

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. CÓMO SE VERIFICAN LOS LÍMITES DE SUB Y SOBRRERREPRESENTACIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS EN UN CONGRESO LOCAL

Proportional representation. How the sub and overrepresentation limits of political forces are verified at a Local Congress



Juan Manuel Sánchez Macías¹

Recepción: 18 de septiembre 2018

Aceptación: 1 de octubre 2018

Pp:46-54

Sumario: I. Introducción; II. Elementos de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional; III. Cómo se verifican los límites de sub y sobrerrepresentación; IV. Conclusión.

Resumen

El sistema electoral mexicano es considerado mixto, al conformarse por un sistema mayoritario y otro de representación proporcional que, si bien ha experimentado reformas, se encuentra vigente desde 1977, mediante la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, así como por el principio de representación proporcional. A fin de garantizar la pluralidad en la conformación de las cámaras de diputados, a partir de 2014 se establecieron límites cons-

¹ Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz. Correo electrónico: manuel.sanchez@te.gob.mx.

titucionales de sub y sobrerrepresentación, por lo que la presente reflexión muestra las visiones existentes para verificar dichos límites en el sistema electoral mexicano y su relación con los valores fundamentales que articulan el principio de representación.

Palabras clave

Representación proporcional, subrepresentación, sobrerrepresentación, pluralismo, diputados.

Abstract

The Mexican electoral system is considered mixed, by being formed by a majority system and a proportional representation that, although it has undergone reforms, is in force since 1977, by the election of deputies by the principle of majority, as well as by the principle of proportional representation. In order to guarantee the plurality in the conformation of the Chambers of Deputies, from 2014 the constitutional limits of sub and overrepresentation were established, so this reflection shows the existing visions to verify these limits in the Mexican electoral system and its relationship with the fundamental values that articulate the principle of representation

Keywords

Proportional representation, sub representation, overrepresentation, plurality, deputies.

I. INTRODUCCIÓN

En fecha reciente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido una posición dividida al desarrollar una de las fases de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional², referida a la verificación de los límites de sobre y subrepresentación.

La posición minoritaria sostiene que para verificar el cumplimiento de los límites a la sub y sobrerrepresentación se debe excluir la votación obtenida por un partido político cuando no alcanzó el umbral mínimo del tres por ciento de la votación; mientras que para la posición mayoritaria sí se debe tomar en cuenta los votos de los partidos que no alcanzaron el tres por ciento de la votación para participar en la asignación de representación proporcional, siempre que hayan ganado curules por el principio de mayoría.

2 Al resolver, entre otros los expedientes identificados con las claves SUP-REC-1071/2018 y acumulados.

ARTÍCULOS

Representación proporcional. cómo se verifican los límites de sub y sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en un congreso local

Lo anterior, sustentado en la tesis de jurisprudencia (XXIII/2016³) del TEPJF, en la que se sostuvo que para efectos de determinar los límites de sobre y subrepresentación debía considerarse la votación de los que hayan obtenido un triunfo de mayoría.

En ese contexto, el presente artículo de reflexión pretende mostrar cuáles son los argumentos de ambas posiciones, a fin de identificar las razones del criterio prevaleciente, para lo cual en primer término, se desarrollaran los componentes esenciales de la fórmula de representación prevista para la asignación de diputados, y su relación con los valores fundamentales que articulan el principio de representación.

II. ELEMENTOS DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Sin pretender ser exhaustivo, en relación con los modelos previstos para la asignación de diputados, ya que para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional existen modalidades en cada una de las entidades federativas que se distinguen, entre otras características, por el número de integrantes de cada una de las cámaras, así como por el número de sus circunscripciones plurinominales, lo cierto es que en el país predomina la fórmula de cociente y resto mayor, con talante mayoritario, en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

En ese sentido, si bien las entidades federativas gozan de la potestad de libre configuración legal para la conformación de los congresos locales, también es cierto que, a partir de la reforma constitucional en materia electoral de 2014, han adoptado el modelo federal, con algunas particularidades propias en la integración de sus congresos.

A partir del modelo federal, en las entidades federativas predomina el sistema de asignación por cociente que permite asignar diputados por medio de divisiones de forma proporcional a su votación, y en su caso, de asignación de diputados a los remanentes más altos de votos, una vez que ha tenido lugar la asignación por cociente.

En ese sentido, (Gilas, 2012) sostiene que el sistema de cocientes tiene como característica distintiva que la asignación se realiza tomando los votos de los partidos que rebasaron el umbral legal y dividiendo la sumatoria entre la cantidad de escaños que se repartirán, cuyo resultado de la división es el cociente que se utiliza para asignar a cada partido político el número de escaños que le correspondan.

3 Tesis XXIII/2016. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO).

Asimismo, señala que el sistema de cocientes se tiende a acompañar con los remanentes o restos mayores para poder completar la distribución total del congreso respectivo a semejanza del modelo federal.

No obstante, se debe observar que cada una de las legislaciones electorales de las entidades federativas establece un procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional, por lo que, para el desarrollo de la fórmula de asignación se debe seguir un orden en la prelación de etapas para proceder a la asignación de diputados, pues solo de esa forma se garantiza, a su vez, la aplicabilidad del procedimiento previsto por el legislador, ya que finalmente, en el sistema electoral mixto, las normas rigen la forma como los electores emiten su voto y como los votos se convierten en escaños que, a decir de (Nohlen, 2004), se trata de reglas de decisión porque determinan cuál candidatura obtiene el cargo en competencia.

De ahí que sin dejar de mencionar que el modelo de cociente se sustenta en una serie de operaciones aritméticas, también debe tenerse en cuenta que dichas reglas se desarrollan por etapas, que en términos generales son de la siguiente manera:

Para tener derecho a la asignación:

Se determina a los partidos que hayan postulado candidatos de mayoría relativa, en por lo menos, el número de distritos que se establecen en la ley electoral.

Se determina la votación válida emitida.

Se determina a los partidos que alcanzaron la barrera legal del 3% de la votación válida emitida para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional

Establecido lo anterior, para la asignación por cociente, se asignan las diputaciones a cada partido, aplicando el cociente de distribución o natural en números enteros, en relación con sus votos obtenidos, y si aún quedaran diputaciones por repartir se asignarán mediante resto mayor.

Hecha la asignación por cociente y resto mayor, se revisa si alguno o algunos de los partidos políticos se encuentran sobrerrepresentados, caso en el cual, solo se le asignarán diputados en la porción necesaria para evitar que rebase en ocho puntos porcentuales el porcentaje de votación válida emitida que hubiere recibido.

El mismo procedimiento se aplica para determinar si algún partido o partidos se encuentran subrepresentados, de ser así, se le asignarán el número de curules necesarios para que la subrepresentación no exceda el ocho por ciento de su votación válida emitida.

ARTÍCULOS

Representación proporcional. cómo se verifican los límites de sub y sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en un congreso local

Es precisamente en esta última fase del procedimiento de asignación –en la que se verifican los límites de sobre y subrepresentación– donde no existe consenso en la Sala Superior del TE-PJF, en relación con los parámetros para verificar dichos límites constitucionales, pues algunos Magistrados sostienen que al verificar el cumplimiento de los límites a la sub y sobrerrepresentación se debe excluir la votación obtenida por un partido político cuando no alcanzó el umbral mínimo del tres por ciento de la votación; en tanto que para otros Magistrados sí se debe tomar en cuenta los votos de los partidos que no alcanzaron el tres por ciento de la votación para participar en la asignación de representación proporcional, siempre que hayan ganado curules por el principio de mayoría.

III. CÓMO SE VERIFICAN LOS LÍMITES DE SUB Y SOBRRERREPRESENTACIÓN

A continuación, se extraen las premisas esenciales que sostienen las y los Magistrados de la Sala Superior, sobre la forma en que, a su juicio, deben verificarse tales límites.

Para la posición minoritaria, la razón esencial es evidente, debido a que si existe un umbral mínimo de votos para tener derecho a la asignación es claro que para la fase de asignación ya se excluyó la votación de los partidos políticos que no obtuvieron el tres por ciento, con independencia de que hayan ganado diputaciones por el principio de mayoría relativa.

En ese sentido, los magistrados que integran la posición minoritaria sostienen que en dicha fase del procedimiento la norma electoral no contempla que deban sumarse los votos de los partidos políticos que obtuvieron triunfos en mayoría relativa, pero que no alcanzaron el porcentaje mínimo previsto como umbral para participar en el proceso de asignación de diputaciones.

Al respecto, señalan que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se rige por un proceso matemático que tiene por objeto mantener cierta equidistancia entre la votación obtenida por un partido político en las urnas y el número de representantes populares con los que contará en el órgano legislativo.

Bajo estas bases, sostienen que en la elección de integrantes de los órganos legislativos, la norma fundamental incorpora un sistema mixto (de mayoría relativa y representación proporcional) con cierta preponderancia del esquema mayoritario.

Al respecto apuntan que ello se sustenta en la relación indisoluble que existe entre la votación que obtuvo cada partido el día de la jornada electoral y las diputaciones que le correspondan derivado de esa votación.

Para ello, señalan que los sistemas electorales de mayoría relativa y representación proporcional corresponden a dos elecciones diversas, con sus propias reglas, porque aun cuando los

ciudadanos únicamente emiten un solo voto para ambos tipos de elección, al momento de cuantificarse se hace de manera separada, al existir dos cómputos, uno para la elección de mayoría relativa y otro para la de representación proporcional.

A juicio de dicho grupo de Magistrados, aun cuando la normativa electoral persigue como finalidad que haya el mayor equilibrio entre votación y diputaciones, por la dinámica propia del proceso electoral y de la conformación de un sistema mixto, preponderantemente mayoritario, se presentan ciertas desviaciones que implican que los partidos políticos lleguen a obtener más o menos diputaciones de las que les corresponden si se tomara en cuenta, exclusivamente, la votación que hubieran obtenido (sobre y sub representación).

Para ello señalan que dicho fenómeno se reconoce en la propia norma constitucional, al imponer un margen de más-menos ocho por ciento, dentro del cual, se permite la sub y sobrerrepresentación de alguna fuerza política.

A partir de lo anterior, sostienen que para el cálculo de los límites a la sub y sobrerrepresentación es necesario determinar cuál es el porcentaje de votación que cada partido político obtuvo, tomando como base la totalidad de los votos que se emitieron a favor de los demás institutos políticos, con excepción de la votación alcanzada por las fuerzas políticas que no participan en la asignación de representación proporcional.

De ese modo, a juicio de los magistrados que integran la posición minoritaria, los partidos que no alcanzaron el umbral mínimo del tres por ciento, por disposición expresa de la Constitución y la ley, se excluyen para efectos de la asignación de legisladores por el principio de representación proporcional.

Por tanto, sostienen que cuando en la sentencia pronunciada por la posición mayoritaria se incorpora la votación de los partidos políticos que no obtuvieron el umbral mínimo, bajo el argumento de que lograron triunfos en diputaciones de mayoría relativa, consideran que tal aseveración se aparta del orden jurídico, por no constituir un elemento relevante para respaldar su inclusión, aún so pretexto de afirmar que se considera razonable y justificado.

Para demostrar lo anterior, sostienen que si el legislador reconoció expresamente en la ley que, si uno o más partidos no tienen derecho a la asignación de diputados plurinominales, por no haber alcanzado el umbral mínimo (tres por ciento), ello también muestra que su votación no puede servir como base de comparación, precisamente, por no estar participando en la asignación, ya que a juicio de los Magistrados, al incluirlo se traduce en una distorsión del sistema.

En contraste, la posición mayoritaria sostiene que una vez que se repartieron las curules de representación proporcional sobre la base de la fórmula prevista en la norma electoral, se re-

ARTÍCULOS

Representación proporcional. cómo se verifican los límites de sub y sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en un congreso local

visan los límites de sobre y sub representación, etapa en la cual se deben tomar en cuenta los sufragios emitidos a favor del partido o partidos políticos que lograron triunfos en diputaciones de mayoría relativa aun cuando no obtuvieron el umbral mínimo del tres por ciento de la votación previsto por el propio legislador.

Para ello, los magistrados que integran dicha posición sostienen como tesis central que para determinar la votación estatal válida emitida, se debe utilizar la votación que contribuya a la integración del órgano legislativo electo, es decir, la que esté vinculada con todas las curules que lo integran.

Al respecto sostienen como fundamento legal que el artículo 116 constitucional establece que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

A partir de lo anterior, se tiene que para la posición mayoritaria la sobrerrepresentación se debe calcular respecto de la totalidad de las curules, incluidas las de representación proporcional y de mayoría relativa; por lo que, para no distorsionar el cálculo se debe tomar en cuenta toda la votación que contribuyó a que los partidos políticos representados en el órgano legislativo hayan obtenido curules, ya sea de representación proporcional o de mayoría relativa.

En ese sentido, señalan que de no incluir en la operación la votación de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento, pero obtuvieron curules de mayoría relativa implicaría claramente una distorsión, porque sería asimétrica la comparación entre votos y escaños.

A juicio de los Magistrados, si se siguiera lo anterior, tendría por efecto que se incluyeran todos los escaños, pero no todos los votos relacionados con esos escaños, lo que no serviría para cumplir con el propósito constitucional de verificar que ningún partido político exceda los límites señalados.

Para lo cual sostienen que para conformar la votación estatal válida emitida (o conceptos afines utilizados para evaluar sub y sobrerrepresentación) sí se deben considerar los votos de los partidos que no superaron el umbral exigidos para participar en la asignación, pero que alcanzaron triunfos electorales de mayoría relativa, pues forman parte del universo de votación emitida que constituyen una representación, es decir, esos sufragios del electorado se ven reflejados en la integración del partido respectivo en el congreso estatal.

IV. CONCLUSIÓN

A partir de lo expuesto en líneas precedentes, son claras las posiciones imperantes en la Sala

Superior del TEPJF, respecto de la forma en que se deben verificar los límites constitucionales de sobre y subrepresentación en la conformación de las cámaras de diputados en los congresos locales.

Del análisis de dichas posiciones, es posible sostener que la minoritaria privilegia una postura instrumental en el desarrollo de la fórmula, al considerar que por tratarse de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, para verificar los límites constitucionales de sobre y subrepresentación, únicamente se debe utilizar la votación de los partidos con derecho a participar en la asignación.

Es decir, privilegia *el medio* para proceder a la asignación, al sostener como tesis central que se trata de elecciones diversas -mayoría y representación proporcional- y que, en la fase de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, ya existe una votación depurada que previamente excluyó la votación de los partidos políticos que no obtuvieron el tres por ciento, con independencia de que hayan ganado diputaciones por el principio de mayoría relativa.

Por su parte, la posición mayoritaria privilegia *los fines* del sistema de representación proporcional al considerar que para verificar el cumplimiento de la norma que evita la sobre-representación de los partidos políticos más allá del límite de ocho puntos por encima del porcentaje de votación emitida, así como la subrepresentación más allá del límite de ocho puntos por debajo del porcentaje de votación emitida.

Toda vez que para ello, toma en cuenta la totalidad de los escaños obtenidos por los partidos políticos, es decir, tanto los alcanzados por mayoría relativa como los asignados por representación proporcional.

A mi juicio, dicha posición es congruente con los fines que persigue el sistema de representación proporcional, al buscar la mayor correspondencia entre el porcentaje de votos obtenidos por los contendientes en un proceso electoral, y el porcentaje de representación que obtienen en la confirmación total de la cámara de diputados, lo que a su vez, garantiza la representatividad y pluralidad en la conformación de la cámara de diputados de todas las fuerzas políticas con derecho a ello, lo cual constituye el valor esencial del principio de representación proporcional.

Lo anterior es así, ya que si se atiende a los fines que persigue dicho principio, la regla para evitar la sub y sobrerrepresentación tiene como condición necesaria el contraste entre el porcentaje de votación emitida a favor de una fuerza política, contra el porcentaje de representación en la legislatura de que se trate, lo que de suyo implica tener en cuenta la totalidad de los votos que sirvieron de base para conformar el órgano legislativo, esto es, por los principios de mayoría y de representación proporcional.

ARTÍCULOS

Representación proporcional. cómo se verifican los límites de sub y sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en un congreso local

BIBLIOGRAFÍA

- Gilas, M. y. (2012). Manual de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional. TEPJF.
- Nohlen, D. (2004). Sistemas electorales y partidos políticos. México: FCE.
- XXIII/2016., TESIS. (2016). REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO). TEPJF.
- SUP-REC-1071/2018. Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF el treinta y uno de agosto dos mil dieciocho.