

Análisis de la representación proporcional de diputados en Chihuahua y Durango. Consideraciones en torno a la distribución de votos en coaliciones

*Proportional Representation in Chihuahua and Durango.
A Study of Votes' Distribution among Coalition*

Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez (México)*

Fecha de recepción: 10 de julio de 2013.

Fecha de aceptación: 27 de enero de 2014.

RESUMEN

El artículo trata de explicar las implicaciones de la libertad de distribución de los votos en los convenios de coalición entre partidos políticos, y cómo esa práctica electoral trasciende en un sistema diseñado para transformar los votos en representación política.

PALABRAS CLAVE: Coalición, representación proporcional, sistema democrático, Constitución, voto.

* Magistrado adscrito a la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. eugenio.partida@te.gob.mx.

ABSTRACT

This article explains the implications of the unrestricted right given to the political parties, to allocate the votes among themselves in the coalition agreements they enter and how this electoral practice transcends in the system which is designed to transform the votes in political representation.

KEYWORDS: Coalition, proportional representation, democratic system, Constitution, vote.

Introducción

Este ensayo está encaminado a describir y explicar los sistemas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los estados de Chihuahua y Durango durante los procesos electorales de 2013, en los que se presentó la peculiaridad de que los partidos políticos que constituyeron coaliciones acordaron la distribución de votos en los convenios respectivos a partir de porcentajes que mejor cuadraban a sus intereses.

El planteamiento que surge es: ¿cuáles son los efectos de dicha libertad de reparto de votos a la luz de las finalidades del sistema de representación proporcional?

Es interesante abordar este tema porque en ciertos casos judiciales se ha reclamado que la libertad apuntada transgrede la competencia electoral y constituye un fraude a la ley. Sin embargo, las reglas del juego democrático, de cierta forma, justifican que el legislador deje a la negociación entre partidos el peso y contrapeso de dicha distribución.

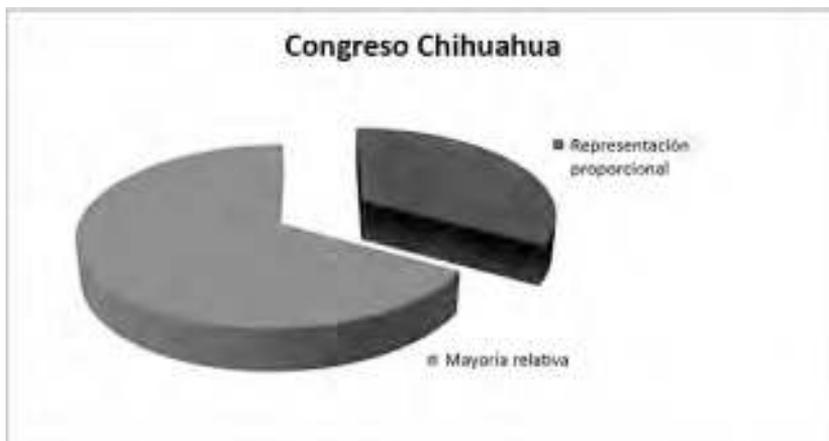
En ese escenario, la inquietud académica en torno a dicha encrucijada jurídica lleva a tratar de explicar cómo este fenómeno incide en el voto ciudadano y en el sistema electoral.

Para contextualizar el tema se explican las características del modelo de representación proporcional en las entidades donde estos juicios tuvieron origen, para después formular algunas consideraciones relativas a los efectos de la distribución de votos en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional.

Sistema de representación proporcional de diputados en Chihuahua

El Poder Legislativo del estado de Chihuahua está integrado por 33 diputados: 22 de mayoría relativa y 11 de representación proporcional (CPELSCHE, artículo 40, párrafo 2, 2013). Es decir, una proporción de 66.66 y 33.33%, respectivamente.

Gráfica 1. Integración del Congreso del estado de Chihuahua conforme a los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional



Fuente: Elaboración propia.

En este caso, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (CPELSC) y a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (LECh), el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEE Chihuahua) es el órgano competente para asignar curules por el principio de representación proporcional sin distinguir a los partidos integrantes de las coaliciones de aquellos que compitieron sin estar coaligados. En el cuadro 1 se detalla el sistema de representación proporcional en Chihuahua.

Cuadro 1. Sistema de representación proporcional en Chihuahua

| Requisitos de asignación | Formas de distribución |
|--|--|
| Lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes (la cual no podrá contener más de 50% del mismo género). Para que una coalición o partido tenga derecho a participar en la asignación (LECh, artículo 15, 2013) debe: 1) Haber postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 14 distritos electorales. | La fórmula se desarrolla a partir de rondas por porcentajes de votación (LECh, artículo 17, numeral 2, 2013). Primera ronda. Una diputación a cada partido que hubiera obtenido por lo menos 2% de la votación estatal válida emitida. Segunda ronda. Una diputación a cada partido que hubiera obtenido más de 7 y hasta 10% de la votación. Tercera ronda. Si quedan diputaciones por asignar, una a cada partido que haya obtenido más de 10 y hasta 20% de la votación. |

Continuación.

| | |
|--|--|
| <p>2) Alcanzar mínimo 2% del total de la votación estatal válida emitida.^A</p> | <p>Cuarta ronda. Si quedan diputaciones por asignar, una a cada partido que hubiera obtenido más de 20% de la votación.</p> |
| <p>Orden de asignación</p> <p>Se aplica a partir del llamado repechaje que implica que, de entre los candidatos de la misma coalición o partido, la asignación de diputados por el sistema de representación proporcional se intercale entre los candidatos de la lista de dicho principio y los candidatos propietarios de la fórmula que haya obtenido el más alto porcentaje de votación válida en su respectivo distrito.</p> <p>Entonces, las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido se asignarán alternada y sucesivamente, es decir, “uno y uno”. De la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mediante listas previamente registradas. 2) Atendiendo a los más altos porcentajes de votación válida obtenida en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido (repechaje). | <p>Si agotado lo anterior quedaran diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una, y en orden decreciente del porcentaje de votación.</p> <p>Sobrerrepresentación</p> <p>Por otra parte, existen las siguientes <i>reglas para evitar sobrerrepresentación</i> (LECh, artículo 16, numeral 1, 2013):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ningún partido político podrá contar con más de 22 diputados por ambos principios. 2) En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida. Conforme a la ley, esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal válida emitida más 8 por ciento. |

^A Para efectos de lo anterior, se entiende lo siguiente: Votación total emitida: suma del total de votos depositados en las urnas para diputados de mayoría relativa en la entidad. Votación estatal válida emitida: la resultante de restar de la votación total emitida los votos de candidatos no registrados y los votos nulos.

Fuente: Elaboración propia con base en LECh, artículos 15, 16, numerales 1 y 2, y 17, numeral 2, 2013.

En el proceso electoral 2012-2013 participaron el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT); la coalición parcial “Unidos por más seguridad” —integrada por el PRI, el PVEM y el Partido Nueva Alianza para contender en ocho distritos (III, IV, VI, XII, XIII, XVII, XVIII y XX)—; la coalición parcial “Unidos por más progreso” —presentada por el PRI y el PT para contender en ocho distritos (VII, IX, X, XI, XV, XIX, XXI y XXII) y una candidatura común entre el PRI y el PRD en el distrito I.

Cuadro 2

| Partido o coalición | Emblema |
|--|---------|
| Partido Acción Nacional (PAN) | |
| Partido Revolucionario Institucional (PRI) | |
| Coalición "Unidos por más seguridad" | |
| Coalición "Unidos por más progreso" | |
| Partido Verde Ecologista de México (PVEM) | |
| Partido de la Revolución Democrática (PRD) | |
| Movimiento Ciudadano (MC) | |
| Partido Nueva Alianza | |

La asignación de diputaciones realizada en este proceso electoral fue la siguiente:

Cuadro 3. Procedimiento y asignación de diputados por el principio de representación proporcional en Chihuahua

| Partido político | Primera ronda (más de 2%) | Segunda ronda (de 7 hasta 10%) | Tercera ronda (de 10 hasta 20%) | Diputados de representación proporcional | Diputados por mayoría relativa | Diputados por ambos principios |
|------------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|
| PAN | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 | 7 |
| PRI | - | - | - | - | 15 | 15 |
| PRD | 1 | - | - | 1 | 1 | 2 |
| PT | 1 | 1 | - | 2 | - | 2 |

Continuación.

| Partido político | Primera ronda (más de 2%) | Segunda ronda (de 7 hasta 10%) | Tercera ronda (de 10 hasta 20%) | Diputados de representación proporcional | Diputados por mayoría relativa | Diputados por ambos principios |
|------------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|
| PVEM | 1 | 1 | - | 2 | 1 | 3 |
| MC | 1 | - | - | 1 | - | 1 |
| Nueva Alianza | 1 | 1 | - | 2 | 1 | 3 |
| Totales | | | | 11 | 22 | 33 |

Fuente: Elaboración propia.

En términos prácticos, el PRI alcanzó 15 diputados de mayoría relativa en la integración de la LXIV Legislatura,¹ pues como se advierte de lo establecido en la ley (LECh, artículo 72, numeral 2, inciso g, 2013), las coaliciones terminan automáticamente una vez concluido el proceso electoral, de ahí que éstas no están representadas en el Congreso del estado, sino únicamente los partidos políticos.

Por lo tanto, en los mismos términos que sucede con la votación de las coaliciones parciales, los candidatos de éstas que hayan resultado triunfadores en la vía uninominal deben considerarse como registrados por el partido político que los postula, pues lo contrario implicaría vulnerar la representatividad de cada instituto político en la integración del órgano legislativo.²

¹ El PRI triunfó en 5 distritos uninominales electorales (distritos II, V, VIII, XIV y XVI), y por otro lado, la coalición “Unidos por más seguridad” obtuvo también triunfos en 5 distritos uninominales electorales (distritos III, IV, VI, XII y XVIII), y la coalición “Unidos por más progreso”, 7 triunfos (distritos VII, IX, X, XI, XV, XXI y XXII). Acorde con lo pactado en los convenios de coalición, los candidatos propietarios que obtuvieron el triunfo electoral y que eran originarios del Partido Revolucionario Institucional, y que por tanto formarían parte de su fracción parlamentaria, eran los de los distritos siguientes: III, VI, VII, IX, X, XI, XV, XVIII, XXI y XXII.

² Esto encuentra sustento en la tesis LXXXIX/2001 de la Sala Superior del TEPJF.

Puntos litigiosos del caso Chihuahua

El PAN reclamó, en sede judicial, la legalidad de un convenio de coalición por considerarlo violatorio tanto de la Constitución local como de la ley electoral, pues estimó que se perjudicó en un momento determinado el interés general y los intereses del propio instituto político; desde su perspectiva, esto redundó en que tuviera un número inferior de diputados de representación proporcional a los que conforme a derecho le correspondían (SG-JRC-29/2013).

Esto se debió a que los partidos políticos que obtuvieron mayor porcentaje de votación en la distribución que se pactó en el convenio lograron asignaciones de diputados que no les hubieran correspondido en caso de haber participado en forma individual. Además alegó que con tan sólo 52% de votos los partidos coaligados se habían hecho de 75% de los diputados del Congreso. Esto se evidencia en el cuadro 4:

Cuadro 4

| Partido | Votación | Porcentaje (%) | Diputados de representación proporcional |
|---------------|------------|----------------|--|
| PAN | 371,729 | 36.2917012 | 3 |
| PRI | 200,023.42 | 19.5281783 | 0 |
| PRD | 41,875 | 4.0882336 | 1 |
| PT | 96,062.50 | 9.37852992 | 2 |
| PVEM | 95,353.40 | 9.30930087 | 2 |
| MC | 24,841 | 2.42521339 | 1 |
| Nueva Alianza | 139,086.68 | 13.5789573 | 2 |

Fuente: POEC 2013.

Lo anterior quiere decir que en tanto al PAN le costó 123,909 votos cada diputación, resultado de dividir 371,729 votos obtenidos entre tres diputaciones de representación proporcional asignadas, el PT, el PVEM y Nueva Alianza sólo necesitaron respectivamente 48,031, 47,676 y 69,543

votos por cada diputado de representación proporcional. Es decir, con muchos menos votos, estos partidos obtuvieron curules en segunda ronda, esto aunado al hecho de que dichos porcentajes, en buena medida, eran el resultado de los convenios de coalición celebrados con el PRI.

En este contexto, el objeto de análisis consiste en que el sistema electoral de Chihuahua prevé una cláusula abierta para que los partidos políticos constituyan coaliciones, tanto parciales como totales. Dicha cláusula establece que:

los partidos políticos que decidan formar una coalición, deberán celebrar un convenio que contendrá, entre otros, el acuerdo por el que se repartirán los votos entre los partidos que integren la coalición, en el cual se podrá convenir que los votos se adjudiquen a uno, a varios o a todos, en la parte proporcional en que convenga a los interesados (LECh, artículo 70, numeral 2, inciso g, 2013).

Al respecto, conforme a la cláusula décima del convenio de coalición parcial y el punto octavo del acuerdo administrativo de registro, la distribución porcentual entre los partidos coaligados como “Unidos por más seguridad” fue la siguiente:

Cuadro 5. Distribución porcentual de los votos

| Partido | Porcentaje (%) |
|---------------|----------------|
| PRI | 2 |
| PVEM | 40 |
| Nueva Alianza | 58 |

Fuente: Elaboración propia con base en SG-JRC-29/2013, cuaderno accesorio 1, foja 364.

En ese contexto, el partido impugnante cuestionó el efecto aparentemente atentatorio en la distribución de los votos, en la medida que a juicio del partido actor se procura un beneficio indebido y transgresor del orden público al crear una representatividad artificial de los partidos coaligados, específicamente de aquellos que logren un porcentaje de votación muy amplia en el convenio, que no corresponde a su real representación histórica como, en este caso, la obtenida en los distritos en los que contendieron de manera individual que en esta elección fue de 4.63%, 5.48% y 2.96% en promedio, respectivamente (PRI, PVEM y Nueva Alianza).

Concluye lo anterior, pues desde su óptica, dichos institutos políticos no alcanzaron en las elecciones pasadas porcentajes de votación tales que les hubieran permitido obtener esos grados de representatividad.

Para demostrar la certeza de su posición el partido demandante argumentó en esencia:

- 1) Que el convenio altera el régimen de representación proporcional al propiciar una sobrerrepresentación de los institutos políticos coaligados.
- 2) Que un asunto de interés público, como la asignación de diputados de representación proporcional sobre la base de los votos obtenidos en una elección, debe tener mayor prioridad y significación a la voluntad de los partidos políticos.
- 3) Que si bien los partidos tienen derecho a coaligarse ello no implica que su autonomía tenga el alcance para establecer sin restricción alguna los términos en los cuales se llevará a cabo la distribución de votos, más allá de lo que establezca el precepto.
- 4) Que si bien es cierto que el cálculo político y la estrategia encaminada a ganar elecciones o impedir que otros las ganen son herramientas válidas de la contienda electoral, ninguno de estos criterios es aplicable al proceso de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

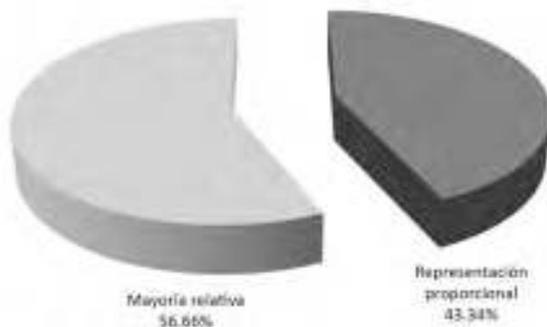
- 5) Que la variabilidad natural de los resultados electorales es la demostración evidente de cómo un convenio de coalición que establece la repartición de votos es distorsionante de la voluntad popular.
- 6) Que ese efecto es contrario al principio de la sobrerrepresentación y el umbral de 8 puntos que el artículo 40 de la Constitución local fija como límite extremo para ese fin.
- 7) Que el estudio de los elementos históricos demuestra la existencia de un beneficio indebido para los partidos políticos al tenor de la aplicación del clausulado del convenio de coalición celebrado específicamente en la elección de 2010, que degeneró en una ruptura al sistema de representación proporcional.

Con tales razonamientos, sostenía que el convenio de coalición debía declararse ilegal. Ahora se explicará el caso del estado de Durango.

Sistema de representación proporcional en Durango

El Poder Legislativo del estado de Durango está integrado por 30 diputados, 17 de mayoría relativa y 13 de representación proporcional (CPELSD, artículo 31, 2014). Es decir, una proporción de 56.66 y 43.34%.

Gráfica 2. Integración del Congreso del estado de Durango conforme a los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional



Fuente: Elaboración propia.

En este caso, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPELSD) y la Ley Electoral para el Estado de Durango (LED), el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango (IEPC Durango) es el órgano competente para asignar curules por el principio de representación proporcional sin distinguir a los partidos integrantes de las coaliciones de aquellos que compitieron sin estar coaligados. De los ordenamientos antes señalados, se puede desprender el sistema de representación proporcional para la entidad federativa que se analiza, según se expone a continuación:

Cuadro 6. Sistema de representación proporcional en Durango

| | |
|---|---|
| <p>Requisitos para inscribir listas (LED, artículo 296, numeral 1, 2012)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El partido político deberá acreditar que tiene registro. 2) Asimismo, que participa con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 12 distritos electorales. | <p>Procedimiento de asignación de diputados de representación proporcional (LED, artículos 294, numeral 1, fracciones I, II y III, y numeral 2, 297, numeral 1, fracciones I, II y IV, 2012)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Se hará la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron 2.5% de la misma. 2) Se procederá a determinar la votación efectiva emitida en la circunscripción plurinominal. 3) Con base en la votación efectiva en la circunscripción plurinominal, se asignarán los diputados de representación proporcional: |
| <p>Requisitos para la asignación (LED, artículo 296, numeral 2, 2012)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Todo partido que alcance mínimo 2.5% de la votación emitida para el total de sus listas. 2) Todo partido que haya registrado candidatas a diputados de mayoría relativa en cuando menos 12 distritos electorales uninominales. | <p>Fórmula electoral para la aplicación de curules:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Cada partido que hubiera alcanzado 2.5% de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a un diputado de representación proporcional. b) Del total de la votación efectiva se deducirá la votación obtenida por el partido ganador. c) Ningún partido político tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 17 diputados por ambos principios. <ol style="list-style-type: none"> 4) El Consejo Estatal expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional y posteriormente hará la declaratoria de validez de dicha elección. |
| <p>Elementos de la fórmula electoral (LED, artículo 297, numeral 2, 2012)</p> <p>I. Porcentaje mínimo. El 2.5% de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal.</p> <p>II. Cociente rectificado. El resultado de dividir la votación efectiva menos la sumatoria de la votación</p> | <p>Procedimiento de aplicación de la fórmula electoral (LED, artículo 298, 2012)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Al partido político que alcance un porcentaje mínimo de 2.5% de la votación total emitida de la circunscripción plurinominal, se le asignará 1 diputado. <p>(En caso de que por la aplicación de la fracción IV del párrafo 1 del artículo anterior, el número de curules que falten por asignar, sea menor que el número de partidos que alcanzaron el porcentaje mínimo, éstas se repartirán entre los partidos que obtuvieron mayor votación en orden decreciente).</p> |

| | |
|--|---|
| <p>requerida para alcanzar el porcentaje mínimo de todos los partidos que lo alcancen y la del partido que más votos haya obtenido, entre el número de curules no repartidas, después de deducir las asignaciones que se hicieron mediante el porcentaje mínimo.</p> | <p>2) Efectuada la distribución mediante el porcentaje mínimo, se procederá a obtener el cociente rectificado, si hubiere curules por asignar;</p> |
| <p>III. Resto mayor. El remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido (Se utiliza si aún hubiere curules por repartir, aún en el caso de que un partido político no hubiere participado en la distribución de diputados por cociente rectificado por no haberlo alcanzado).</p> | <p>3) Obtenido el cociente rectificado se asignará a cada partido político tantas curules, como el número de veces contenga su votación dicho cociente, siempre y cuando queden por asignarse, iniciando por el partido político que haya obtenido el mayor porcentaje de votación.</p> <p>4) Si después de aplicarse el cociente rectificado quedan curules por repartir, éstas se distribuirán por el método de resto mayor siguiendo el orden.</p> <p>5) Una vez hechas las asignaciones de diputados electos, según el principio de representación proporcional, el Consejo Estatal expedirá a cada partido político las constancias respectivas.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Los resultados de la asignación de diputados de representación proporcional, y la conformación del Congreso del estado en el proceso electoral 2013 en Durango, fueron los siguientes:

Cuadro 7. Asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional

| Partidos | Votación | Diputados asignados por porcentaje mínimo | Diputados asignados por cociente rectificado | Total de diputados asignados por el principio de representación proporcional |
|--------------------------|----------|---|--|--|
| PAN | 163,918 | 1 | 1 | 2 |
| PRI | 279,072 | 1 | 4 | 5 |
| PRD | 34,803 | 1 | - | 1 |
| PT | 37,703 | 1 | - | 1 |
| PVEM | 20,532 | 1 | - | 1 |
| MC | 27,263 | 1 | - | 1 |
| Partido Duranguense (PD) | 15,612 | 1 | - | 1 |
| Nueva Alianza | 20,831 | 1 | - | 1 |

Fuente: Acuerdo número 72, emitido por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en sesión especial de fecha domingo 21 de julio de 2013, por el que se realiza la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y se declara la validez de la elección.

Puntos litigiosos del caso Durango

En los medios de impugnación SG-JRC-68/2013, SG-JRC-72/2013, SG-JRC-73/2013, SG-JDC-171/2013 y SG-JDC-172/2013, acumulados, los promoventes controvierten de origen el acuerdo número 72, emitido por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, de 21 de julio de 2013, por medio del cual se asignaron diputados por el principio de representación proporcional, para integrar la LXVI Legislatura del Congreso local.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango (TEPJED) dictó resolución mediante la cual confirmó el acuerdo aludido.

En lo que se refiere a la materia del agravio, los partidos impugnantes (PVEM, PAN y PRD) cuestionaron la constitucionalidad de la disposición que permite la libre distribución de los votos en los convenios y, particularmente, su aplicación concretada en el acuerdo controvertido en la instancia local y confirmado en la sentencia de origen.

La norma cuestionada es del tenor siguiente:

Artículo 49

3. La votación que obtenga la coalición parcial que no registre cuando menos doce candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se distribuirá entre los partidos coaligados conforme a los términos pactados en el convenio correspondiente, para, si es el caso, participen en la asignación de curules de representación proporcional (LED, artículo 49, numeral 3, 2012).

En lo que interesa, durante el proceso electoral 2012-2013 en Durango, el PRI, el PVEM, Nueva Alianza y el PD constituyeron la coalición parcial denominada “Alianza para seguir creciendo”, a efectos de postular fórmulas de candidatos a diputados electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales II, III, V, XV y XVII.

En la cláusula décima cuarta del convenio de coalición se pactó que la distribución de los votos entre los partidos coaligados sería la siguiente:

Cuadro 8. Distribución de votos entre los partidos integrantes de la coalición parcial “Alianza para seguir creciendo” para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional

| Partido | Forma de distribución de votos |
|--|---------------------------------|
|  PVEM VERDE | 15,000 votos |
|  PD | Lo necesario para alcanzar 2.5% |
|  Nueva Alianza | 15,000 votos |
|  PRI | El remanente |

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente SG-JRC-68/2013, cuaderno accesorio único, foja 136 y ss.

Consideraron los actores que la finalidad del porcentaje mínimo de 2.5% establecido en la norma (LED, artículo 297, 2012) para acceder a las asignaciones de curules, es garantizar la presencia en el Congreso del estado de partidos que tienen una representatividad importante en el mismo.

Una vez descritos los sistemas de representación proporcional de Chihuahua y Durango, y después de haber planteado los temas que se analizaron en las demandas, expondré algunas consideraciones en torno a los sistemas electorales para después explicar algunos efectos de la libertad de distribución de votos entre los partidos políticos, concretamente en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional.

Consideraciones en torno a los sistemas electorales

Los sistemas electorales son concebidos en la teoría democrática como el único instrumento posible para determinar quiénes han de ser los representantes del pueblo y en qué número han de representarlo. Esta idea resume el sentido de los sistemas electorales en las democracias representativas (Martínez 2006, 20-38).

En su acepción más elemental, los sistemas electorales convierten los votos emitidos en la elección general en escaños o cargos ganados por partidos y candidatos. Sus variables principales son la fórmula electoral utilizada (por ejemplo, en caso de recurrir a un sistema de pluralidad/mayoría, uno proporcional, uno mixto o algún otro, qué tipo de fórmula matemática es utilizada para calcular la distribución de escaños), la estructura de la papeleta de votación (por ejemplo, si el elector vota por un candidato o un partido y si sólo puede hacer una selección o manifestar distintas preferencias) y la magnitud del distrito (no cuántos electores viven en un distrito, sino cuántos representantes a la legislatura se eligen en ese distrito) (ACE Project).

Dada la imposibilidad de realizar una democracia directa, por los motivos materiales de eficacia y eficiencia sentados por la teoría clásica de la representación, la democracia constitucional hegemónica es la representativa y se basa en:

- 1) Un órgano que sirva como punto de encuentro entre los representantes y la soberanía popular, entre los diputados y la población: el Congreso.
- 2) Un sistema electoral que articule la representación; idealmente por medio de la consecución de la igualdad perfecta, es decir, que el voto de cada elector tenga un mismo peso o traducción en peso parlamentario.

En la actualidad, el sistema electoral mexicano es de carácter mixto con predominancia mayoritaria, ya que en los tres órdenes de gobierno prevalece la elección por el principio de mayoría relativa. No obstante, en cuanto a las diputaciones sería más preciso llamarlo *sistema combinado*, ya que

para su elección los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no operan en forma independiente, como si fueran dos sistemas separados, sino vinculados entre sí por disposiciones legales según las cuales la asignación de escaños de representación proporcional depende de los resultados de mayoría relativa (Emmerich y Canela 2012, 13).

Una de las finalidades más importantes del sistema electoral es transformar la voluntad política de los ciudadanos de manera tal que sea fiel reflejo de las mayorías en los órganos de representación popular. A este respecto, John Stuart Mill sostiene que: “Es una parte esencial de la democracia el que las minorías estén adecuadamente representadas. Sin esto no es posible una democracia verdadera, sino una falsa apariencia de democracia” (Mill 2001, 158). Al especificar esta idea, en palabras de Ronald Holzacker, se aprecian:

cuatro ventajas principales que resultan de asegurar una vibrante y activa voz a los intereses de las minorías y de los partidos de oposición: mejorar el desempeño del gobierno, mejorar la legitimidad del sistema democrático, canalizar el desacuerdo y el conflicto, y preparar a la oposición para gobernar (Holzacker citado en Emmerich y Canela 2012, 24).

Al hilo de lo anterior, hay que tomar en cuenta que los efectos de las reglas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones políticas y la ciencia política, así como por la historia y el sistema de partidos.

Uno de estos aspectos es la suma de fuerzas políticas al amparo de estrategias partidistas, conveniencias de coyuntura, empatía ideológica o, simplemente, por la ventaja competitiva, todo en consonancia con la idea de asociatividad garantizada en la ley a los partidos políticos, puntualizando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no contempla a las coaliciones como tales, pues se trata de una modalidad del derecho de asociación, por tanto, al no gozar éstas de un

estatus constitucional es claro que el legislador local puede regularlas sin quebrantar las previsiones constitucionales generales en la materia.

Así, las coaliciones son garantizadas en el marco constitucional mediante el derecho humano a la libre asociación, y constituyen una modalidad de participación en un proceso electoral. Su origen y existencia derivan de los intereses de los institutos políticos que las conforman, así como de las situaciones mayormente a favor que en contra de quienes se coaligan.

Esta postura es compartida por algunos pensadores, al razonar:

[...] en torno a decidir cuándo se debe de contar o no a un partido, que se debe tomar en cuenta no sólo el criterio de su fuerza electoral, sino analizar su potencial como instrumento de gobierno, en donde se incluye el criterio de calcular las posibilidades de coalición; así, un partido, por más pequeño que sea, resulta importante si es considerado por los partidos que integran las mayorías gubernamentales para negociar su presencia en una coalición.

Bajo este contexto, es de resaltarse que el régimen de coaliciones estatal, otorga costos bajos y beneficios altos, en la medida en que las estrategias de acción colectiva entre partidos que implican un proceso de negociación, determinan los costos y beneficios que obtiene cada una de las partes, entre los que destacan, en primer lugar, la distribución de votos acordada y plasmada en el convenio de coalición, que a su vez afecta el número de curules, el mantenimiento del registro, la representación parlamentaria, el financiamiento otorgado a la coalición para el desarrollo de la campaña, entre otros.

En cuanto al tema de la distribución de votos dentro de los convenios de coalición y las negociaciones llevadas a cabo para llegar a dicho acuerdo, resulta aplicable la parte de la teoría del juego, que habla de la existencia de ciertos factores para que una coalición se forme y que son: por lo menos dos actores enfrentados, así como que el juego debe tener una condición de suma cero (Sartori 1980, I, 162).

Sin embargo, en la experiencia jurisdiccional trazada en torno a las elecciones locales de 2013, se trajeron a la mesa de la discusión asuntos que se centraron en determinar si la regla de libre distribución de sufragios era acorde al sistema electoral o no.

Más allá de la solución judicial que en su momento se adoptó, queda pendiente el análisis de la razonabilidad de estas disposiciones y su impacto en la asignación de curules.

Atendiendo a las características del sistema y a las finalidades que se han expuesto, así como a las opiniones que sustentan esta libertad de distribución, a continuación se explicarán algunas implicaciones que generan estas disposiciones en el sistema electoral.

Efectos de la distribución de los votos en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional

Las legislaciones electorales de Chihuahua y Durango prevén la facultad a los partidos políticos coaligados para asignar los porcentajes de distribución de votos de la forma que mejor convenga a sus intereses.

De ello, se estima que el legislador vislumbró que la mejor forma de garantizar una sana distribución de votos en las coaliciones era delegándola en la negociación entre partidos porque así cada uno buscaría obtener la mejor ventaja de su potencial electoral. En esta lógica, cada partido encara el convenio ofreciendo quizá su potencial de captación de votos conforme a lo que haya obtenido en las elecciones anteriores, así como con base en el reflejo de los sondeos y encuestas de opinión.

Entonces, el pacto de distribución obedece a esa ley de necesidad que marca que nadie negociará un porcentaje de votos que no represente ventajas o beneficios que no se obtendrían de otra manera. Por lo que, en ambos ordenamientos estatales, el legislador quizá consideró que esa decisión debía depositarse en los intereses de cada fuerza política basado en que ellos velarían por sus propios porcentajes de votación.

En estas dos elecciones, como se ha explicado, sucedió un hecho atípico, pues un partido con porcentajes de votación tradicionalmente altos determinó negociarlos a la baja en ciertos distritos, y, prácticamente, cederla al resto de los partidos coaligados.

Así, gracias a las figuras de las coaliciones parciales y la candidatura común, los votos que conforme a las tendencias históricas de los distritos involucrados originalmente eran otorgados a una fuerza electoral contaron para otros partidos, con lo cual éstos obtuvieron más curules de las que hipotéticamente —de acuerdo con sus tendencias porcentuales— les habrían correspondido en el procedimiento para asignar diputados de representación proporcional.

Lo anterior tuvo un efecto en la subrepresentación de los partidos en el Congreso, dadas las peculiaridades de los sistemas electorales de Chihuahua y Durango, en los que los partidos que constituyen coaliciones parciales aparecen en la boleta electoral con un solo emblema, de tal manera que no es posible determinar a quién debe computarse el voto. Por ello, el voto es distribuido conforme a lo establecido en el convenio de coalición.

En ese contexto, cabe preguntarse ¿cuáles son los efectos de la libre distribución de los votos, concretamente, en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional? Para contestar esta pregunta, es importante referir que la democracia, como forma de gobierno, implica la libre selección de los gobernantes mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, regidas por bases que fije la propia norma fundamental, garantizando a cada voto igual valor en el resultado de una elección.

Para la formación del gobierno, los ciudadanos intervienen mediante el ejercicio del derecho al sufragio (universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible); así, el pueblo otorga su confianza a sus representantes a efectos de que lo personifique en el gobierno.

El acreditado autor alemán Dieter Nohlen considera que el concepto de sistema electoral, en una acepción amplia, comprende las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de

representantes o personas para cargos públicos, y, en sentido estricto, se refiere al sufragio o modo de convertir los votos en escaños (Nohlen citado en Solorio 2008, 21). Por su parte, Giovanni Sartori afirma que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, o bien, el conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños en los puestos a cubrir (Sartori citado en Solorio 2008, 22).

Para la determinación del sentido del voto, el ciudadano se ve rodeado de un sinnúmero de factores, pero uno de los más importantes es la simpatía por la ideología y la plataforma política de cada partido. Dicha condición es importante para dar legitimidad a las acciones del Poder Legislativo una vez elegido por los ciudadanos. Por ello, es fundamental que el voto cuente y se asigne al partido que realmente representa la simpatía del elector, cuestión que no es posible advertir en un esquema en el cual no se puede saber con certeza por quién votó el elector, dado que se compete con un emblema único en el cual convergen los partidos coaligados.

Por otro lado, las características del sistema representativo son las siguientes (Terrazas 2006, I, 95):

- 1) El representante lo es de todo el pueblo, no del distrito electoral que lo eligió.
- 2) El representante goza de independencia respecto de sus electores.
- 3) Los votantes no pueden solicitar y obtener la renuncia del representante.
- 4) El representante no tiene la obligación de rendir informes ni cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- 5) El representante será elegido por el principio de voto individual, obteniendo la representación quien haya tenido la mayoría de votos en una determinada jurisdicción electoral.³

³ En este orden de ideas, el artículo 35 de la Carta Magna establece entre las prerrogativas del ciudadano, la de votar y ser votado en las elecciones populares. Por su parte, de los artículos 41, 52, 54, 116 y 133 de la misma Constitución, se advierte el marco general que regula el sistema electoral mexicano, que prevé en diversas disposiciones los principios rectores para cada

De este modo, la legitimidad de una democracia no puede tener otro sustento que el pueblo mismo, tal como lo establece la norma suprema (CPEUM, artículo 39, 2014), al disponer que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Con esa lógica, recuérdese que el principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un estado. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada. Otra visión señala que:

El fundamento de este principio electoral se ubica en la fórmula *first past de post*, conforme a la cual gana el candidato que obtiene el mayor número de votos válidos emitidos, sea cual fuere su porcentaje de votación alcanzado, habida cuenta que este principio que da sustento al llamado *plurality system* anglosajón hace ganar al candidato que obtenga aunque sea un voto más que cualquier otro (Fernández 2010, 292).

En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917. La reforma constitucional de 1963

uno de los ámbitos de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la CPEUM establecen, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma política realizada en 1977, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hoy día; en tanto que el artículo 116, fracción II, de la norma suprema prevé lo conducente para los estados.

introdujo una ligera variante llamada de diputados de partidos, que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de 1972, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

En ese punto, es conveniente recordar que:

Para atenuar en lo posible esa situación susceptible de darse, en que el poder de decisión corresponde a una minoría dentro del electorado total, se propuso en la segunda mitad del siglo pasado y empezó a aplicarse en los inicios del presente, el sistema de la representación proporcional, mediante el cual se reparte el total de los sufragios entre los partidos destinatarios de los mismos. No la alternativa única que significa la elección por mayoría relativa o absoluta, sino el prorrateo de los escaños en proporción al vigor político demostrado en los comicios por cada uno de los partidos, es lo que permite que la Cámara sea, según la conocida expresión gráfica, la imagen fiel y la fotografía del país por lo que hace a las diferentes ideologías políticas que contendieron en las elecciones (Tena 1994, 605-6).

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

Las barreras legales o umbrales mínimos tienen una importancia especial en la conversión de votos en escaños, pues, como función primordial, tienen la de excluir de la distribución de diputados de representación proporcional a los partidos políticos que no alcancen un grado de arraigo y cierta representación importante en la sociedad, y, a la par, ejercer un efecto concentrador en el sistema de partidos.

En consecuencia, se estima que al aplicar la fórmula prevista en la ley para la asignación de cargos por el principio de representación proporcional, las disposiciones que regulan cada una de las etapas de la asignación deben ser interpretadas de manera tal que contribuyan a la óptima proporcionalidad entre la votación obtenida por cada partido político y los cargos por asignar.

Así, los factores o elementos que se establezcan en la ley tanto para calcular el umbral mínimo para tener derecho a participar en la asignación, como para la distribución de los cargos respectivos, como en el caso de la distribución de los votos entre los partidos que integren coaliciones, deben ser interpretados de manera que sean congruentes con los propósitos citados en el párrafo anterior, para evitar que se distorsione la proporcionalidad y que haga, por ejemplo, que el referido umbral se calcule con base en una votación aparente o ficticia de la que realmente resulte eficaz para ese propósito, o bien, que el cargo represente una mayor o menor votación del partido de la que ordinariamente debería emplearse, o se propicie una sobrerrepresentación o una subrepresentación ostensible y manifiesta.

Expuestas las finalidades esenciales del sistema de representación proporcional, ahora formularé algunas breves reflexiones en torno a los efectos que producen las leyes electorales en estudio en el modelo de asignación de diputados.

Por principio de cuentas, se puede considerar que la coalición es una ficción jurídica constituida por dos o más organizaciones políticas con fines electorales para postular conjuntamente los mismos candidatos, y por ello, representa una forma de ofrecer alternativas políticas al electorado.

Desde esa perspectiva, una coalición no debe tener como principal objeto o propósito el beneficio individual de los partidos políticos coaligados, sino el de ofrecer mayores ventajas y opciones a los electores a fin de incrementar la calidad en la competencia electoral y, con ello, propiciar gobiernos más legítimos.

En esa virtud, se puede estimar que los efectos de una coalición son unir las fuerzas electorales de dos o más partidos en una plataforma electoral, de manera transitoria o temporal, para generar un consenso en torno a un candidato o candidata; para ello pactan las bases de su unión mediante un convenio. Luego entonces, no se deben generar beneficios indebidos entre los institutos políticos coaligados, pues ello se aparta de las finalidades de las coaliciones.

Por otra parte, vale la pena preguntarse si una coalición puede servir para obtener asignaciones de representación proporcional. En este sentido, se deben tomar en cuenta las características de la coalición que, en términos generales, son acreditar que ha sido aprobada por la autoridad competente, comprobar que es congruente con los principios de los partidos coaligados, acreditar sus fines electorales y temporales para postular un candidato o candidatos en común. Todo lo cual se relaciona con una distribución de votos que en la especie distorsiona el objetivo principal de la coalición y, aún peor, genera un vacío de legitimidad del órgano legislativo ante la falta de un sustento ideológico entre los legisladores así electos.⁴

Es verdad que en las legislaciones estatales analizadas el convenio de coalición permite que se pacte la forma en que los votos a favor de la coalición serán distribuidos entre los partidos que la conforman; no obstante, tal distribución deberá obedecer a criterios de razonabilidad que permitan tomar en cuenta las fuerzas electorales de cada uno de los partidos, evitando una repartición caprichosa que podría ser desproporcionada y, por

⁴ Véase acción de inconstitucionalidad 118/2008.

ende, contraria al principio de representatividad derivado del voto individual, libre y secreto.

En este sentido, la coalición, en su esencia, fines y temporalidad, no tiene el propósito de obtener asignaciones por el multicitado principio de representación proporcional, sino el de promover mayores alternativas a los electores a partir de la postulación de candidatos que inciten el debate público, el principio de representatividad y la democracia popular.

La idea que se ha venido desarrollando se centra en los criterios que deben imperar en los convenios de coalición para que la distribución de los votos no se convierta en una transferencia implícita con el objeto de obtener curules. Al respecto, considero que el mecanismo de distribución de porcentaje de votos sin criterios claros de razonabilidad sí contamina el sentido originario de voto.

No es obstáculo a lo anterior el derecho de asociación de los institutos políticos, porque el legislador atribuye al sufragio expresado por los votantes una función no sólo relacionada con la conformación de poderes públicos, sino también, con lo relativo a la validación o refrendo de la representatividad con la que deben contar los partidos políticos para mantener su registro como tales, a manera de que se advierta con claridad la fuerza política con la que cuenta cada uno de ellos.

Consecuentemente, es necesario tomar en cuenta que se debe partir de un punto de razonabilidad para el régimen de coaliciones, debido a que se involucra el derecho al sufragio efectivo, la democracia, la constitucionalidad y el valor del voto, establecidos en la Constitución federal.

Así, los puntos antes mencionados permiten advertir una distorsión en el sistema de representación proporcional, dado que la distribución de votos queda sujeta a los lineamientos de las leyes comiciales duranguense y chihuahuense y a lo pactado en el convenio de coalición, de suerte que no quedan claras las reglas de esta distribución porque se dejan al completo arbitrio de los partidos, y, en el caso, la distribución ostensiblemente desmedida genera un efecto negativo de la representatividad democrática, pues establece márgenes porcentuales muy amplios a

favor de los partidos minoritarios, y reducido en el caso del partido con la segunda mayoría.

Para ejemplificar lo anterior, se tiene el caso de Chihuahua en el proceso electoral 2012-2013, en el que los promedios de votación distrital de los partidos coaligados para el cargo de diputados locales fueron notoriamente inferiores en las demarcaciones en las que contendieron solos, en relación con aquellas en las que participaron coaligados. Así ocurrió con la coalición parcial denominada “Unidos por más seguridad”, conformada por el PRI, el PVEM y Nueva Alianza. En el siguiente cuadro se muestran los resultados de la votación en los 14 distritos en los que los últimos dos partidos contendieron en forma individual.

Cuadro 9. Participación individual del PVEM y Nueva Alianza en 14 distritos electorales en Chihuahua

| Distrito | Municipio | PVEM (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 40%) | | Panal (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 58%) | |
|----------|------------------------------|---|----------------|--|----------------|
| | | Votación | Porcentaje (%) | Votación | Porcentaje (%) |
| I | Nuevo Casas Grandes | 668 | 1.34 | 1,776 | 3.57 |
| II | Juárez | 2,102 | 5.03 | 1,701 | 4.07 |
| V | Juárez | 1,864 | 4.13 | 2,695 | 5.98 |
| VII | Juárez | 3,973 | 9.43 | 2,784 | 6.61 |
| VIII | Juárez | 869 | 3.97 | 888 | 4.05 |
| IX | Juárez | 2,556 | 10.46 | 1,427 | 5.84 |
| X | Meoqui | 2,401 | 4.22 | 2,475 | 4.35 |
| XI | Madera | 1,798 | 3.12 | 3,234 | 5.62 |
| XIV | Guerrero | 1,080 | 1.77 | 4,681 | 7.69 |
| XV | Chihuahua | 1,271 | 4.83 | 1,710 | 6.5 |
| XVI | Chihuahua | 884 | 2.62 | 1,321 | 3.92 |
| XIX | Chihuahua | 2,494 | 3.69 | 2,662 | 3.94 |
| XXI | Guachochi | 2,548 | 5.32 | 4,278 | 8.93 |
| XII | Hidalgo | 683 | 1.13 | 3,444 | 5.7 |
| | Total | 25,191 | 61.06 | 35,076 | 76.77 |
| | Promedio por distrito | 1,799.30 | 4.36 | 2,505.40 | 5.48 |

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitido en los 14 distritos fue de 636,446 (100%).

Cuadro 10

| Votación del PVEM | | |
|-------------------|---|-------|
| 636,446 | → | 100% |
| 25,191 | → | 3.95% |

Cuadro 11

| Votación de Nueva Alianza | | |
|---------------------------|---|-------|
| 636,446 | → | 100% |
| 35,076 | → | 5.51% |

Por su parte, en los 8 distritos en los que contendieron en forma coaligada, el PVEM y Nueva Alianza obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 12. Participación en coalición del PVEM y Nueva Alianza en 8 distritos electorales en Chihuahua

| Distrito | Municipio | PVEM (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 40%) | | Nueva Alianza (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 58%) | |
|----------|-------------------------------|---|----------------|--|----------------|
| | | Votación | Porcentaje (%) | Votación | Porcentaje (%) |
| III | Juárez | 9,894.80 | 18.31 | 14,347.46 | 26.56 |
| IV | Juárez | 8,280.40 | 19.39 | 12,006.58 | 28.12 |
| VI | Juárez | 7,116.80 | 20.76 | 10,319.36 | 30.11 |
| XII | Camargo | 11,967.20 | 21.42 | 17,352.44 | 31.06 |
| XIII | Cuahtémoc | 5,145.6 | 12.44 | 7,461.12 | 18.04 |
| XVII | Chihuahua | 9,076 | 16.65 | 13,160.20 | 24.14 |
| XVIII | Chihuahua | 10,173.60 | 19.72 | 14,751.72 | 28.59 |
| XX | Delicias | 8,504 | 16.69 | 12,330.80 | 24.2 |
| | Totales | 70,158.4 | 145.38 | 101,729.68 | 210.82 |
| | Promedio por distritos | 8,769.80 | 18.17 | 12,716.21 | 26.35 |

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitidos en los 8 distritos fue de 384,953 (100%).

Cuadro 13

| Votación del PVEM | | |
|-------------------|--------|--------|
| 384,953 | —————▶ | 100% |
| 70,158.4 | —————▶ | 18.22% |

Cuadro 14

| Votación de Nueva Alianza | | |
|---------------------------|--------|--------|
| 384,953 | —————▶ | 100% |
| 101,729.68 | —————▶ | 26.42% |

En otras palabras, en los 8 distritos donde hubo coalición, el PVEM obtuvo 8,769 votos en promedio, en tanto que en los 14 donde compitió en forma individual sólo obtuvo 1,799 votos. En similar sentido, en los 8 distritos donde hubo coalición, Nueva Alianza obtuvo 12,716 votos en promedio, en contraste con los 14 donde lo hizo en forma individual y sólo obtuvo 2,505 votos.

Un fenómeno parecido ocurrió en el caso del PT —el cual también conformó una coalición parcial con el PRI, denominada “Unidos por más progreso”—, pues en los 14 distritos donde participó individualmente obtuvo estos resultados:

Cuadro 15. Participación individual del PT en 14 distritos electorales en Chihuahua

| Distrito | Municipio | PT | |
|----------|---------------------|----------|----------------|
| | | Votación | Porcentaje (%) |
| I | Nuevo Casas Grandes | 1,435 | 2.88 |
| II | Juárez | 705 | 1.68 |
| III | Juárez | 1,093 | 2.02 |
| IV | Juárez | 1,362 | 3.19 |
| V | Juárez | 1,446 | 3.20 |
| VI | Juárez | 1,884 | 5.49 |

Continuación.

| Distrito | Municipio | PT | |
|----------|------------------------------|----------|------------|
| | | Votos | Porcentaje |
| VIII | Juárez | 556 | 2.53 |
| XII | Camargo | 1,847 | 3.30 |
| XIII | Cuauhtémoc | 1,889 | 4.56 |
| XIV | Guerrero | 811 | 1.33 |
| XVI | Chihuahua | 1,477 | 4.38 |
| XVII | Chihuahua | 863 | 1.58 |
| XVIII | Chihuahua | 1,467 | 2.84 |
| XX | Delicias | 1,175 | 2.30 |
| | Total | 18,010 | |
| | Promedio por distrito | 1,286.42 | 2.94 |

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitidos en los 14 distritos fue de 638,376 votos (100%).

Cuadro 16

| PT | |
|---------|-------|
| 638,376 | 100% |
| 18,010 | 2.82% |

Por su parte, en los 8 distritos en los que contendió en coalición con el PRI, el PT obtuvo los siguientes resultados:

Cuadro 17. Participación en coalición del PT en 8 distritos electorales en Chihuahua

| Distrito | Municipio | PRI (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%) | | PT (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%) | |
|----------|-----------|---|----------------|--|----------------|
| | | Votación | Porcentaje (%) | Votación | Porcentaje (%) |
| | | VII | Juárez | 8,733 | 20.72 |
| IX | Juárez | 5,464 | 22.36 | 5,464 | 22.36 |
| X | Meoqui | 10,417 | 18.30 | 10,417 | 18.30 |
| XI | Madera | 11,357.5 | 19.73 | 11,357.5 | 19.73 |

Continuación.

| Distrito | Municipio | PRI (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%) | | PT (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%) | |
|----------|------------------------------|---|----------------|--|----------------|
| | | Votación | Porcentaje (%) | Votación | Porcentaje (%) |
| XV | Chihuahua | 5,857.5 | 22.25 | 5,857.5 | 22.25 |
| XIX | Chihuahua | 12,496 | 18.5 | 12,496 | 18.5 |
| XXI | Guachochi | 9,294.50 | 19.41 | 9,294.50 | 19.41 |
| XXII | Hidalgo de Parral | 14,433 | 23.86 | 14,433 | 23.86 |
| | Total | 78,052.5 | 165.13 | 78,052.5 | 165.13 |
| | Promedio por distrito | 9,756.68 | 20.64 | 9,756.68 | 20.64 |

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitidos en los 8 distritos fue de 383,271 (100%).

Cuadro 18

| PRI y PT | |
|-----------|----------|
| 383, 271 | → 100% |
| 78, 052.5 | → 20.36% |

En otras palabras, en los 8 distritos donde hubo coalición, el PT obtuvo 9,756 votos, en promedio, en tanto que en los 14 donde compitió en forma individual sólo obtuvo 1,180 votos.

Luego entonces, queda abierta la posibilidad de que los partidos políticos que se coaliguen con otros de mayor fuerza electoral aseguren de manera casi automática un volumen cuantioso de electores. Sin embargo, en la figura de coalición no se puede identificar de manera cierta la intención de los electores respecto del partido de su preferencia, lo que hace que no exista parámetro razonable que justifique la distribución de los votos obtenidos en la elección.

Con base en los anteriores argumentos, estimo que se desnaturaliza el sufragio efectivo y se posibilitan repartos de votos de una forma extremadamente laxa y sin ningún tipo de ajuste que evite su distribución unilateral, sin parámetros proporcionales.

Refuerza esta posición el hecho de que el Estado mexicano, de forma repetida y con fuerza de ley en la nación, se ha comprometido en el ámbito internacional a respetar los derechos políticos del ciudadano, para votar y ser votado, sin que haga distinción alguna de credo, raza o condición, ni acote de manera alguna el derecho a ser votado, tanto en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, artículo 23, numeral 1, 1969) como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículo 25, inciso b, 1976).

Más aún si se considera que la Constitución (CPEUM, artículo 1, 2014) establece que debe interpretarse la norma para favorecer la protección más amplia hacia las personas (*pro homine*), porque no se pueden reconocer efectos jurídicos a una distribución unilateral de votación, en perjuicio de la representatividad pública fincada en el voto activo, debidamente identificado respecto de los partidos políticos de preferencia de los electores cuya base es, en todo caso, como ya se explicó, la que sustenta el acceso a las curules de representación proporcional a los partidos políticos que cuenten con el número de votos establecidos para tal efecto; piedra angular del sistema democrático cuyo ejercicio corresponde al colectivo ciudadano. De esta forma se promueven, respetan, protegen y garantizan los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que tutelan de forma preferente la voluntad mayoritaria para renovar el poder público.

En el caso, se trata de un derecho que está interrelacionado. Por una parte, el derecho de votar, mediante el sufragio libre, secreto, directo, personal e intransferible y, por la otra, el de la representatividad pública efectiva sustentada en aquél, de lo cual se sigue que si una distribución de votos —posibilitada en artículo reprochado— genera una distorsión en la integración de las autoridades constituidas, particularmente por lo que ve

al sistema de representación proporcional, ello incide en las condiciones de ejercicio de los derechos humanos. Por lo cual, al no ser posible armonizar su texto con la Constitución y los tratados internacionales —con los cuales se integra un bloque de constitucionalidad— se debe inaplicar la porción normativa impugnada.

Dicha interpretación tiene fundamento en la Constitución federal y en los tratados internacionales, a fin de permitir un ejercicio pleno, con toda su fuerza expansiva, de los derechos político-electorales del ciudadano mediante el voto universal, libre, secreto y directo, así como al ser votado en elecciones periódicas, auténticas y libres.

Respecto de esto último, una connotación de elección auténtica puede identificarse cuando la integración de las autoridades electas es un fiel reflejo de la expresión ciudadana en las urnas, de lo cual se deduce que una elección basada en el principio de representación proporcional no puede considerarse auténtica cuando se distorsiona el sistema legal de asignación de curules mediante el empleo excesivo de la facultad de distribuir los votos que obtengan los partidos que constituyen una coalición parcial.

Ello no lo avala el régimen constitucional mexicano por cuanto no se sustenta en la posibilidad de computar votos plenamente identificados para los partidos contendientes, sino que deriva de un reparto preestablecido en los convenios, que no necesariamente refleja con certeza si la intención del electorado fue optar por el partido político al que se asignan los votos relativos, lo cual es incompatible con los derechos político-electorales de los ciudadanos y con el esquema de representatividad deseable en una sociedad democrática. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que en materia comicial, para cumplimentar el ordenamiento constitucional concerniente a la instauración en el ámbito local del principio de representación proporcional,⁵ deben colmarse una

⁵ El principio de representación proporcional, según lo describió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria emitida con motivo de la acción de inconstitucionalidad 6/98, “es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La

serie de bases generales tendentes a propiciar el pluralismo político que la proporcionalidad implica según las corrientes relevantes que se presentan en la sociedad (jurisprudencia 69/1998).

Tal y como se aprecia en los preceptos legales de Chihuahua y Durango, conforme a la base séptima referida en la jurisprudencia 69/1998, la regla principal para la asignación de diputados de representación proporcional debiera basarse en el porcentaje de votación obtenido por los participantes en la elección.

Es en esto que la norma impugnada infringe el principio de certeza que establece la Constitución (CPEUM, artículo 41, 2014), lo cual genera un impacto negativo en el sistema de representación proporcional.

Se observa entonces, según las bases generales del principio de representación proporcional, que las leyes electorales de Chihuahua y Durango no colman el requisito del Pacto Federal respecto del principio en comento, consistente en: “Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación” (jurisprudencia 69/1998).

En este contexto, se debe considerar la certeza de que la voluntad del elector queda clara en cuanto al sufragio a favor del candidato postulado en común por varios partidos políticos, pues este hecho queda evidentemente demostrado al marcar los recuadros que tienen el mismo nombre y apellidos correspondientes a tal candidato. Sin embargo, existe incertidumbre respecto a determinar el partido político de la preferencia del elector, puesto que marcó un emblema de coalición, no el de un partido político, máxime que, conforme a las legislaciones referidas, las coalicio-

representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple”.

nes parciales no participan de la asignación de diputados de representación proporcional, sino que la votación debe distribuirse para que de ella participen los partidos coaligados.

En esa lógica, tratándose de coaliciones parciales, la regla de distribución de votos no satisface el estándar democrático de certeza en la emisión del voto al permitir un reparto unilateral sin parámetros razonables conformes a la realidad electoral, y ello incide en la distribución de curules respecto del sistema de representación proporcional.

Adicionalmente, se considera que la cláusula de libertad de distribución de votos contenida en las legislaciones estatales de Durango y Chihuahua genera una distorsión en el sentido del voto del elector, ya que dentro del procedimiento de cómputo distrital se deben sumar los votos que hayan sido emitidos a favor de la coalición y que hayan sido consignados en el acta de escrutinio y cómputo de casilla, y la suma distrital de tales votos se distribuirá entre los partidos que integran la coalición conforme al convenio relativo.

En este punto, es evidente la ventaja que obtienen los partidos coaligados que representan menor potencial electoral, pues basta hacer un análisis porcentual de votación para advertir cómo dichos partidos en los distritos en que contendieron coaligados lograron índices de votación notoriamente más altos a los que consiguieron en los distritos donde participaron de forma individual.

En consecuencia, la forma en que está regulada la participación de los partidos políticos en una coalición también genera una distorsión en la unidad, valor y eficacia directa del voto, porque se da un efecto arbitrario al sufragio, que si bien queda definido en la ley, no se ajusta al principio constitucional de que el voto debe ser directo, es decir, que cuente solamente para aquel partido o candidato que el elector haya elegido de acuerdo con su voluntad libremente emitida, lo que contraviene, en lo que al principio de representación proporcional se refiere, el principio de certeza, pues, dado el sistema electoral de Chihuahua y Durango, con un

solo emblema en la boleta, se distorsionan los efectos jurídicos que debe producir la emisión del voto.

En esa virtud, se concluye que sería pertinente modificar las legislaciones estatales relativas para establecer un mecanismo que identifique a cuál partido se debe asignar el voto a partir de que en la boleta electoral aparezca el emblema de cada partido, de tal suerte que sea identificable el partido de la preferencia del elector, tal como está establecido en el esquema federal.

Con ello se armonizaría el sistema de representación proporcional y se lograría una asignación más cercana a la óptima proporcionalidad, y, en mi opinión, se daría un paso más en la consolidación de una democracia de plenos contenidos, o como lo dijera John Stuart Mill:

En el punto a que hemos llegado, nada es más cierto: la eliminación virtual de la minoría no es, como se cree, consecuencia necesaria ó natural de la libertad; es, por el contrario, cosa diametralmente opuesta al primer principio de la democracia, que se funda en la representación proporcionada al número. Es parte esencial de la democracia que las minorías tengan una justa representación: sin ésto, no hay verdadera democracia (Mill 2001, 196-7).

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 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. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/04inconst_28oct98.doc (consultada el 12 de diciembre de 2013).
- 118/2008. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Congreso y Gobernador Constitucional del estado de Morelos. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5086673&fecha=09/04/2009 (consultada el 14 de enero de 2014).
- ACE Project. Red de conocimientos electorales. Sistemas electorales, marcos institucionales y gobernabilidad. Disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/ese> (consultada el 11 de mayo de 2013).
- Acuerdo número 72, emitido por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en sesión especial de fecha domingo 21 de julio de 2013, por el que se realiza la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y se declara la validez de la elección. Disponible en <http://www.iepcdgo.org.mx/archivos/acuerdos/201307221034410.ACUERDO%2072%20ASIGNACIÓN%20DIPUTADOS%20RP.pdf> (consultada el 30 de mayo de 2014).
- CADH. Convención Americana de Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 18 de marzo de 2014).
- CPELSCH. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. 2013. México: TEPJF. [Disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/original.pdf> (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- CPELSD. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. 2014. Disponible en http://congresodurango.gob.mx/Leyes/CONSTITUCION_

- POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_DURANGO_XXI.pdf (consultada el 18 de marzo de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Jorge Canela Landa. 2012. *La representación proporcional en los legislativos mexicanos*. México: TEPJF.
- Fernández Ruiz, Jorge. 2010. *Tratado de derecho electoral*. México: Porrúa.
- Jurisprudencia 69/1998. MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VIII, noviembre de 1998. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/195/195152.pdf> (consultada el 27 de mayo de 2014)].
- LECh. Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2013. México: TEPJF. [Disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/520.pdf> (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- LED. Ley Electoral para el Estado de Durango. 2012. México: TEPJF. [Disponible en http://congresodurango.gob.mx/Leyes/LEY_ELECTORAL_PARA_EL_ESTADO_DE_DURANGO.pdf (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- Martínez Sierra, José Manuel. 2006 “Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* 18 (invierno 2006-2007): 20-38.
- Mill, John Stuart. 2001. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 18 de marzo de 2014).
- POEC. Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. 2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral mediante el cual se realiza

- la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, del proceso electoral ordinario 2013. 21 de agosto. [Disponible en http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/principal/canales/Adjuntos/CN_14319CC_28640/ANEXO%20067-2013%20ACUERDO%20IEE%20ASIGNACION%20DE%20DIPUTADOS.pdf (consultada el 27 de mayo de 2014)].
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistema de partidos*. Vol. 1. Madrid: Alianza.
- Sentencia SG-JRC-29/2013. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2013/JRC/SG-JRC-00029-2013.htm> (consultada el 14 de enero de 2014).
- SG-JRC-68/2013, SG-JRC-72/2013, SG-JRC-73/2013, SG-JDC-171/2013 y SG-JDC-172/2013, acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Sala colegiada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2013/JRC/SG-JRC-00068-2013.htm> (consultada el 14 de enero de 2014).
- Solorio Almazán, Héctor. 2008. *La representación proporcional*. México: TEPJF.
- Tena Ramírez, Felipe. 1994. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Terrazas Salgado, Rodolfo. 2006. *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*. Vol. 1. México: Ángel Editor.
- Tesis LXXXIX/2001. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, PARA SUS EFECTOS, LOS CANDIDATOS DE MAYORÍA RELATIVA REGISTRADOS POR LA COALICIÓN PARCIAL DEBEN CONSIDERARSE COMO REGISTRADOS POR EL PARTIDO POLÍTICO QUE LOS POSTULA (Legislación del estado de Chiapas). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, 34-5.