Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx www.bibliojuridica.org

Asignación de regidurías de representación proporcional en el estado de Jalisco

Assigning Council Areas by Proportional Representation in the State of Jalisco

...la democracia representativa puede definirse como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna de forma directa, pero elige representantes que lo gobiernen.
Giovanni Sartori

Luis Antonio Corona Nakamura*

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad el estudio de las regidurías de representación proporcional en el estado de Jalisco, partiendo de un marco conceptual de los sistemas electorales en general, donde México cuenta con dos de los principales sistemas de elección, el mayoritario y el de representación proporcional. Con el análisis de estos sistemas se exponen las características de las elecciones municipales en México, para luego hacer una comparación entre diversas entidades federativas y Jalisco respecto de los requisitos y procedimientos para la aplicación de la fórmula de representación proporcional, para así, arribar a conclusiones y propuestas respecto de reformas necesa-

* Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

rias al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en este rubro.

PALABRAS CLAVE: sistemas electorales, regidurías, representación proporcional, estado de Jalisco.

ABSTRACT

This paper runs a study of council areas of proportional representation in the State of Jalisco, from a conceptual framework of electoral systems in general in which Mexico has two systems of choice: majority and proportional representation. With the analysis of these systems, we present the characteristics of the municipal elections in Mexico, then make a comparison between other states and Jalisco on the conditions and procedures for the application of the formula of proportional representation, so that we arrive to the conclusions and proposals for necessary reforms to the Electoral and Citizen Participation Code of the State of Jalisco in this field.

KEYWORDS: electoral systems, council areas, proportional representation, Jalisco State.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Introducción

El sistema representativo democrático que impera en México, instituido como mandato constitucional contenido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ha permitido la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y estatales, así como de los ayuntamientos en el caso de los estados miembros del Pacto Federal, entre ellos Jalisco, a través de la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía ejerce su poder soberano.

Y en la consecución de ese objetivo, encaminado, sin duda alguna, a hacer de la democracia no sólo una forma de gobierno, sino una forma e ideología de vida cotidiana de los mexicanos, se han instaurado los sistemas electorales como mecanismos idóneos para materializar los principios del Estado democrático. En efecto, México cuenta con dos de los principales sistemas de elección: a) el mayoritario, y b) el de representación proporcional. Los lineamientos, parámetros y criterios técnicos que se aplican en los sistemas electorales en nuestro país son el producto de la propia aseveración de la norma constitucional y legal que los regula, y, por tanto, son perfectibles a través de las reformas posibles, necesarias y pertinentes para lograr que se optimicen en su aplicación a los diversos tipos de elección: federales, estatales y municipales, buscando el beneficio de la ciudadanía nacional.

En este tenor, debe aceptarse que el constante movimiento coyuntural de toda sociedad políticamente organizada, como la nuestra, implica la necesidad y compromiso de estudiar, analizar y valorar las condiciones actuales de los elementos compositivos, formas y procedimientos que se aplican en los sistemas electorales vigentes. La finalidad, por supuesto, será plantear algunas conclusiones y propuestas viables y atinentes para la modificación de esas condiciones. Así, el presente trabajo se circunscribe en el estudio de las condiciones actuales de las elecciones municipales en Jalisco, en particular en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El estudio inicia con una introducción general y el marco conceptual de los sistemas electorales en general, con la finalidad de hacer la distinción entre los dos grandes sistemas que imperan actualmente: el mayoritario y el de representación proporcional. Enseguida se analizan los sistemas electorales que se han reglamentado en México. También se exponen las principales características de las elecciones municipales en el estado de Jalisco y el acceso a escaños por el principio de representación proporcional, reflexionando sobre sus antecedentes inmediatos, para luego examinar la norma constitucional y legal estatal vigente con relación al tema. Asimismo, se ofrece un análisis comparativo de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en diversas entidades federativas de nuestro país, que no guardan similitud en sus lineamientos y procedimientos respecto a Jalisco. Y finalmente se expondrán las conclusiones y propuestas generales.

El enfoque del estudio es doctrinal y jurídico, la metodología que se seguirá será la del análisis jurídico comparativo en el área del derecho electoral, partiendo del principio de que el objetivo principal de este ensayo es arribar a conclusiones y propuestas esencialmente en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

La presentación de los estados de la República, que se citan en el apartado comparativo de este estudio, se basa, exclusivamente, en un criterio de disimilitud respecto a la normativa en materia electoral —relacionada al tema— que impera en Jalisco.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Marco conceptual

Para hablar de sistema electoral, es necesario definirlo. Citando al tratadista Dieter Nohlen, se le puede definir en un sentido amplio, como a "un conjunto de normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos", y en un sentido más estricto, como "al sufragio o modo de convertir votos en escaños", además, el mismo autor menciona que, un sistema electoral determina el principio —mayoritario o proporcional—, relacionado con la representación política, y dentro de las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar (Nohlen 1993, 11).

También, el diverso doctrinista Giovanni Sartori se pronuncia por definir a los sistemas electorales como "el conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos por cubrir, en otras palabras les atribuye la determinación del modo en que los votos se transforman en curules" (1996, 15).

En consecuencia, la idea de los sistemas electorales que se utilizará en el presente trabajo será la de un conjunto de normas jurídicas tendentes a lograr la verdadera representatividad política que refleje fielmente la voluntad soberana de la ciudadanía, a través de mecanismos, técnicas y procedimientos necesarios para la elección de los representantes populares. Así, se tiene que la doctrina distingue que, para la elección de los representantes populares existen dos grandes sistemas o principios que responden a dos criterios diferentes: **el sistema mayoritario** y el **sistema de representación proporcional**.

La premisa que puede definir en general al primero de los citados, esto es, al **sistema mayoritario,** es básicamente que debe ser electo el candidato que en una determinada demarcación electoral obtiene el mayor número de votos. Como sabemos, este sistema, a su vez, puede revestir dos variantes: a) de mayoritario uninominal, en donde el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos o coaliciones; o b) de mayoritario de lista, en el que el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que el distrito —circunscripciones—, y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por cada uno de los partidos políticos contendientes en el proceso electoral de que se trate (Patiño 2006, 249-50).

Este sistema mayoritario, puede ser de **elección directa** que es cuando los ciudadanos son los electores de sus representantes de forma inmediata y sin intermediarios entre ellos y los candidatos a elegir, o bien, de **elección indirecta,** que implica un procedimiento por medio del cual los ciudadanos trasfieren su derecho electoral a otros electores, para que éstos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes.

Ahora bien, en cuanto al sistema de **representación proporcional,** conviene señalar aquí, que la Real Academia de la Lengua Española (RAE 1992, 1259) lo define como el "procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos". Podemos decir entonces que éste tiene por objeto primordial atribuir a cada partido político el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral, por tanto, las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada una de ellas, esto es, que se establezca una relación de proporcionalidad entre votos y escaños (IIDH/CAPEL 2003, 1158). Este sistema se desarrolla, esencialmente, en dos fases. En la primera se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido; en la segunda, los votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan el cociente originalmente requerido para obtener un cargo de representación proporcional, se utilizan para poder asignar con otros métodos (como el resto mayor) las curules que falten por repartir.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A su vez, existen **sistemas de representación proporcional** que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos (Patiño 2006, 252-3).

Representación proporcional pura: la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponde, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por tanto, no hay presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.

Representación proporcional con barrera legal: limita el número de partidos con posiblidad de acceder a una representación de su electorado por medio de una barrera inicial, por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

Representación proporcional impura: por medio de barreras directas (por ejemplo, la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrado que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

El **sistema de representación proporcional por lista** (Huber 2006, 53-4) implica que cada partido político postula o registra una lista de candidatos y los votantes cuentan con un solo voto, de esa manera los votantes eligen a un partido político el cual obtiene escaños en función del porcentaje de votación que obtenga. Las listas, pueden ser:

a) Cerradas, en donde los partidos políticos proponen la lista de candidatos y el elector emite su voto por el partido de su preferencia

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(provoca voto a favor de partidos, no de candidatos. En México se utiliza este sistema).

b) Abiertas, que implican, además de la preferencia por un determinado partido político, la posibilidad de que el ciudadano exprese su voluntad sobre un determinado candidato (la contienda se da entre partidos e inclusive puede trasladarse a candidatos de un mismo partido que compiten entre sí por obtener la mayoría de votos, lo que puede provocar fracturas dentro de los institutos políticos.

c) Libres, que abren la posibilidad al elector de votar no sólo tantas veces como número de escaños haya que elegir, sino que además puede emitir su voto por determinados candidatos de un partido y otros de los demás contendientes (este sistema también conocido como *panachage* se utiliza en pocos países y pequeños, como en Suiza y en Luxemburgo).

El **sistema mixto de representación proporcional** combina tanto la elección de mayoría en distritos electorales uninominales como la de representación por lista.

Para la distribución de curules por el principio de representación proporcional, se utiliza una **fórmula electoral** que es un conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos (CEPCEJ, artículo 14), que deben observarse para lograr la asignación de curules o escaños. Las fórmulas clásicas, son: a) de **representatividad mínima**, que responde a los contornos del llamado sistema **Hare-Andrae** o como sistema de cociente electoral simple, que tiende a favorecer a los partidos minoritarios de más alta votación; y b) de **primera proporcionalidad**, con base en el sistema llamado **Hagenbach-Bischoff** o como sistema de cociente rectificado, cuya tendencia es a favorecer partidos minoritarios de más baja votación. A partir de las reformas electorales aprobadas en México en el año de 1996, se procuró una mejor y más equitativa integración del Poder Legislativo, sin comprometer su gobernabilidad, con la adopción de algunos requisitos

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

tales como la obtención de un determinado porcentaje de la votación total emitida, un tope máximo de representación por ambos principios en la Cámara a que puede aspirar un partido político, y, un límite a la sobrerrepresentación de un partido político, con un determinado número de puntos a su porcentaje de la votación nacional emitida.

Teniendo en cuenta los conceptos e ideas anteriores, se estudian los sistemas electorales que han imperado en México a través de diversos momentos históricos coyunturales y que han marcado la pauta seguida para llegar a lo que hoy se vive como realidad.

Los sistemas electorales en México

La importancia de una correcta representatividad política se traduce en la verdadera representación de los intereses y opiniones de los representados, obstaculizando el monopolio del poder público en beneficio de algunos. México es un país que en su historia ha implementado las modalidades de elección directa e indirecta; la representación proporcional ha estado presente en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores y en la integración de los ayuntamientos, con el factor común de tomar a la población como base para la representación política.

De tal forma que hubo periodos como el de 1814 a 1856, en que prevaleció un sistema mayoritario de elección directa y de voto público, a partir de 1857 se modificó a elecciones indirectas que prevaleció hasta el año de 1912, año en que se adoptó el sistema de elecciones directas para todos los cargos de elección popular, bajo la premisa del voto universal, libre, secreto y directo (Patiño 2006, 256-9). Después, la Constitución, promulgada en 1917, reafirmó un sistema de elección directa. En ese transitar por la democracia mexicana se destaca de forma ejemplificativa que la Cámara de Diputados pasó de un sistema exclusivamente mayoritario a un sistema mayoritario con diputados de partido (reformas del 22 de junio de 1963 y de 1972), para arribar después a lo que es actualmente: un siste-

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ma mixto, predominantemente mayoritario con elementos de representación proporcional (reformas de 1977-1987).

Fue a partir del año de 1987 cuando la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra con 500 diputados: 300 de mayoría relativa (60% de la conformación total de la Cámara) y 200 por representación proporcional (40% de la composición de la Cámara). Un esquema de integración mixta que no tendría que pasar desapercibido en cuanto a las condiciones legales para la conformación de los congresos locales de las entidades federativas de la Nación, entre ellas, Jalisco, que fueron casi a la par con las reformas electorales del ámbito federal.

En esa tesitura, en el estado de Jalisco la integración del Poder Legislativo de 1997 y hasta el año 2008, se integró con un total de 40 diputados, bajo un sistema mixto, en igualdad de condiciones entre los dos sistemas electorales, al conformarse con 20 diputados por el sistema mayoritario y 20 por el sistema de representación proporcional, lo que tuvo una ligera modificación, apenas perceptible, a raíz de la última reforma constitucional y legal en materia electoral, aprobada en julio de 2008, para reducir la conformación total de sus miembros a 39, de los cuales 20 corresponden al principio de mayoría relativa, y 19 al diverso de representación proporcional.

En lo relativo a los **sistemas electorales municipales**, cabe recordar que la formación de los ayuntamientos constitucionales se remonta al siglo XIX por decreto del 23 de mayo de 1812, que tuvieron su origen en dos causas esenciales:

1. Las necesidades de la población con un determinado número de habitantes (bajo) de que se les erigiera un ayuntamiento.
2. La renovación de los ayuntamientos por la derogación de los cargos perpetuos de los regidores; las reglas en las que operaba el sistema y organización de esos ayuntamientos se sujetaban a la Constitución de Cádiz (Huber 2006, 50 y 53).

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Desde entonces, como se sabe, en México se cuenta con tres niveles de gobierno, que no son otros que federal, estatal y municipal, aunque históricamente hablando, en décadas anteriores se ha dado más relevancia a los dos primeros que al tercero de los citados, cuando en mi opinión debería ser a la inversa, pues el gobernado se encuentra política y socialmente mejor vinculado con el nivel de gobierno municipal, con el que tiene más a primera mano su interacción en la cotidianidad, que con los otros ámbitos de gobierno, sin que, por supuesto, se esté argumentando con ello que el nivel federal o estatal le sean ajenos, lo que sería un absurdo de considerar. En este sentido, el doctrinista Dieter Nohlen, muy bien ha enfatizado (2004, 462-5) en tres puntos, que en el nivel local los objetivos de mayor participación del votante en la selección del personal político pueden tener una mayor importancia:

1. La escala reducida del ámbito geográfico territorial en que se llevan a cabo las elecciones implica que el elector está más familiarizado con los problemas, con las personas preocupadas por el público y con las posibles soluciones a los asuntos.
2. La menor importancia de los partidos políticos como canales exclusivos de la formación de la voluntad política. Aquí tiene mayor importancia el candidato como persona conocida en quien se deposita la confianza.
3. El estilo de la política local, el debate en función de encontrar soluciones pragmáticas con votaciones en el Concejo Municipal que no necesariamente respetan las fronteras partidistas.

Cada vez se está otorgando la misma o mayor relevancia al gobierno y a la democracia en el entorno municipal, desde el momento mismo en que la ciudadanía incrementa su interés y participación política, tomando un rol más activo y comprometido con el municipio en el que se encuen-

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

tra inmerso. De ahí que evidentemente el poder soberano de la ciudadanía esté atento a los procesos electorales para elegir a sus representantes populares bajo los principios del Estado democrático, y como lo consigna el artículo 115, base primera, de la CPEUM, al citar:

> Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine… Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa…

Y la diversa fracción VIII, del mismo precepto constitucional, señala que: "las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios…"

En ese tenor, los ayuntamientos se integran también bajo los sistemas mayoritario y de representación proporcional, como es el caso de Jalisco, pues las afirmaciones de la doctrina de los sistemas electorales son válidas para todos los procesos electorales, desde el nivel nacional hasta el municipal (Nohlen 2004).

Elecciones municipales en Jalisco y el acceso a escaños por el principio de representación proporcional

En concordancia con lo anteriormente señalado, podemos deducir que tratándose de elecciones municipales, el mandato constitucional dispone que el ayuntamiento debe elegirse por medio de elección popular directa, y que, además, las legislaciones electorales de las entidades federativas

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

deben introducir el principio de representación proporcional en esas elecciones. Mandato que acata la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuando en su artículo 73 dispone en lo que nos ocupa que:

> El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos: I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa… II. Los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, regidores y síndicos electos popularmente, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en el número, las bases y los términos que señale la ley de la materia…

Y el diverso 75 del mismo cuerpo legal:

> Sólo tendrán derecho a participar en el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional los partidos políticos que no hubieren obtenido la mayoría, siempre que hubieren registrado planillas en el número de ayuntamientos que determine la ley y obtengan cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación total, sin tomar en cuenta los votos nulos y los de candidatos no registrados. La ley establecerá los procedimientos y requisitos para realizar la asignación a que se refiere este artículo.

En tal sentido, la conformación y elección de los ayuntamientos que integran al Estado de Jalisco, se atiene en lo general a lo que dispone el Título Tercero, Capítulo Quinto, artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 239 y 240, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, de los que se desprende, entre otros puntos, que:

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

a) Los ayuntamientos se integran por un Presidente Municipal, el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que señale el propio Código, y un síndico;
b) El número de los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional para cada ayuntamiento se basa en un determinado número de habitantes en cada uno de ellos, así: 1) en municipios con población que no exceda de 50,000 habitantes, 7 regidores de mayoría relativa y hasta 4 de representación proporcional; 2) en municipios con población que exceda de 50,000 pero no de 100,000 habitantes, 9 regidores de mayoría relativa y hasta 5 de representación proporcional; 3) en municipios con población que exceda de 100,000 pero no de 500,000 habitantes, 11 regidores de mayoría relativa y hasta 6 de representación proporcional; y 4) en municipios con población que exceda de 500,000 habitantes, 13 regidores de mayoría relativa y hasta 8 de representación proporcional;
c) Todos los integrantes del ayuntamiento tienen el carácter de munícipes y tendrán los mismos derechos y obligaciones;
d) Los partidos políticos o coaliciones deberán registrar una planilla de candidatos ordenada en forma progresiva con el número de candidatos a regidores propietarios a elegir por el principio de mayoría relativa y en un mismo número, una lista con la integración de los suplentes;
e) La solicitud de registro de candidatos a munícipes se deberá presentar mediante una planilla ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral, en un plazo legal que va desde el 16 de marzo y hasta el día 15, inclusive, del mes de abril del año de la elección;
f) El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco asignará a los partidos políticos o coaliciones el número de regidores por el principio de representación proporcional que les corresponda, de acuerdo con la votación obtenida de la pla-

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

nilla registrada ante el propio organismo electoral, en el orden de prelación establecido;

g) Sólo tendrán derecho a participar en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional los partidos políticos o coaliciones que no hayan alcanzado el triunfo por mayoría relativa, y además cumplan con una serie de requisitos, tales como: 1) tener registradas planillas y mantener el registro hasta el día de la elección; 2) alcanzar, el partido político o coalición, cuando menos el 3.5% de la votación total emitida (suma de todos los sufragios emitidos en la elección correspondiente)[1] en el municipio de que se trate; y 3) el partido político o coalición que obtenga el mayor número de votos de la votación total emitida en el municipio respectivo tendrá derecho a que se le asignen todos los regidores de mayoría relativa en el ayuntamiento de que se trate, sin tener derecho a regidores por el principio de representación proporcional;

h) Para aplicar la fórmula electoral en la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, se deducirán de la votación efectiva, en cada municipio, los votos del partido político o coalición al que ya le fueron asignados regidores de representación proporcional;

i) Que la fórmula electoral para la asignación de regidores de representación proporcional se compone con los siguientes elementos: 1) cociente natural, que es el resultado de dividir la votación para asignación de representación proporcional del municipio (la resultante de deducir de la votación efectiva, los votos del partido político que obtuvo la mayoría);[2] y 2) resto mayor, que es el remanente

---

1 Este es el concepto que, de "votación total emitida" para la aplicación de la fórmula electoral, nos da el artículo 15, párrafo 1, fracción I, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

2 Concepto que de "votación para asignación de representación proporcional" nos da el artículo

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

más alto de votos entre los restos de las votaciones de cada partido político o coalición. Podrá utilizarse, si aún hay regidurías sin distribuir, habiéndose aplicado el cociente natural; y

j) El procedimiento para realizar la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional es el siguiente: 1) obtenido el cociente natural, se asignarán a cada partido político o coalición, tantas regidurías como número de veces contenga su votación obtenida de dicho cociente; y 2) si después de aplicarse el cociente natural quedan regidurías por asignar, éstas se distribuirán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de los votos no utilizados por cada uno de los partidos o coaliciones, incluyéndose aquellos partidos políticos o coaliciones que no alcanzaron participación por el cociente natural.

Sin perder de vista lo anterior, podemos colegir que, en principio, la norma constitucional del estado de Jalisco no riñe con el mandato de nuestra Carta Magna en cuanto a su regulación de la forma de integración de los ayuntamientos, esto es, respetando el principio de elección popular y también de los principios de elección mayoritario y de representación proporcional. No obstante, la legislación secundaria estatal, esto es, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, sí parece reñir con la Constitución Política del Estado de Jalisco, que es tajante en su artículo 75 en señalar, como ya se vio, que tratándose de la asignación de las regidurías por representación proporcional, que

> **sólo tienen derecho** a participar en el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional los partidos políticos que no hubieren obtenido la mayoría, siempre que hubieren registrado planillas en el número de ayuntamientos que determine la

15, párrafo 1, fracción IV, del Código Electoral citado.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

> ley y obtengan cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación total.

Es decir, al no mencionar a las coaliciones, evidentemente que está considerando a los partidos políticos —coaligados o no—, como una unidad individual, de tal manera que solamente los partidos políticos que hayan obtenido el 3.5% de la votación total emitida de la elección en el municipio de que se trate pueden participar en la asignación de regidurías de representación proporcional. Los que no lleguen a ese umbral no tendrían derecho a esa asignación.

Así en esta opinión, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, al identificar a las coaliciones como entes a los que se les pueden asignar regidores por ese principio de representación proporcional, está en contraposición con el dispositivo de la constitución local porque no considera a los partidos políticos en lo individual como debiera, dejando, de facto, la puerta abierta para que los partidos políticos coaligados más débiles, ante la preferencia electoral, se verían beneficiados por los partidos políticos más fuertes de la coalición de que se trate. En efecto, dado que el sistema de representación proporcional, en el tenor que se ha venido citando, busca una efectiva representatividad política en el sentido de atribuir a cada partido político el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral, resulta claro que debe replantearse la controversia que se cita en este punto. En efecto, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 75, de la Constitución local, así como los diversos preceptos 14, párrafo 1, fracción V, 15, párrafo 1, fracción IV, y 27, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, se colige que en las asignaciones de regidurías por el principio de representación proporcional, el imperativo de la norma se aplica a los partidos políticos en cuanto a su votación individual y no a la

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

votación de las coaliciones formadas por aquéllos, máxime considerando que la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, en forma de coalición, es una excepción y no regla, cuyo fin primordial es la postulación de candidaturas comunes por el principio de mayoría relativa.

Con relación a lo anterior, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,[3] en la sentencia recaída a los Juicios de Revisión Constitucional Electoral, identificados con número de expediente SG-JRC-12/2009 y su acumulado SG-JRC-13/2009, se pronunció en el sentido de que los votos obtenidos en las boletas en donde el elector marcó dos recuadros de los partidos políticos coaligados son los que no deben ser considerados para los efectos que deben surtirse a los partidos políticos en lo particular, como es el caso de la aplicación de la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional,[4] lo que viene a apoyar que debe, en ese caso, considerarse la votación obtenida por los partidos políticos en lo individual a efecto de materializar la verdadera representatividad proporcional. De ahí, que se proponga en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la eliminación enunciativa de la "coalición" o "coaliciones" en lo que respecta la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

---

3 Véase la resolución recaída al expediente relativo al juicio de inconformidad identificado con la clave alfanumérica JIN-132/2009, del Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, http://www.triejal.gob.mx/sentencias/2009/JIN-132-2009 (consultada el 25 de agosto de 2010).

4 Situación que ya se regula en algunas legislaciones electorales vigentes como la del Estado de San Luis Potosí, que en la fracción II, de su artículo 175, señala literalmente: "*Si el elector cruza más de un emblema o recuadro se anulará el voto; excepto cuando se trate de candidatos comunes, caso en el cual, si los emblemas o recuadros de los partidos que se cruzaren postulan al mismo candidato, fórmula o planilla, se computará un solo voto en favor del candidato, fórmula o planilla específica, y no contará a favor de ninguno de los partidos políticos; este voto se sumará al cómputo de la votación válida emitida, más no se contabilizará para la votación efectiva con base en la cual se determina la asignación de cargos por el principio de representación proporcional*".

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

No obstante, otra de las opciones de solución para el caso de las coaliciones, sería, regular la exigencia de obtención de un porcentaje de votación total emitida en el municipio de que se trate más alto a las coaliciones, y no el que se maneja para los partidos políticos en lo individual, tal y como sucede en otras legislaciones electorales estatales vigentes, como se podrá observar en el apartado siguiente.

El caso de Jalisco y otras entidades federativas de la República Mexicana

Por supuesto que la regulación en la legislación electoral de las formalidades y procedimientos para el acceso de escaños y la asignación de regidurías por representación proporcional en el estado de Jalisco diferirá con las de las legislaciones electorales de algunas otras entidades federativas del país, tales como Baja California Sur, Chiapas y Colima, de lo que resulta interesante destacar los puntos de disenso entre las mismas, de tal forma que nos permitan diagnosticar ventajas o desventajas sobre las diferencias encontradas.

A mayor claridad, a continuación se esquematizan algunos de los datos que arroja la consulta las legislaciones electorales citadas:

Entidad Federativa	Umbral	Forma del registro de candidaturas	Elementos de la fórmula de asignación
Jalisco	3.5% de la vte* (Art. 25)	Planilla de candidatos en orden progresivo con el número de regidores propietarios a elegir por mayoría relativa y sus respectivos suplentes. (Art. 24)	(Fórmula de Proporcionalidad Pura). -Cociente natural. -Resto mayor. (Arts. 27 y 28)
Baja California Sur	2% de la vte* Coaliciones 4% de la vte* (dos partidos coaligados) Hasta el 6% de la vte* (tres o más partidos coaligados) (Art. 269)	Las candidaturas a presidente, síndico y regidores del ayuntamiento, serán registradas mediante planillas completas. La planilla se complementará con los candidatos suplentes respectivos. (Art. 159)	-Un porcentaje mínimo de asignación o umbral. -Cociente de unidad. -Resto mayor. (Art. 269)

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Entidad Federativa	Umbral	Forma del registro de candidaturas	Elementos de la fórmula de asignación
Chiapas	2% de la vte* (Art. 37) Coaliciones deberán obtener a su favor, en el municipio, al menos el porcentaje de votos que resulte de multiplicar 1.5% de la votación válida emitida por el número de partidos integrantes de la coalición. De no cumplirse no participa en la asignación por representación proporcional. (Art. 38)	Planilla la totalidad de candidatos para los cargos a elegir. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato a Síndico ocupará el segundo lugar en dicha lista, y los restantes candidatos a Regidor ocuparán los siguientes lugares hasta completar el número que corresponda de regidores por el principio de mayoría relativa. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. (Arts. 37 y 234).	(Fórmula de proporcionalidad pura). -Cociente de unidad. -Resto mayor. (Art. 39)
Colima	2% de la vte* (Art. 306)	Para los Ayuntamientos, las candidaturas se comprenderán en una sola planilla que enliste ordenadamente a los candidatos a Presidente Municipal, Síndico y Regidores, con sus respectivos suplentes. (Art. 196)	-Votación de asignación. -Cociente de asignación. -Resto mayor. (Art. 306)

* vte = Votación total emitida en el municipio de que se trate.

* Los preceptos legales que se citan, corresponden a la legislación electoral vigente de cada Entidad Federativa a la que aluden.

Fuente de consulta: Sistema de consulta de sentencias y legislaciones electorales en México.

De lo anterior, podemos enunciar algunos tópicos que guardan diferencias en cuanto a la regulación para el acceso a la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, entre la legislación de Jalisco y las de esos estados:

- En cuanto al umbral de la votación municipal emitida requerido para acceder a la repartición de regidurías por el principio de representación proporcional, mientras que en Jalisco no se hace ninguna distinción entre los partidos políticos y las coaliciones, en los casos de Baja California Sur y Chiapas, sí se distingue la exigencia entre los partidos políticos en lo individual y las coali-

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ciones, elevando para éstas los porcentajes de acceso, inclusive bajo el parámetro de a mayor número de partidos coaligados, mayor porcentaje solicitado. Esto significa que se respeta más el objetivo de la proporcionalidad en la representación política de la que se ha hablado en el presente trabajo.

- Existe coincidencia en cuanto a las reglas generales para el registro de las candidaturas de las elecciones municipales, esto es, mediante planillas con los nombres de los candidatos, listados en orden de prelación y también con la respectiva lista de suplentes.
- Por lo que respecta a los elementos compositivos de la fórmula para la asignación de regidurías por este principio, también se dan similitudes en cuanto a la utilización de la denominada "fórmula de proporcionalidad pura".

Conclusiones

El principio de representación proporcional tiene como objetivo generar mayores y mejores condiciones de auténtica representatividad política —a través de las pretendidas ventajas de reflejar al electorado—, así como facilitar la representación de todos los intereses y opiniones en los órganos de gobierno colegiados, de acuerdo con su fuerza en el electorado y el compromiso político entre las diversas fuerzas sociales y grupos étnicos. Todo ello enfocado al reforzamiento de la democracia en México.

Entonces cabe cuestionarse si resulta pertinente la diversidad en la regulación de los requisitos, mecanismos y procedimientos para la asignación de regidurías por el sistema proporcional en cada uno de los estados de la República. En efecto, se considera que es necesario replantear los requisitos establecidos en la legislación electoral del Estado de Jalisco que se exigen a las coaliciones para acceder a la asignación de escaños por ese principio, ya que parte de la reciente reforma electoral en México contempla la separación de los partidos políticos integrantes para este procedimiento.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Fuente consultadas

CEPCEJ. Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Decreto 22272/LVIII/08.

Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2006. *El Proceso Electoral (Derecho del Proceso Electoral)*. México: Porrúa.

IIDH/CAPEL. 2003. *Diccionario Electoral,* Tomo II. México: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

_____. 2004. Sistemas electorales y partidos políticos, 3ª edición México: Fondo de Cultura Económica.

Patiño Camarena, Javier. 2006. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*. Serie estudios doctrinales número 164. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,

Real Academia de la Lengua Española. 1992. *Diccionario de la Lengua Española,* 21ª ed. Madrid.

Sartori, Giovanni. 1996. *La ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

TEPJEJ. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. www.triejal.gob.mx (consultada el 25 de agosto de 2010).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sistema de consulta de sentencias y legislaciones electorales en México. http://www.trife.gob.mx/ (consultada el 25 de agosto de 2010).

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación