986, una reforma constitucional elevó a 200 el número de ese tipo de diputaciones, el cual se ha conservado a la fecha. Un balance *grosso modo* de la sucesión de sistemas electorales mayoritario y de representación proporcional para el caso mexicano, muestra que entre 1808 y 1964 imperó el principio de mayoría relativa en la elección de diputaciones —cual haya sido su denominación formal—, mientras que entre 1964 y 1979 se ensayó un sistema electoral mixto con la introducción de los «diputados de partido» para dar respuesta emergente a la exigencia de la oposición de acceso a la representación política nacional, el cual se convirtió plenamente en una sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional a partir de 1979, cuya finalidad consistió en institucionalizar la pluralidad de la representación política con base en el reconocimiento de nuevas fuerzas políticas y, por tanto, de una variada oposición.

La crisis de legitimación que experimentó el régimen de partido hegemónico durante los años de 1960 y 1970, y que se acompañó de una tendencial caída de la votación del partido gobernante, prácticamente aceleró la instauración de dicho sistema electoral mixto. Aunque la primera iniciativa de reforma constitucional para introducir el principio electivo de representación proporcional fue presentada a finales de los años de 1940 por el Partido Popular (luego convertido en Partido Popular Socialista, en 1961), el partido gobernante no tuvo la menor intención de transitar tempranamente hacia un nuevo sistema electoral, toda vez que el de mayoría relativa para la renovación del poder legislativo federal le había sido muy generoso en 1946 y 1949, al obtener 141 y 142 diputaciones en esos años, respectivamente, de un total de 147.

y GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, M.^a R. (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. 529-566.

²⁶ Véase al respecto: PALACIOS MORA, C. y ERUBIEL TIRADO, C., «Circunscripciones electorales plurinominales: configuración geográfica y equilibrio poblacional, 1977-2007», *Inversiones Geográficas* núm. 68, México, Instituto de Geografía, 2009, pp. 102-115.

2. El sistema electoral mixto: la transición 1963-1979 y el episodio de la cláusula de gobernabilidad (1988-1996)

Derivado de una reforma constitucional de 1963, un año después se eligieron también «diputados de partido»²⁷, con lo cual se registró el antecedente de un sistema electoral mixto rudimentario; y también, en 1972, con la reducción del porcentaje de votación de 2.5 a 1.5 exigido a un partido político para acceder a la representación política nacional por esa vía, se tuvo el antecedente del porcentaje exigido para acceder a la representación proporcional en 1979 y hasta 1997, cuando se elevó a 2 por ciento.

Con esa reforma de 1963 se registró una especie de transición al sistema electoral mixto que hoy sigue imperando, con el consecuente beneficio de las minorías políticas partidistas y un impacto positivo en la legitimación del sistema político mexicano. Evidentemente, el sistema electoral de transición entonces creado carecía de una lógica de proporcionalidad y se admitió más bien por sus efectos legitimadores. Esta misma carencia se reprodujo entre 1977 y 1988, y aun se hizo patente al ser incorporada mediante reforma constitucional de 1986 la llamada «cláusula de gobernabilidad», que permitió que el partido con mayor porcentaje de votos obtuviera la mayoría absoluta parlamentaria²⁸.

La eliminación de la cláusula de gobernabilidad con la reforma constitucional de 1996 y la consecuente instauración de un rango de proporcionalidad electoral con la fijación de un margen de sobrerrepresentación de hasta 8 por ciento por encima del porcentaje de votación de un partido político, dio lugar a la creencia de que, por fin, se había logrado un sistema de proporcionalidad pura. En realidad, la reforma de 1996 produjo un ajuste en el modelo electoral que se tradujo en la contención del exceso de representación política por el partido político con mayor votación. Fue hasta 2014 que, con el establecimiento del margen de ± 8 por ciento, quedó redondeado el rango de sobre y subrepresentación política, pues, a la fecha, lo que unos partidos reciben como incentivo, otros lo pierden en la misma medida, y ningún extremo debe ser rebasado. De hecho, la autoridad jurisdiccional —tanto del ámbito local como federal— tiene la obligación de verificar el cumplimiento de los límites constitucionales de sobre y subrepresentación, como puede ser cotejado en diversas sentencias a partir de 2014, incluidas aquellas con estos expedientes: SUP-REC-1273/2017 y acu-

²⁷ Un buen resumen de la reforma constitucional de 1963 y su continuación en 1972, en lo concerniente a la creación de «diputados de partidos» y los requisitos para acceder a la representación política nacional por esa vía, se encuentra en SOLORIO ALMAZÁN, H., *La representación proporcional*, México, TEPJF, 2008, pp. 13-14. Véase también: SÁENZ LÓPEZ, K.A. y TORRES BULNES, E., *Evolución de la representación...*, *op.cit.*, pp. 9-10.

²⁸ Véase SOLORIO ALMAZÁN, H., *op. cit.*, p. 15.

mulados, SUP-REC-987/2018 y acumulados, SUP-REC-1036/2018 y acumulados, SUP-REC-1090/2018, SUP-REC-473/2019 y acumulados (que estudió la pretensión de alcanzar una «proporcionalidad pura») y SUP-REC-1540/2021 y acumulados.

Así, por ejemplo, en la sentencia con clave SUP-REC-473/2019 y acumulados, emitida el 2 de septiembre de 2019, la Sala Superior contestó que la fórmula aplicada en el procedimiento de asignación de DRP para integrar la legislatura del estado de Quintana Roo, «no pretende como finalidad alcanzar una representación proporcional pura, debido a que el art. 116 constitucional establece los límites de sobre y de subrepresentación, lo que denota la posibilidad de que puedan presentarse desproporcionalidades en la conformación de los Congresos locales, siempre y cuando no se rebasen los indicados límites» (p. 65 de la sentencia referida).

A su vez, en la sentencia con clave SUP-REC-987/2018 y acumulados, la Sala Superior determinó la improcedencia del medio de impugnación, pues la autoridad jurisdiccional responsable no había realizado análisis de constitucionalidad alguno; sin embargo, en único voto particular disidente con el sentido de la resolución, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón consideró que «si la Constitución general señala límites de sobre y subrepresentación con el fin de reducir la brecha de la desproporcionalidad, las normas legales que desarrollen tales procedimientos de asignación [de DRP] deben de igual manera interpretarse buscando que exista la mayor correspondencia posible entre la preferencia ciudadana con que hayan sido favorecidas las diversas fuerzas políticas y su integración en el congreso dentro de los umbrales constitucionales» (véanse las páginas 40 y 41 de la sentencia referida).

En la sentencia con expediente SUP-REC-1036/2018 y acumulados, en relación con la asignación de DRP para integrar la legislatura de Nuevo León, se advierte que los recurrentes adujeron la «indebida» interpretación por parte de la Sala Regional responsable, «al momento de determinar el límite de sobre representación en el Congreso, pues tomó en cuenta a los partidos políticos en lo individual y no a las coaliciones». La Sala Superior consideró infundado el agravio y determinó que «conforme al modelo establecido en la Constitución Federal y en la normativa electoral en el Estado de Nuevo León para la integración del Congreso local, la determinación de los límites de sub y sobre representación se debe llevar a cabo considerando a los partidos políticos en lo individual, sin importar que hubieren contendido de forma coaligada».

En el caso que se resolvió en el expediente SUP-REC-1273/2017 y acumulados, relativo a la asignación de DRP para integrar la legislatura del estado de Nayarit, se advierte que la parte actora, en el medio de impugnación primario, «consideró que la Sala Regional indebidamente

determinó la aplicación del criterio de compensación constitucional a partir de la subrepresentación [sic] del Partido Revolucionario Institucional, sin que se analizara y verificara si el porcentaje de votación obtenida para determinar dicha subrepresentación [sic] era correcto o se estaba generando una representación ficticia», porque tal determinación de la autoridad responsable era lesiva de su derecho a ocupar un escaño en la legislatura referida. Del mismo modo, en las demandas acumuladas con clave SUP-REC-1275/2017 y SUP-REC-1276/2017, los recurrentes adujeron que la Sala responsable había utilizado arbitrariamente un criterio de «compensación constitucional» en la asignación de DRP para favorecer a un partido político en condición de subrepresentación, por lo que «aplicó de manera incorrecta, ajustes y la denominada compensación constitucional sin estar previstos en la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, distorsionando en forma grave la asignación de curules al Congreso del Estado».

En consecuencia, la decisión de la Sala Superior con respecto a la verificación y corrección de los límites de sobre y subrepresentación, sobre la base de conceptos correctos de la votación, se resume en lo siguiente: «En primer lugar, es necesario que los límites mencionados tienen como finalidad garantizar el principio constitucional de representación política que persigue la mayor equivalencia posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, en el contexto de un sistema electoral que combina la regla de decisión proporcional con la mayoritaria», ya que el constituyente permanente ha establecido «que debe existir una proporción entre la votación obtenida por cada partido político y el número de integrantes de la legislatura local independientemente del principio por el cual se hubieran obtenido las diputaciones (mayoría relativa o representación proporcional)».

Sin embargo, según la misma Sala Superior, «la idea de realizar ajustes, como el de la compensación hecha por la Sala Regional, es lograr un grado suficiente de pluralismo y representación dentro del órgano legislativo, sí resulta indispensable que el ajuste propuesto respete a la vez, las reglas que la norma constitucional local establece», sin que ello implique «que se deje de aplicar lo dispuesto por el art. 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución General, al momento de realizar la asignación de curules de representación proporcional en la conformación de las legislaturas estatales, sino que, para el desarrollo de la fórmula, debe preverse que el legislador local, en el [ejercicio de] su libertad configurativa, decidió que los partidos políticos que hayan superado el umbral legal [de acceso al procedimiento de asignación de DRP], les corresponde, en principio, la asignación de curules de manera directa». (Véanse pp. 21 a 24, 26, 37 a 39 y 44 de la sentencia primaria). Veremos enseguida un caso en que la obtención de un

porcentaje mínimo de votación por un partido político no es suficiente para justificar la obtención de al menos un escaño de manera directa o al inicio del procedimiento de asignación de DRP.

En la sentencia con clave SUP-REC-1090/2018, una de las personas demandantes reclamó su derecho a una DRP, pues consideró que el solo hecho de haber participado en el proceso electivo 2017-2018 la habilitaba para ser incluida en el procedimiento de asignación respectiva, pero que ello no ocurrió así porque la autoridad administrativa que realizó dicha asignación estableció «un tope» que le impidió acceder a la representación política, derivado de la aplicación de una regla local relativa a los límites de sobre y subrepresentación, posteriormente considerada por la Sala Regional Toluca como razonable y coincidente con la normatividad federal. La Sala Superior consideró como infundados los agravios relacionados con el tema de los límites constitucionales aplicables a la sobrerrepresentación, ya que «existe una relación directa entre el parámetro para calcular los límites a la sobre y subrepresentación con la votación que reciban los partidos políticos, de manera que, para la aplicación de los referidos límites en la integración del congreso local, debe descontarse cualquier elemento que distorsione la representación proporcional» (pp. 19 a 28 de la sentencia referida).

En la sentencia con expediente SUP-REC-1540/2021 y acumulados, emitida el 4 de septiembre de 2021, la Sala Superior realizó la asignación definitiva de DRP, ya que al día siguiente daría inicio el periodo de la nueva legislatura, en el estado de Hidalgo. El procedimiento de asignación de DRP generó una distorsión porque a uno de los partidos de una coalición se le atribuyeron triunfos en seis distritos electorales uninominales, toda vez que las candidaturas de la coalición en esos distritos correspondieron a dicho partido. Sin embargo, el cómputo de la votación arrojó que ese partido no había alcanzado al menos 3 por ciento de la votación estatal emitida. Al desarrollarse el cálculo de correlación entre la votación por partido y diputaciones a asignar, la sala Regional Toluca había precisado que ese partido quedaba sobrerrepresentado tan solo con sus diputaciones de mayoría relativa y, por tanto, no podía obtener alguna DRP; «en cambio, partidos que sí tuvieron un número considerable de votos y no les fue computado el triunfo, quedaron subrepresentados». Así, entonces, «para la Sala Toluca, resultaba evidente que distribuir los triunfos de mayoría relativa conforme al “siglado” del convenio de coalición implicaba actualizar una distorsión irreparable en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional». La solución a este problema, por parte de la sala regional, consistió en lo siguiente, grosso modo: en primer lugar, la entrega de constancias de mayoría a las candidaturas-partidos en coalición sólo incide para identificar a qué grupo parlamentario quedará integrada la persona investida en el cargo a la diputación; pero,

en segundo lugar, «el “siglado” no puede determinar a qué partido de la coalición o candidatura común se asignará el triunfo de mayoría relativa para efectos de la asignación por el principio de representación proporcional» (subrayado por el autor de este capítulo). En otras palabras, según la Sala Superior, para la responsable «la distorsión de la voluntad del electorado que, en su concepto se generó, es imputable a los partidos que integraron las coaliciones, pues en su visión, el efecto artificioso se pactó desde los convenios respectivos».

En ese tenor, para resolver el problema de sobre y subrepresentación en el caso de los partidos de la coalición referida, se relata que la Sala Regional Toluca determinó que «en cada distrito uninominal, deberá asignarse un porcentaje específico de votos aportados al triunfo» y que «esa operación deberá efectuarse por cada distrito uninominal y, al final, el agregado de los porcentajes de cada distrito determina la cantidad de triunfos de mayoría relativa que se deben considerar para efectos de analizar su sobre y subrepresentación» (véanse las páginas 18 a 25 de esta sentencia).

Ante la decisión de la Sala Regional Toluca, objeto de la impugnación, en su sentencia (p. 30) la Sala Superior señaló que «no comparte la premisa normativa de la que partió la Sala Toluca, en el sentido de que la Constitución general obliga a crear un sistema de verificación de la sobre y subrepresentación a partir de cuantificar fraccionariamente los triunfos de mayoría relativa», ya que la Sala Superior «ha sostenido que, en el sistema mixto de representación previsto en la Constitución general, en el que los congresos se integran por conducto de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no existe una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, puesto que existen barreras legales o elementos que pueden producir sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas». Puesto que el razonamiento de la Sala Superior provee de otros elementos relevantes de análisis del caso y cuestiona la solución regional, es pertinente citar tal cual los siguientes párrafos que se localizan en la página 31 de la sentencia de última instancia, con la prevención de que, de todos modos, este tipo de problemas ha sido advertido jurisdiccionalmente en varios casos, entre ellos el concerniente a la asignación de DRP para partidos en coalición, en la elección federal de 2018:

De lo anterior se evidencia que la Constitución general prevé un sistema de representación mixto, al combinar la mayoría relativa con la representación proporcional; en ese sistema destaca que, al establecer límites de sobre y subrepresentación, se permite que la proporcionalidad entre los votos de los partidos y los escaños que estos tendrán en el Congreso local no sea exacta, ya que permite distorsiones naturales que se originan, justamente, por la relatividad de los resultados electorales que surgen de las elecciones de mayoría.

Asimismo, de lo previsto en el artículo mencionado se puede concluir que el sistema es predominantemente mayoritario y permite distorsiones en la proporcionalidad, debido a que se impide que los triunfos obtenidos por mayoría relativa sean reducidos, aun cuando se genere una sobrerrepresentación mayor a los límites constitucionales.

Lo anterior es un claro ejemplo también, de que la propia Constitución general da prevalencia al sistema representativo en su conjunto, antes que al cumplimiento de sus reglas, pues el hecho de considerar que ante la afectación a la regla de sobrerrepresentación derivada de los triunfos de mayoría relativa deben subsistir esos triunfos, es evidencia de que la intención del Constituyente fue mantener la estabilidad del sistema de representación mixto.

Con base en esa interpretación, la Sala Toluca no debió dividir proporcionalmente los triunfos de los integrantes de un convenio de coalición para evitar lo que consideró una distorsión entre la asignación de las curules y la fuerza política de los integrantes de dicha coalición.

V. PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN ELECCIONES LOCALES

Aquellas bases constitucionales que, en 1998, el Pleno de la SCJN identificó al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, aplicables directamente al procedimiento de asignación de DRP para integrar la legislatura federal y las legislaturas locales, comenzaron a ser cuestionadas muy temprano por criterios en contrario de la Sala Superior del TEPJF. Los problemas de interpretación en ese campo de decisión jurisdiccional han derivado de aspectos diversos del sistema de proporcionalidad electoral acotada *dentro del rango de sobre y subrepresentación política* de ± 8 por ciento, relacionados con requisitos de acceso al procedimiento y con los límites de asignación por partido. Veamos algunos de esos aspectos relacionados con:

a) La posibilidad de que un partido político minoritario no obtenga una DRP si acaso sólo obtiene el porcentaje de acceso al procedimiento de asignación; y

b) La posibilidad de que los legisladores locales determinen *otro límite máximo* de diputaciones por ambos principios que un partido puede obtener;

c) El dilema que se genera en un caso de coalición cuando a un partido político que forma parte de ella se le adjudica un número determinado de constancias de mayoría, con las cuales aparentemente queda sobrerrepresentado de entrada en el procedimiento de asignación de DRP, pero, puesto que su votación ha sido computada en forma se-

parada, no obtiene el porcentaje mínimo de la votación para participar en dicho procedimiento; y

d) La imposibilidad de realizar «ajustes de proporcionalidad» hacia el centro del rango de ± 8 por ciento, con la pretensión de lograr la proporcionalidad pura.

En primer lugar, en el medio de impugnación SUP-REC-487/2019 acumulado al SUP-REC-473/2019, el recurrente planteó que la responsable (la Sala Regional Xalapa: SRX) había omitido asignarle una DRP, toda vez que había alcanzado el umbral mínimo exigible de 3 por ciento de la votación. Para sustentar su pretensión, invocó un criterio aplicable en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y acumuladas, con el cual justificó la hipótesis de representatividad mínima. La SRX contestó que ese umbral es requisito para tener la oportunidad de participar en el procedimiento de asignación, pero que no era suficiente para que la autoridad le asignara una DRP. El 2 de septiembre de 2019, la Sala Superior avaló el criterio de la SRX al determinar que la pretensión del partido impugnante era «incorrecta», «pues no puede entenderse que por el hecho de haber alcanzado el tres por ciento de la votación válida emitida ello signifique el derecho a la asignación [de una DRP]».

En segundo lugar, el 13 de noviembre de 1999 la Sala Superior resolvió en el expediente SUP-JRC-209/1999 —en el que se controvertió una reforma a la legislación del estado de Guerrero— que la asignación de DRP podía proceder incluso si una legislatura local, en ejercicio de su libertad de configuración legal, había determinado que el número máximo de diputaciones por ambos principios que un partido podía obtener fuera superior al número de distritos electorales uninominales, al contrario de lo señalado por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/98, al extraer por interpretación constitucional las siete bases aplicables a todo procedimiento de asignación de DRP federales y locales (véase al respecto al jurisprudencia P./J. 69/98 de rubro: «Materia electoral. bases generales del principio de representación proporcional»). La base quinta determina lo siguiente: «El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales». Así, la Sala Superior concluyó que las legislaturas locales no estaban obligadas a legislar en idéntico sentido o similares términos que el ámbito federal.

En tercer lugar, el 2 de septiembre de 2019 la Sala Superior contestó el agravio común planteado en los medios de impugnación SUP-REC-477/2019, SUP-REC-478/2019 y SUP-REC-485/2019, acumulados al expediente SUP-REC-473/2019, consistente en que la última reforma al art. 376 del código electoral de Quintana Roo incorporó la expresión «procurará» «para otorgar a la autoridad un instrumento para buscar mayor equilibrio entre las fuerzas políticas y

los votos recibidos». De ello, y sirviéndose de un criterio emitido en la sentencia con clave SUP-REC-666/2015, los impugnantes dedujeron que el constituyente local había optado por establecer un sistema de representación proporcional basado en las fórmulas de cociente electoral y resto mayor, así como en una normatividad tendente a instaurar «un sistema de representación proporcional pura, a fin de aproximarse a un factor cero, que refleje una adecuada relación entre porcentaje de votación y curules asignadas», es decir, a efecto de que, una vez verificados los límites de sobre y subrepresentación, la autoridad proceda a «realizar ajustes para lograr acercamiento al factor cero, para lo cual se deben tomar en cuenta los porcentajes más altos de cada extremo, a efecto de deducir y adicionar las curules que sean necesarias, es decir, se deben realizar ajustes sobre los partidos sobrerrepresentados (+8 por ciento) e inclusive dejarlos subrepresentados (-8 por ciento) si con tal ajuste se logra un mayor acercamiento al factor cero» (así la resume la sentencia en el expediente referido, página 49). Sin embargo, según los recurrentes, la SRX omitió este sentido interpretativo, por lo que la responsabilizaron de inaplicar implícitamente dicho dispositivo legal.

La Sala Superior consideró infundados los agravios planteados, pues es cierto que, en el sistema electoral mixto mexicano, la representación proporcional sirve para compensar la desproporción que genera el sistema mayoritario, así como para garantizar a las minorías políticas un mínimo acceso a la representación política mediante una serie de mecanismos que definen el modo de acceso al procedimiento de asignación de DRP, evitan los efectos de sobre y subrepresentación inherentes al sistema mayoritario, conservan la relación entre representante y representado propia de la elección mayoritaria y permiten una representación aproximada al porcentaje de votos de cada partido, pero de ahí no se puede deducir la existencia de una proporcionalidad pura.

En suma, de la normativa electoral de Quintana Roo en 2019, la Sala Superior declaró que no era posible advertir la existencia de «un diseño constitucional y legal tendente a establecer la proporcionalidad pura», ni de la lectura del art. 376 de la ley electoral local se podía desprender «un deber para las autoridades electorales de realizar una fase adicional en el procedimiento de asignación establecido en la ley».

VI. CONCLUSIÓN

Como se ilustra con el caso de asignación de DRP, en Quintana Roo, bajo el expediente SUP-REC-473/2019 y acumulados, en el caso mexicano es imposible constitucionalmente aplicar un mecanismo de «ajuste de proporcionalidad» que pueda derivar en un resultado de proporcionalidad absoluta y, por ende, de desproporcionalidad cero, según lo cual todo partido político puede o debería obtener un porcentaje de

escaños igual a su porcentaje de votación. Vaya, ¡la proporcionalidad perfecta en un sistema electoral que no está diseñado para producir tal efecto!

Es evidente la preocupación sobre los efectos de desproporcionalidad que puede generar el sistema electoral mixto adoptado localmente —en las 32 entidades federativas de la República mexicana— a partir de la aplicación del factor normativo consistente en el margen de sobrerrepresentación y subrepresentación de hasta ± 8 por ciento en la relación entre el porcentaje de votos de un partido político y su porcentaje de escaños, pero, aun con ciertas variantes, la lógica del sistema electoral mixto utilizado en elecciones locales y federal no admite «ajustes de proporcionalidad» con un resultado programable de proporcionalidad pura o de compactación del rango de ± 8 por ciento a un valor de cero (lo cual puede ser claramente apreciado mediante coordenadas cartesianas).

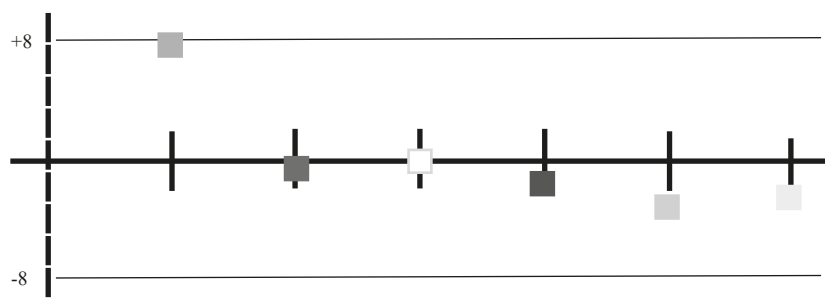
Después de todo, la proporcionalidad entre votos y escaños para cada partido político es desigual o asimétrica, y aun injusta y no democrática, como consecuencia del rango de sobrerrepresentación/subrepresentación de ± 8 por ciento establecido en la Constitución Política federal mexicana y en las legislaciones electorales locales, en la forma que se presenta en el gráfico 2.

Un sistema electoral como el mixto combinado y dependiente alemán puede sortear con facilidad ese tipo de problemas (que se resumen en una palabra: desproporcionalidad acotada en un rango estable), pues ha sido diseñado para enfrentarlos exitosamente a la hora del reparto de escaños para integrar el Bundestag (la Cámara baja), y en esa dirección pueden operar normativa e institucionalmente los mecanismos de búsqueda de la mayor proporcionalidad pura posible, incluso porque se admite un activismo en esa dirección del Tribunal Constitucional Federal de Alemania²⁹. Pero, en el caso mexicano, la lógica del sistema electoral mixto carece de ese tipo de mecanismos y de una normatividad robusta en esa dirección, a pesar de que en la ley electoral el legislador federal y los legisladores locales pudieron haber planteado esa pretensión si hubieran decidido incorporar la expresión «procurará» como facultad correctiva de inmenso efecto. En congruencia con esta manifestación escéptica, no hay que olvidar que el *principio de proporcionalidad electoral* aplicable al caso mexicano

²⁹ Mario Vallejo describe muy bien esa búsqueda en la que incluso el Tribunal Constitucional Federal de Alemania se vuelve protagonista, pero de cuyo lado también están los consensos partidistas: VALLEJO, M., «El sistema electoral alemán, modelo de proporcionalidad», *RTVE*, 22 de septiembre de 2017, Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20170922/sistema-electoral-aleman-modelo-proporcionalidad/1619222.shtml> Un trabajo con más elementos de análisis es el siguiente: VIDAL PRADO, C., «El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», *Asamblea* (Revista de la Asamblea Parlamentaria de Madrid), núm. 26, pp. 217-233.

señala exactamente su propio alcance que podemos expresar de la manera siguiente: todo partido político obtendrá un porcentaje de curules lo más próximo posible a su porcentaje de votación, pero en todo caso operará el margen de sobre y subrepresentación de ± 8 por ciento determinado constitucionalmente.

GRÁFICO 2. *Sobrerrepresentación/subrepresentación de ± 8 por ciento*



Fuente: Elaboración propia.

Si lo anterior es muestra de un *déficit democrático* o de una *distribución injusta* de la representación política plural, es otra cosa. En tanto, aquí sólo ha sido señalado un tipo de problemas del sistema electoral mixto mexicano que debería persuadirnos de la necesidad de abrir nuevos debates para encontrar soluciones compatibles con las exigencias democráticas y de justicia electoral. O mejor aún: hace falta corregir y mejorar el diseño del conjunto normativo aplicable a la asignación de DRP en elecciones locales y federales. Tal vez eso también ayude a evitar el enredo entre normas locales-federales y la formulación de razonamientos aparentemente correctos que luego son combatidos ante la última instancia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AHARON, B., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima, 2017, P. 664.
- CALVO, E, y ESCOLAR, M., «La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones», *Política y Gobierno* núm.2, volumen X, México, CIDE, 2003, pp.359-399. Enlace: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/344>.
- DÍAZ AXTLE, R., «Análisis del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados de México», *Revista In Jure Anáhuac Mayab*, año

- 6, núm. 11, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, 2017, pp. 86-135.
- ESPINOSA SILIS, A., «Las bondades del sistema de representación proporcional», *IUS* (Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla), México, 2012, pp. 149-171.
- GILAS, K. M. *et al.* *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, 2016, p. 207.
- LIJPHART, A., *Las democracias contemporáneas*, especialmente el capítulo 9 «Sistemas electorales. Los métodos de mayoría y mayoría relativa y la representación proporcional», Barcelona, Ariel, 4.^a edición, 1999, pp. 165-183.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.; MARCO, J. J. y URIBE OTÁLORA, A., *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, p. 220.
- MILL, J. S., *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, Traducción de Marta C. C. de Iturbe, Colección Clásicos del Pensamiento, 2007, p. 338.
- NOHLEN, D., «Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 31, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2013, pp. 9-39.
- PLANAS BOU, C., «Las cuatro claves del sistema electoral británico», *El Periódico*, 6 de mayo de 2015, Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20150506/cuatro-claves-sistema-electoral-britanico-4161662>.
- REYNOLD, A. *et al.* *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de Idea Internacional*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2006, p. 37.
- ROSANVALLON, P., «La historia de la palabra ‘democracia’ en la época moderna», *Estudios Políticos* núm. 28, Medellín, Colombia, 2006, pp. 9-28.
- SÁENZ LÓPEZ, K. A. y TORRES BULNES, E., *Evolución de la representación proporcional en México*, España, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, Documento de Trabajo núm. 48, 2013, p. 26 Enlace de localización: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/17221>.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994, p. 227.
- SOLORIO ALMAZÁN, H., *La representación proporcional*, México, TEPJF, 2008, p. 56.
- SORDO CEDEÑO, R., «Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México», en MORENO-BONETT, M. y GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, M.^a R. (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, IIJ-UNAM, 2006, pp. 529-566.
- SOUTO MANTECÓN, M., «El primer ejercicio constitucional en Nueva España: la elección del ayuntamiento en la Ciudad de Veracruz en 1812. Descripción de la mecánica electoral», en Gantús, Fausta (coord.), *Elecciones en*

México del siglo XIX. Las prácticas, Tomo I, México, coedición Instituto Mora, TEDF y CONACYT, 2016, pp. 55-92.

TORRENS, X., «Los sistemas electorales», CAMINAL BADIA, M. (coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 343-371.

VALVERDE LOYA, M. Á., *Componentes y criterios de la distritación electoral*, México, TEPJF, 2018, p. 22, En línea: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/29ce3a0b1fcd60f.pdf> y <https://www.te.gob.mx/eje/page/editorialNews>.

VIDAL PRADO, C., «El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», *Asamblea* (Revista de la Asamblea Parlamentaria de Madrid), núm. 26, pp. 217-233. Enlace: <https://lleielectoral.files.wordpress.com/2014/02/carlosvidalrevistaasambleademadrid.pdf>.

