

Los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales

José Ramón Cossío Díaz*

El Partido Revolucionario Institucional promovió la acción de inconstitucionalidad al rubro citado, por considerar, esencialmente, entre otros motivos, que la reforma al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes transgredía los artículos 52, 53, 54 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no se mantenía la proporción del 60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional en la integración del Congreso del Estado de Aguascalientes, provocó así, una sobrerrepresentación de un partido político.

Sobre este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de seis votos de los señores ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José de

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El contenido de este documento derivó del voto concurrente que formularon los ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Guidño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, en relación con las consideraciones sustentadas en el fallo de la acción de inconstitucionalidad 9/2005, promovida por el Partido Revolucionario Institucional.

Se agradece el apoyo de la licenciada Laura Rojas Zamudio para la elaboración de este documento.

Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, reconocer la validez del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Las consideraciones que sirvieron de base para resolver lo señalado se sustentaron en el criterio mayoritario del Tribunal Pleno, emitido por unanimidad de 11 votos en la sesión del 23 de septiembre de 2003, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003, y que dio lugar a la tesis de jurisprudencia número P./J. 74/2003,¹ del tenor siguiente:

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. Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se conforma con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 según el de representación proporcional, esto es, en un 60 y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados pertinente, con base en los citados principios, pero sin 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, o viceversa.

De lo anterior se desprende que el citado criterio mayoritario que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno consiste básicamente en que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas

¹ Novena Época Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 535.

de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos principios, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución federal, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previsto en su artículo 52, en donde se señala que la citada Cámara estará integrada con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, esto es, en un 60 y 40%, respectivamente; por lo que las Legislaturas estatales dentro de esa libertad de la que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, a fin de establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que los integren, pero sin alejarse significativamente de los porcentajes y bases generales establecidos en la Constitución federal, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

Ahora bien, los que suscribimos el presente voto concurrente disentimos de este criterio ya que en nuestra opinión, resulta del todo inexacto acudir al modelo que la Constitución federal establece para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso Federal (artículos 52 y 54), para adoptarlo como modelo a seguir por los congresos locales en lo referente a su integración.

En efecto, conforme al artículo 40 de la Constitución federal, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental.

Por su parte, el artículo 41, primer párrafo, de la Constitución federal, dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del pacto federal.²

² Así, los Estados Unidos Mexicanos, conforme a su sistema federal, se integra con los poderes federales y los locales, cuya creación le corresponde a la Constitución general, así como la regulación de su organización y funcionamiento, que determina las bases generales de la organización política de éstos.

Esta soberanía, en relación con los estados de la Federación, se manifiesta básicamente en dos órdenes:

- a) La capacidad de elegir a sus gobernantes, y
- b) La de darse sus propias leyes en las materias sobre las que la Federación no legisla.³

Ahora bien, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¿que es el que regula el orden estatal? dispone, en cuanto a los poderes legislativos locales, lo siguiente:

Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

II. 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.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

³ La facultad de otorgarse sus propias leyes obedece a que precisamente la propia Constitución federal así lo dispone, sea por lo dispuesto en la cláusula del artículo 124 constitucional, sea por atribución expresa. Así entonces, en este ámbito los estados no tienen por qué emitir disposiciones idénticas o similares a las adoptadas por la Federación o a las previstas en la Constitución Federal respecto de esta última, toda vez que, en su elaboración, tienen un margen dentro del cual pueden desarrollarlas y adaptarlas a sus necesidades específicas para hacerlas funcionales.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;⁴

De lo anterior se advierte que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que éstos se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

En cuanto a los poderes legislativos estatales, en lo que al caso interesa, refiere que el número de representantes en las legislaturas de los estados deberá ser proporcional al de habitantes de cada uno, y señala que las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Así entonces, para que las legislaturas estatales cumplan con la norma constitucional basta con que adopten los principios de mayoría relativa y representación proporcional dentro de su sistema electoral local, en tanto que se encuentran facultadas para reglamentar con toda libertad los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el mismo principio, tal como se desprende del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

En efecto, los estados tienen *plena libertad* de precisar la forma de combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, por lo que en cada uno de ellos la legislatura local habrá de ponderar sus necesidades propias y circunstancias políticas, a fin de establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que la integren, así como el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa, la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputados de

⁴ El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, encada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país o un estado; por tanto, se caracteriza, primordialmente, porque en virtud de la simple diferencia aritmética superior de votos, a favor de un candidato, éste resulta elegido.

Por su parte, la representación proporcional constituye 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.

representación proporcional y las circunscripciones plurinominales en que habrá de dividirse su territorio.

En este entendido, las legislaturas estatales a lo único que están constitucionalmente obligadas es a introducir los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en su sistema electoral, *sin que exista la imposición de reglas específicas para efectos de su reglamentación*, pues esto se desprende expresamente del artículo 116, fracción II, tercer párrafo al disponer "... en los términos que señalen sus leyes", y de donde se desprende que esta facultad les es conferida para que conformen su sistema electoral, a través de cualquiera de las formas conocidas del género de representación proporcional,⁵ o incluso, para que construyan alguno, siempre y cuando incluyan los elementos necesarios para que los órganos electos estén integrados con representantes surgidos de la aplicación de una fórmula que contenga la correlación de los sufragios obtenidos por los partidos y los representantes asignados o reconocidos a éstos.

Así, la facultad de reglamentar dichos principios se encuentra constitucionalmente consignada a favor de los poderes legislativos estatales, bastando con que incorporen en sus sistemas electorales ambos principios de elección, sin que se prevea disposición adicional al respecto. Por ende, la reglamentación específica en cuanto al

⁵ Sobre la representación proporcional, la doctrina identifica a su vez tres subsistemas, a los que denomina: a) Representación proporcional pura, bajo el cual la proporción de votos logrados por un partido político y la proporción de curules asignadas, encuentran la mayor aproximación, sin la presencia de barreras legales directas o indirectas que alteren el efecto proporcional; b) Representación impura o imperfecta, donde por medio de barreras indirectas, como la división del territorio en gran cantidad de circunscripciones o distritos pequeños o medianos, se impide un efecto proporcional aritmético inmediato, en el que se empate el porcentaje de escaños y el de votos, y c) Representación proporcional con barrera legal, donde se limita el número de partidos a los que se concede la posibilidad de acceder a la representación parlamentaria, mediante una barrera inicial.

Una de las características fundamentales del sistema de representación proporcional, en oposición al de mayoría relativa, es el de permitir a los partidos minoritarios tener acceso a los puestos de elección popular, y de esta manera se escuche la voz de quienes al votar no alcanzan esa mayoría; sin embargo, tiene asimismo la finalidad de limitar la proliferación de partidos con mínimo grado de influencia en la sociedad, que permite sólo el acceso de aquellos que sean beneficiados con el porcentaje de votación, igual o mayor al límite establecido para acceder.

número de diputados por cada principio, los porcentajes de votación requerida, las barreras legales para acceder a este tipo de asignaciones y las fórmulas de asignación de diputaciones, *queda al arbitrio del órgano legislativo estatal*,⁶ aclarándose que en ese ejercicio pleno de sus facultades siempre deben respetar las estipulaciones del pacto federal, en el entendido de que la forma de gobierno es democrática y representativa, asegurándose así que las minorías queden correctamente representadas en los órganos legislativos estatales, lográndose así un equilibrio en los citados órganos a fin de asegurar la participación de las minorías en las decisiones que se tomen en la asamblea, a efecto de proteger los intereses de los grupos sociales que representan.

Todo lo anterior tiene apoyo precisamente en la reforma al dispositivo constitucional citado, publicada el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*, la que tuvo como único propósito el *constreñir a los estados para que sus legislaturas se integren con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa u de representación proporcional*, haciendo extensivo el sistema de representación mixta establecido para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero únicamente en cuanto a la integración se refiere.

En efecto, en cuanto al tema aquí tratado, las razones que se desprenden del procedimiento legislativo que tuvo como resultado la citada reforma, son las siguientes:

⁶ En efecto, de conformidad con el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal, esta cuestión es responsabilidad directa de las legislaturas locales, pues como ya ha quedado precisado, en este aspecto la propia Constitución federal no establece lineamientos específicos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a las legislaciones estatales correspondientes.

Al respecto, podría considerarse que si bien el aumento o disminución de diputados por cualquiera de los principios de mayoría relativa o de representación proporcional, así como el umbral mínimo de votación para acceder a la asignación de diputados por el segundo de los principios, eventualmente pudiera trascender y afectar a algún partido político en lo particular, ello es una cuestión que por sí misma no implica contravención al artículo 116 constitucional, en la medida en que el principio se acoja de una manera real y efectiva y no sujeto a distorsiones, es decir, que no sólo se prevea para la integración de la legislatura el principio de representación proporcional, sino que además éste debe verse reflejado en la conformación del Congreso.

...VI. De las legislaciones electorales locales:

Se propone, en el Título Quinto de nuestra Carta Magna relativa a los estados de la Federación y Distrito Federal, la reforma de la fracción II tercer párrafo y adición de una fracción IV al artículo 116 constitucional, para señalar, en el primer caso, que las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes y, en el segundo caso, que las constituciones y leyes de los estados, en materia electoral, garantizarán que sus elecciones, en los niveles local y municipal, se realizarán en el ejercicio de su función como principios rectores los de 'legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia' y que 'las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones'; que se establezca un sistema de medios de impugnación y se fijen plazos convenientes para su desahogo; que en las prerrogativas de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social y al financiamiento público se aplique un criterio de equidad que se controle y supervise dicho financiamiento y las erogaciones que los mismos hagan, se fijen límites a los gastos de campaña; y que se tipifiquen '... los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ella deban imponerse.

...

10. Del artículo 116.

En el último párrafo de su fracción II, se sustituye la palabra 'las' por 'sus', a efecto de que, en el marco del pacto federal, SEAN LAS LEYES ESTATALES LAS QUE REGULEN, EN EL ÁMBITO DE SU AUTONOMÍA, LA INTEGRACIÓN DE SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELEGIDOS, SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Además, se considera conveniente adicionar el inciso h de la fracción IV de este artículo.

...

De lo anterior queda claro que la única intención del órgano reformador de la Constitución fue determinar la forma de integración de las legislaturas estatales, la cual sería a través de los principios de

mayoría relativa y de representación proporcional, dejándolas en plena libertad para que en el ámbito de su autonomía, sea en sus leyes estatales en las que se regulen los diversos aspectos complementarios tales como los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por los citados principios, etcétera.

En esta tesitura, desde ningún punto de vista puede considerarse válido tratar de imponer a los estados de la República, el sistema que prevé la Constitución federal en sus artículos 52 y 54, en lo referente a la integración de la Cámara de Diputados del Congreso Federal, porque precisamente estas disposiciones se refieren a un ámbito de competencias diferente. Lo anterior es así porque en esta materia, la Constitución hace a los estados una atribución competencial expresa o delegación expresa, de modo que en esta esfera ellos pueden decidir libremente y tomar decisiones y opciones políticas que no coincidan con las adoptadas por la Federación.

Por lo tanto, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no le corresponde especificar, *motu proprio*, cuáles son las reglas electorales que materializan los principios generales establecidos en el artículo 116 de la Constitución federal, sino por el contrario, su tarea consiste en determinar si ciertas reglas electorales establecidas en las legislaciones estatales respetan o no dichos principios, y si respetan las estipulaciones del pacto federal, en el entendido de que la forma de gobierno de nuestro país es democrática y representativa.

Por todo lo anterior es que disentimos de las consideraciones del criterio mayoritario aplicado en la resolución del presente asunto.

Conclusiones

1. El Estado mexicano es una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental (artículo 40 de la Constitución federal).
2. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interio-

res, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del pacto federal (artículo 41 de la Constitución federal).

3. Esta soberanía, en relación con los estados de la Federación, se manifiesta básicamente en dos órdenes:
 - a) La capacidad de elegir a sus gobernantes, y
 - b) La de darse sus propias leyes en las materias sobre las que no legisla la Federación.
4. 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 la Constitución federal, toda vez que en su elaboración tienen un margen dentro del cual pueden desarrollarlas y adaptarlas a sus necesidades específicas para hacerlas funcionales.
5. Los estados tienen que diseñar los sistemas electorales que servirán de base para la integración de sus Congresos sobre la base de los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de sus Congresos. Sin embargo, cuentan con *plena libertad* de precisar la forma de combinar estos sistemas de elección, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas específicas (artículo 116, fracción II, tercer párrafo de la Constitución federal), y se señala que en ese ejercicio pleno de sus facultades siempre deben respetar las estipulaciones del pacto federal, en el entendido de que la forma de gobierno de nuestro país es democrática y representativa.
6. A diferencia de como se regula en el ámbito federal (artículos 52 y 54), el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución federal *no impone reglas específicas* a las legislaturas estatales para efectos de la asignación de diputados por los principios de mayoría y de representación proporcional, sino que les otorga plena libertad para que éstas lo instrumenten en sus leyes, siempre respetando las estipulaciones del pacto federal.