

## PROBLEMAS DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL: LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES EN GUERRERO, 2002

Gustavo Ernesto EMMERICH\*

Luis Eduardo MEDINA\*\*

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es examinar la legislación electoral del estado de Guerrero en lo relativo a la fórmula de representación proporcional, ubicándola en el contexto nacional; asimismo, se busca analizar las asignaciones de diputaciones de representación proporcional, y evaluar en que medida éstas y el Código Electoral del Estado de Guerrero se acercan a la proporcionalidad. Los autores explican que el sistema guerrerense es mixto, como otros vigentes en México. Se trata de un sistema que compensa y corrige los efectos de sobre y subrepresentación derivados del principio de elección por mayoría relativa. Sin embargo, los autores afirman que la legislación es imprecisa y oscura, pues permitió que se ofrecieran distintas formas de interpretar las diversas normas en la materia, lo cual provocó una asignación litigiosa de las diputaciones de representación proporcional en las elecciones de 2002, en el estado de Guerrero.

**Palabras clave:** sistemas electorales, principios de representación, representación proporcional.

**ABSTRACT:** *The goal of this article is to study the electoral law of the state of Guerrero, in what concerns the proportional representation formula, comparing it with the national standards. The authors analyze the distribution of legislative seats through the principle of proportional representation in order to determine the extent to which the rules of Electoral Code of the state of Guerrero get close to real proportionality. They explain that Guerrero has a mixed system, which tries to compensate and correct the over- and under-representation derived from the majority principle. The study concludes that the Code of Guerrero is not precise and is obscure in some of its parts, circumstance which created conflicts in the distribution of seats through the principle of proportional representation, during the Guerrero elections of 2002.*

**Descriptors:** *electoral systems, principles of representation, proportional representation.*

\* Gustavo Ernesto Emmerich, profesor titular de ciencia política, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

\*\* Luis Eduardo Medina Torres, profesor asociado de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, Departamento de Sociología, Coordinación de Ciencia Política.

SUMARIO: I. *La elección de diputados de representación proporcional en la República mexicana y en Guerrero.* II. *Ejercicio de asignación de diputaciones de representación proporcional.* III. *Análisis de las asignaciones practicadas por el Consejo Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* IV. *Cuantificación de la proporcionalidad.* V. *Conclusiones.*

La elección o, más precisamente, la asignación de diputados de representación proporcional en los estados de la República mexicana suele ser un asunto tortuoso, que a menudo termina por ser resuelto más en los tribunales que en las urnas. Un buen ejemplo de esta afirmación lo constituye la secuela de los comicios celebrados en el estado de Guerrero en 2002, que dieron lugar a tres sucesivas asignaciones de diputados de representación proporcional totalmente distintas.

Desde 1996, en el marco de una reforma a la Constitución federal, conocida como la “reforma electoral definitiva”, se aprobó la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esta ley, junto con sus similares de alcance estatal, hace recurribles ante los tribunales electorales locales y federal las decisiones de los institutos o consejos electorales de los estados.<sup>1</sup> Esto motivó que, entre otros asuntos, las diferencias en cuanto a la asignación de diputados locales de representación proporcional comenzasen a ser resueltas cada vez más por la vía jurisdiccional, quedando atrás los tiempos en que el conflicto político era la vía preferida para la expresión de inconformidades en esta materia.

Algunos de los casos más notorios en que la representación proporcional en los Legislativos locales ha sido fuente de litigio ante

<sup>1</sup> “En la exposición de motivos de la reforma constitucional de referencia (1996) se expresan, entre otras consideraciones, la necesidad de ‘configurar un sistema integral de justicia electoral de manera que por primera vez existan en nuestro orden jurídico los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos, establecer la *revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales*, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial”-. Cit. en Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista-IFE, 1999, p. 576, énfasis de los autores.

los tribunales electorales fueron: la integración de los Congresos de los estados de México (1996, 2000 y 2003), Campeche (1997), Guerrero (1999 y, analizado en este artículo, 2002), Tlaxcala (2001), Puebla (2001) y Nayarit (2002), y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000). En todos estos casos se presentaron impugnaciones contra resoluciones de los institutos o consejos electorales estatales, que fueron revisadas por los tribunales locales, ante cuyos fallos se presentaron nuevos recursos que en definitiva fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), modificando la asignación de diputados de representación proporcional originalmente efectuada a nivel local. Por otro lado, en 1998 y 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió sobre sendas acciones de inconstitucionalidad contra las legislaciones electorales de los estados de Quintana Roo y Coahuila, que dieron lugar a un rico debate y a la expedición de tesis de jurisprudencia sobre el principio de representación proporcional.

La asignación de diputados de representación proporcional en Guerrero en 2002 también ha sido fuente de litigio. El 6 de octubre de ese año, los guerrerenses eligieron a sus autoridades municipales y a su Congreso estatal. Entre las diversas impugnaciones presentadas luego de los comicios destaca la formulada contra la asignación de diputaciones de representación proporcional practicada por el Consejo Estatal Electoral de Guerrero (CEEG), que el Partido Acción Nacional (PAN) consideró violatoria del Código Electoral del Estado de Guerrero (en adelante, "el Código").<sup>2</sup> Revisada la impugnación por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG), éste efectuó una segunda asignación, que fue también impugnada por el PAN. Llegado el asunto al TEPJF, éste realizó una tercera y definitiva asignación, más apegada a la letra del Código que las dos primeras, y coherente con las tesis de jurisprudencia establecidas por la SCJN sobre el principio de representación proporcional.

<sup>2</sup> Código Electoral del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Guerrero, 13 de febrero de 1998. *Cft* [http://www.ceegro.mx/cee\\_codigo/codigoCEE.pdf](http://www.ceegro.mx/cee_codigo/codigoCEE.pdf)

El objetivo de este artículo es examinar la legislación del estado de Guerrero en materia de representación proporcional, ubicándola en el contexto nacional; analizar las tres sucesivas asignaciones mencionadas, y evaluar en qué medida éstas y el Código mismo se acercan a la proporcionalidad. Para ello, el artículo se divide en cinco partes. En la primera se reseñan los fundamentos legales y jurisprudenciales de la representación proporcional en la elección de diputados en la República mexicana y en Guerrero. En la segunda, se realiza un ejercicio de asignación de diputaciones de representación proporcional, con base en la legislación guerrerense, tomando como datos los resultados de los comicios del 6 de octubre de 2002. En la tercera, se examinan las asignaciones de diputaciones de representación proporcional practicadas por el CEEG, el TEEG y el TEPJF, a la luz del Código y las tesis de la SCJN. La cuarta cuantifica el grado de acercamiento de cada una de estas asignaciones a la proporcionalidad buscada. Finalmente, la quinta parte ofrece las conclusiones de los autores.

## I. LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA REPÚBLICA MEXICANA Y EN GUERRERO

### 1. *El ordenamiento y la jurisprudencia federales*

El artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que la Cámara de Diputados federal estará integrada por 300 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales, y 200 diputados elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales en cinco circunscripciones que cubren, en conjunto, el territorio nacional.

El artículo 54 constitucional señala en sus fracciones I y II que tendrán derecho a participar en la asignación proporcional, los partidos políticos que, habiendo presentado candidaturas en cuando menos 200 distritos uninominales, alcancen por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) precisa en su artículo 12, párrafo 1, que

“...se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas”, y en el párrafo 2, que “para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos”.

Las fracciones IV y V del mismo artículo 54 constitucional estipulan que ningún partido podrá tener más de trescientos diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) ni “...podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida...”. Estas fracciones dan a entender que la representación legislativa debe equilibrar la lograda por la vía mayoritaria con la obtenida por la vía proporcional, y que la relación entre votos y escaños debe ponderarse considerando la integración total del Legislativo por ambos principios. Esto ha sido precisado por tesis de la SCJN, la cual ha estipulado que:

MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. El principio de representación proporcional se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué *en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías* [énfasis de los autores]. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que

tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.

Acción de inconstitucionalidad 6/98.-Partido de la Revolución Democrática.-23 de septiembre de 1998.-Once votos.-Ponente: Olga María Sánchez Cordero.-Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 70/1998, la tesis jurisprudencial que antecede.-México, Distrito Federal, a veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII-Noviembre 1998, Tesis P./J. 70/98, página 191.<sup>3</sup>

Es interesante notar que esta concepción de la proporcionalidad como favorecedora, sobre todo, de las minorías, tiene antecedentes ya desde el siglo XIX, cuando uno de los primeros proponentes de la representación proporcional, el británico John Stuart Mill, sostenía 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".<sup>4</sup>

La sentencia de la SCJN sobre el caso de Quintana Roo abunda sobre el tema, precisando que:

El principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad.
2. Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
3. Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Cfr. *Principio de proporcionalidad en materia electoral*, México, SCJN, 2000, pp. 593 y 594.

<sup>4</sup> Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 158.

<sup>5</sup> *Principio de proporcionalidad en materia electoral*, op. cit., p. 219.

## 2. *Los ordenamientos estatales y los problemas en su aplicación*

Respecto a las entidades federativas, la Constitución federal establece en su artículo 116, fracción II: "Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes...". En consecuencia, todas las Constituciones y leyes electorales estatales establecen que una parte (generalmente el 40%) de los diputados locales sean elegidos mediante el principio de representación proporcional, a semejanza de lo establecido en el orden federal para la Cámara de Diputados.

Por diversas razones, las legislaciones estatales en materia de representación proporcional son con frecuencia motivo de controversia. Por un lado, la representación proporcional es definida de manera *sui generis* por cada una de las diversas legislaciones estatales, a punto tal que en varios casos lo que establece una dada legislación se aleja mucho de lo que razonablemente podría entenderse por representación proporcional. Por añadidura, las fórmulas de asignación de diputaciones de representación proporcional suelen ser exageradamente complicadas. Además, en ocasiones las legislaciones son confusas, oscuras, o internamente contradictorias. Como consecuencia, se dan casos en que las autoridades electorales no aplican los textos legales propiamente dichos, posiblemente por su carácter confuso, complicado y/o alejado de una auténtica representación proporcional, sino interpretaciones más o menos alambicadas y más o menos acertadas de los mismos. De esta manera, más que ser elegidos por el pueblo, los diputados de representación proporcional son asignados, con menor o mayor acierto, por las autoridades electorales. Y como tal asignación no siempre se basa en reglas claras y unívocas, a menudo suscita controversias que deben ser resueltas en los estrados tribunales. De esa manera, la elección de los diputados de representación proporcional a nivel local, con frecuencia descansa más en los juzgados que en las urnas.

### 3. *La Constitución del Estado de Guerrero*

La Constitución de Guerrero<sup>6</sup> señala que los diputados de mayoría relativa son “electos”, mientras que los de representación proporcional son “asignados”; además, establece que el Congreso del estado tendrá un número máximo, pero no fijo, de diputados; adicionalmente, establece un tope similar al que establece la Constitución federal, para evitar un potencial predominio abrumador de un solo partido:

Artículo 29. El Congreso del Estado, se compondrá por 28 Diputados de Mayoría Relativa, *electos* conforme al número de Distritos Electorales y hasta por 18 Diputados de Representación Proporcional, que *serán asignados* en los términos y condiciones que establezca la Ley. En ningún caso un partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios...<sup>7</sup>

En cuanto a la elección y asignación de diputados, la Constitución es parca, dejando los detalles a la legislación secundaria:

Artículo 30. Se tendrá como Diputado electo al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría de votos, en el Distrito por el que fue registrado como candidato, una vez que se realice la declaración de validez por el Consejo Distrital respectivo, así como al que se le hubiera asignado una Diputación por el principio de representación proporcional, una vez que se haya extendido la constancia de mayoría y de validez correspondientes por el órgano electoral, en los términos del ordenamiento legal aplicable.

### 4. *El Código Electoral del Estado de Guerrero*

El “ordenamiento legal aplicable” mencionado es el Código Electoral del Estado de Guerrero, que en cinco de sus artículos

6 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Guerrero*, 29 de octubre de 1999. Cfr [http://www.ceegro.mx/cec\\_codigo/const.pdf](http://www.ceegro.mx/cec_codigo/const.pdf)

7 Énfasis de los autores.

explicita la fórmula para asignar diputados de representación proporcional. El primero de ellos, como es habitual en toda la legislación electoral mexicana, y de manera similar al COFIPE, citado *ut supra*, establece qué deberá entenderse por “votación estatal válida”, o sea, cuál será la base para efectuar los cálculos para la asignación de diputados de representación proporcional:

Artículo 12. Para los efectos de la aplicación de la fórmula de las Diputaciones Plurinominales...; se entiende por votación emitida, el total de los votos depositados en las urnas.

Para la asignación de curules plurinominales se entenderá como votación estatal válida la que resulte de deducir, de la votación emitida, los votos a favor de partidos o coaliciones que no hayan obtenido el 1.5%, y los votos nulos...

A continuación el Código detalla el procedimiento a seguir para la asignación de diputaciones de representación proporcional. El artículo 13 introduce una “fórmula electoral de representatividad mínima”, utilizando de paso expresiones que parecen ser sinónimas de la “votación estatal válida” ya definida en el artículo 12:

Artículo 13. El otorgamiento de Constancias de asignación de Diputados Plurinominales de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política del Estado, se hará aplicando la fórmula electoral de representatividad mínima, integrada por los siguientes elementos:

- a) Porcentaje de acceso; y
- b) Porcentaje mínimo.

Por porcentaje de acceso se entenderá el 1.5% de la votación total válida en la circunscripción plurinominal.

Por porcentaje mínimo se entiende el 1% de la votación total válida en la circunscripción plurinominal, después de haber deducido el correspondiente al porcentaje de acceso.

La asignación de Diputados de Representación Proporcional se hará en forma decreciente, atendiendo al número de votos obtenidos por cada partido político, bajo las siguientes reglas:

- a) Se asignará un Diputado a aquel partido político que haya obtenido el 1.5% [parece significar: a todo partido político que

haya obtenido el 1.5% o más] de la votación válida en la circunscripción plurinominal;

b) Hecho que sea, las Diputaciones [todavía] por distribuir se asignarán hasta completarlas, en forma decreciente a los votos obtenidos, a aquel partido político que haya conseguido el 1% [parece significar: a todo partido político que haya obtenido el 1% o más] de la votación válida, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje de acceso; y

c) Si aún hubiese Diputaciones por distribuir, se asignarán curules por el método que señala el inciso anterior hasta agotarlas.

El artículo 14 reitera con otras palabras y corrige en sus detalles a la fórmula anterior; además, establece dos condiciones para que los partidos políticos o coaliciones puedan participar en la asignación de diputados de representación proporcional:

Artículo 14. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

I. Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de Representación Proporcional, los partidos políticos o coaliciones que hayan registrado fórmulas para la elección de diputados de Mayoría Relativa, en cuando menos diecinueve de los Distritos de que se compone el Estado, y hayan obtenido el porcentaje de acceso o más del total de la votación válida en todo el Estado;

II. Se sumará la votación válida, emitida para las fórmulas registradas en todos los Distritos de que se compone el Estado para obtener el porcentaje de acceso;

III. Se hará la declaratoria de las coaliciones o partidos políticos que hubieren postulado candidatos para la elección de diputados de Representación Proporcional y obtenido el porcentaje de acceso o más de la votación válida emitida en todo el Estado y sólo entre ellos, procederá a efectuarse la asignación de Diputados de Representación Proporcional;

IV. Acto continuo, se asignará una Diputación a cada partido político que alcance el porcentaje de acceso de la votación total válida en la circunscripción plurinominal;

V. Efectuadas las distribuciones mediante el porcentaje de acceso se procederá a obtener el correspondiente [?] al porcentaje mínimo, asignando el número de curules que falten entre la votación efectiva

válida restante, después de deducir la votación de las asignaciones que se hicieron mediante el porcentaje de acceso;

VI. ...(derogado);

VII. ...(derogado);

En todo caso, en la asignación de diputados de Representación Proporcional se seguirá el orden que tuviesen en las listas registradas, iniciándose por el partido que haya obtenido mayor votación.

El artículo 15 se refiere a los diputados suplentes, y finalmente el 16 establece: “Artículo 16. Para los efectos de la asignación de Diputados Plurinominales, las Coaliciones acumularán los votos emitidos a favor de las fórmulas de candidatos postulados por la Coalición”.

Considerados en conjunto, los artículos del Código supracitados, además de ser imprecisos en su lenguaje, establecen una fórmula de asignación sumamente compleja. Como consecuencia, resulta oscuro para el ciudadano común, e incluso parece serlo para las autoridades electorales, entender cómo son electos o asignados los diputados de representación proporcional; o sea, cómo los votos ciudadanos se transforman en representación política. En este punto, conviene citar la opinión de un ministro de la SCJN: “... si lo que se propone es entrar a las matemáticas, considero que el pueblo debe de entender y saber por qué tiene sus representantes y cómo se llega al resultado”.<sup>8</sup>

## II. EJERCICIO DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Pese a su imprecisión y complejidad, la fórmula de asignación guerrerense puede ser utilizada sin mayor dificultad, como se hará en el ejercicio siguiente, consistente en la simple aplicación del Código a los resultados de las elecciones de 2002. El cuadro 1 contiene la votación absoluta y porcentual de los partidos y la coalición contendientes; incluye además el número de diputados de mayoría relativa obtenidos por triunfos en distritos uninomina-

<sup>8</sup> *Principio de proporcionalidad en materia electoral, op. cit.*, p. 49.

les, a fin de tenerlo en cuenta para la eventual aplicación del tope constitucional de 30 diputados por ambos principios.

**Cuadro 1**  
**RESULTADOS DEFINITIVOS DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS<sup>9</sup>**

| <i>Partido</i>     | <i>Votos</i> | <i>Porcentaje sobre votación emitida relativa</i> | <i>Diputaciones de mayoría obtenidas</i> |
|--------------------|--------------|---|--|
| PAN                | 83,369       | 8.76  | 0  |
| Alianza para Todos | 378,968      | 39.81   | 16                                       |
| PRD                | 372,647      | 39.14   | 12                                       |
| PT                 | 20,700       | 2.17  | 0  |
| PRS                | 15,949       | 1.68  | 0  |
| CD                 | 26,816       | 2.82  | 0  |
| PSN                | 6,900        | 0.72  | 0  |
| PAS                | 4,370        | 0.46  | 0  |
| PSM                | 2,521        | 0.26  | 0  |
| Votos nulos        | 39,808       | 4.18  | .-                                       |
| Votación emitida   | 952,048      | 100.0   | .-                                       |

Fuente: Sentencia del TEPJF, p. 2. *Cfr* Expediente SUP-JRC-179/2002, consultable en el Archivo Jurisdiccional de la Sala Superior del TEPJF.

“El total de los votos depositados en las urnas” o “votación emitida” a que se refiere el artículo 12 del Código, fue de 952,048. Conforme a este mismo artículo, para obtener la “votación estatal válida” se deben “deducir, de la votación emitida, los votos a favor de los partidos o coaliciones que no hayan obtenido el 1.5% de la votación emitida y los votos nulos”; el resultado de esta operación es 898,449. Luego (artículos 13, párrafo segundo, y 14, fracción II) se calcula el porcentaje de acceso, o sea, el 1.5% de la votación estatal válida, equivalente a 13,476.74. Ambas operaciones están detalladas en el cuadro 2.

<sup>9</sup> Luego de que el TEEG resolviese impugnaciones y realizase algunos ajustes a los cómputos.

Cuadro 2  
CÁLCULO DE LA VOTACIÓN ESTATAL VÁLIDA  
Y DEL PORCENTAJE DE ACCESO

|   |           |
|---|-----------|
| Votación emitida  | 952,048   |
| Menos partidos o coaliciones que no alcanzaron el 1.5% (de 952,048) |           |
| PSN   | - 6,900   |
| PAS   | - 4,370   |
| PSM   | - 2,521   |
| Menos votos nulos   | - 39,808  |
| Votación estatal válida   | 898,449   |
| Porcentaje de acceso (1.5% de 898,449)                              | 13,476.74 |

A continuación se verifica (artículo 14, fracción I) cuáles partidos o coaliciones registraron candidaturas de mayoría relativa en cuando menos 19 distritos, y cuáles alcanzaron el porcentaje de acceso, ya que sólo ellos "tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional". Los partidos y la coalición que cumplen ambas condiciones son el PAN, la Alianza para Todos (integrada por el Partido Revolucionario Institucional, PRI, y el Partido Verde Ecologista de México, PVEM) el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el Partido de la Revolución del Sur (PRS), y Convergencia por la Democracia (CD).

Acto continuo, se procede a asignar una diputación a cada uno de ellos (artículos 13, párrafo cuarto, inciso a), y 14, fracción IV). Por lo tanto, en esta primera ronda de asignación basada en el porcentaje de acceso, corresponde una diputación a cada una de las siguientes fuerzas políticas que obtuvieron 13,476.74 votos o más: Alianza, PRD, PAN, CD, PT, PRS.

Hecho lo anterior (artículos 13, párrafo cuarto, inciso b, y 14, fracción V), en una segunda ronda se asigna una diputación a cada partido o coalición que haya alcanzado el porcentaje mínimo, en orden decreciente de número de votos. El porcentaje mínimo (artículo 13, párrafo tercero) es el 1% de la votación total válida

restante después de haber deducido la votación de las asignaciones que se hicieron mediante el porcentaje de acceso, o sea, 8,175.89; el cálculo detallado se encuentra en el cuadro 3. Los partidos y la coalición que alcanzan esta cifra de 8,175.89 después de haber deducido los 13,476.74 votos del porcentaje de acceso utilizado en la primera ronda (artículo 13, párrafo tercero, inciso b) *in fine*) son la Alianza, el PRD, el PAN, y CD, en ese orden. Así, en la segunda ronda corresponde una diputación a cada una de dichas fuerzas.

Cuadro 3  
CÁLCULO DE LA VOTACIÓN TOTAL VÁLIDA RESTANTE  
Y DEL PORCENTAJE MÍNIMO

| <i>Partido</i>     | <i>Votos</i> | <i>Menos porcentaje de acceso</i> | <i>Votación restante</i> |
|--------------------|--------------|-----------------------------------|--------------------------|
| PAN                | 83,369       | 13,476.74                         | 69,892.27                |
| Alianza para Todos | 378,968      | 13,476.74                         | 365,491.27               |
| PRD                | 372,647      | 13,476.74                         | 359,170.27               |
| PT                 | 20,700       | 13,476.74                         | 7,223.27                 |
| PRS                | 15,949       | 13,476.74                         | 2,472.27                 |
| CD                 | 26,816       | 13,476.74                         | 13,339.27                |
| Total              | 898,449      | 80,860.41                         | 817,588.59               |

Como todavía quedan ocho diputaciones por asignar, se aplica el artículo 13, que en su párrafo cuarto, inciso c), establece que “se asignarán curules por el método anterior hasta agotarlas”. Este es el único aspecto del Código que no se puede o debe aplicar gramaticalmente, porque implicaría asignar escaños con votos ya utilizados. Los autores lo entienden así: se asignarán diputaciones en orden decreciente de número de votos a los partidos y la coalición que sigan alcanzando el porcentaje mínimo (8,175.89 votos), después de haber deducido tanto el porcentaje de acceso utilizado en la primera ronda (13,476.74) como el propio porcentaje mínimo

utilizado en la segunda (8,175.89).<sup>10</sup> Estos son la Alianza, PRD, PAN, en ese orden, a cada uno de los cuales se asigna una nueva diputación en esta tercera ronda.

Quedando todavía cinco diputaciones por asignar, se realiza una cuarta ronda, y se asigna una diputación a cada fuerza que aún alcance 8,175.89 votos, después de deducir los 29,828.52 ya utilizados:<sup>11</sup> Alianza, PRD, PAN, en ese orden. Finalmente, como quedan aún dos diputaciones por asignar, en una quinta ronda se asignan al partido y la coalición con mayor número de votos que todavía alcanzan 8,175.89 votos, después de deducir los 38,004.41 ya utilizados:<sup>12</sup> la Alianza y el PRD, en ese orden.

En suma, de las 18 diputaciones de representación proporcional, 5 corresponderían a la Alianza, 5 al PRD, 4 al PAN, 2 a CD, 1 al PT y 1 al PRS. Con estas asignaciones ningún partido alcanza el número de 30 diputados, y por lo tanto no se aplica el tope previsto en la Constitución. El cuadro 4 resume las rondas que contempla el ejercicio.

<sup>10</sup> A la letra, el Código, en su artículo 13, párrafo cuarto, inciso c) indica que "se asignarán curules por el método que señala el inciso anterior hasta completarlas". Este inciso anterior, el b), dispone asignar diputaciones a los partidos políticos, en forma decreciente a los votos obtenidos, que hayan alcanzado el porcentaje mínimo, después de deducir *solamente* las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje de acceso. Si esto se hiciera literalmente así, en las rondas tercera y subsiguientes no deberían seguirse descontando los votos ya utilizados para cada partido o coalición, y se repetirían mecánicamente las asignaciones efectuadas en la segunda. De aplicarse esta interpretación, la tercera ronda daría una diputación a cada una de las siguientes fuerzas: Alianza, PRD, PAN, CD, en ese orden; y la cuarta daría exactamente lo mismo: una diputación a la Alianza, al PRD, al PAN y a CD; con lo que se agotan las diputaciones a asignar. Pero esta interpretación no hace sentido ni funcional ni sistemático con el conjunto del Código y la Constitución guerrerenses, ya que en el caso de CD se estarían utilizando sus mismos votos más de una vez, siendo que el Código menciona varias veces —aunque en otro contexto— la "votación válida restante".

<sup>11</sup>  $29,828.52 = 13,476.74$  (porcentaje de acceso) +  $8,175.89$  (porcentaje mínimo) +  $8,175.89$  (porcentaje mínimo utilizado en la tercera ronda).

<sup>12</sup>  $38,004.41 = 29,828.52$  (ver nota anterior) +  $8,175.89$  (porcentaje mínimo utilizado en la cuarta ronda).

**Cuadro 4**  
**RESUMEN DEL EJERCICIO DE ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES**  
**DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, POR RONDAS**

| <i>Ronda</i> | <i>Método</i>   | <i>Votos necesarios</i>                    | <i>PAN</i> | <i>Alianza para Todos</i> | <i>PRD</i> | <i>PT</i> | <i>PRS</i> | <i>CD</i> |
|--------------|---|--|------------|---------------------------|------------|-----------|------------|-----------|
| Primera      | Porcentaje de acceso                                      | 13,476.74                                  | 1          | 1                         | 1          | 1         | 1          | 1         |
| Segunda      | Porcentaje mínimo   | 8,175.89<br>(después de deducir 13,476.74) | 1          | 1                         | 1          | 0         | 0          | 1         |
| Tercera      | Porcentaje mínimo, después de deducir votos ya utilizados | 8,175.89<br>(después de deducir 21,652.63) | 1          | 1                         | 1          | 0         | 0          | 0         |
| Cuarta       | Ídem  | 8,175.89<br>(después de deducir 29,828.52) | 1          | 1                         | 1          | 0         | 0          | 0         |
| Quinta       | Ídem  | 8,175.89<br>(después de deducir 38,004.41) | 0          | 1                         | 1          | 0         | 0          | 0         |
| Total        | Ídem  |  | 4          | 5                         | 5          | 1         | 1          | 2         |

### III. ANÁLISIS DE LAS ASIGNACIONES PRACTICADAS POR EL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

#### 1. *La asignación del Consejo Estatal Electoral de Guerrero*

El CEEG, en una primera ronda, asignó 6 diputaciones, una para cada partido o coalición de los que rebasaron el porcentaje de acceso, de forma apegada al Código y coincidente con el ejer-

cicio anterior. Pero a continuación se apartó del Código en su cálculo del porcentaje mínimo. Como explicación, en la sesión del CEEG en la que se asignaron los diputados de representación proporcional un consejero manifestó:

...procedimos en efecto a hacer el cálculo matemático derivado de está [sic] fracción y nos dio el siguiente [sic], dividimos 788,861 [los autores no alcanzan a percibir de dónde salió esta cifra] entre doce curules por asignar y nos dio la cantidad de 65,738, que equivale a lo que cuesta un diputado en votos, este es el porcentaje mínimo y en base a este porcentaje, fue que hicimos la designación [sic] a cada uno de los partidos políticos...<sup>13</sup>

En el acuerdo pertinente del CEEG aparece un cuadro (que se reproduce a continuación como cuadro 5) en el que se basó la asignación de las diputaciones restantes. En este cuadro la votación restante total es de 817,588.56, que es la cifra correcta. Puede deducirse que esta cifra fue dividida entre 12, el número de diputaciones todavía por asignar, lo que da como resultado 68,132.38. La columna "Porcentaje mínimo" contiene en realidad el resultado de dividir la votación de cada partido entre 68,132.38. La columna "Total" indica cuántos diputados se asignaron a cada partido en esta segunda y última ronda, según los números enteros que alcanzan en la columna "Porcentaje mínimo".

Cuadro 5

REPRODUCCIÓN DEL CUADRO CONTENIDO EN EL ACUERDO  
DEL CEEG

| <i>Partido<br/>o coalición</i> | <i>Votación<br/>restante</i> | <i>Porcentaje</i> | <i>Porcentaje<br/>mínimo</i> | <i>Total</i> |
|--------------------------------|------------------------------|-------------------|------------------------------|--------------|
| PAN                            | 69,892.26                    | 8.55              | 1.03                         | 1            |
| Alianza                        | 365,491.26                   | 44.70             | 5.36                         | 5            |
| PRD                            | 359,170.26                   | 43.93             | 5.27                         | 5            |

<sup>13</sup> Acta de la 57a. sesión extraordinaria del CEEG, p. 27. Cf. Expediente SUP-JRC-179/2002.

|              |                   |               |              |           |
|--------------|-------------------|---------------|--------------|-----------|
| PT           | 7,223.26          | 0.88          | 0.11         | 0         |
| PRS          | 2,472.26          | 0.30          | 0.04         | 0         |
| PCD          | 13,339.26         | 1.63          | 0.20         | 0         |
| <b>Total</b> | <b>817,588.56</b> | <b>100.00</b> | <b>12.00</b> | <b>11</b> |

Fuente: Acuerdo del CEEG para la asignación de diputados de representación proporcional, p. 11. *Cfr* Expediente SUP-JRC-179/2002.

Como se ve, el CEEG asignó solamente 17 (6 por porcentaje de acceso y 11 con base en este cuadro) de las 18 diputaciones posibles. El consejero presidente del CEEG fundamentó esta decisión, a la vez que reconoció la posibilidad de impugnaciones a la misma, en los siguientes términos:

...estamos dándoles el mismo trato, con los mismos valores, con los mismos porcentajes a todos los partidos políticos, independientemente de la fuerza electoral que cada uno de ellos tiene...

...no se asigna una diputación, porque estamos acogiéndonos a lo dispuesto por el artículo 29 [de la Constitución guerrerense].<sup>14</sup>

...esperemos cual vaya a ser el resultado, que se tenga en materia de medios de impugnación, que se van a interponer y que esperaremos para que se defina por una autoridad jurisdiccional...<sup>15</sup>

En palabras del TEPJF, al revisar luego los antecedentes del caso: "Esto pone de manifiesto que en realidad, para la asignación por porcentaje mínimo el Consejo Estatal Electoral de Guerrero utilizó el método de cociente natural".<sup>16</sup> El método de cociente electoral simple o natural es utilizado como fórmula de representación proporcional en otras legislaciones electorales estatales. Se basa en dividir el total de votos entre el número de escaños, para obtener un cociente o cantidad mínima de votos para obtener un escaño; luego se asignan a cada partido tantos escaños como

<sup>14</sup> La consideración de que los diputados de representación proporcional pueden ser menos de 18 es conceptualmente correcta. Pero aquí la asignación de sólo 17 se basó en un procedimiento ajeno al Código.

<sup>15</sup> Acta de la 57a. sesión extraordinaria del CEEG, pp. 36 y 37.

<sup>16</sup> Sentencia del TEPJF, p.71. *Cfr*. Expediente SUP-JRC-179/2002.

veces quepa el cociente en su votación.<sup>17</sup> El problema es que este método no se menciona en ninguna parte de la legislación electoral guerrerense.

## 2. *La asignación del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero*

Perjudicado por la asignación del CEEG, el PAN presentó un recurso de reconsideración ante la Sala de Segunda Instancia del TEEG. Al revisar el asunto, el TEEG resolvió – en decisión dividida – de una forma diametralmente diferente a la del CEEG, aunque igualmente apartada del Código, y aún más perjudicial para el quejoso. Por un lado, el TEEG mantuvo la asignación de seis diputaciones por porcentaje de acceso practicada por el CEEG (que, como se vio, es correcta). Luego, argumentó:

La introducción del principio de proporcionalidad, obedece precisamente a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes; 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.

Empero, lo anterior de ninguna manera debe caer en la incongruencia de que, partidos políticos con una cantidad pequeña de votos en relación con los demás, obtengan escaños en desproporción a su fuerza electoral; es decir, queden sobre-representados en el órgano legislativo, como se explicará en el fondo de la presente resolución.<sup>18</sup>

Con base en las consideraciones anteriores, el TEEG asignó 6 de las 12 diputaciones restantes a la Alianza y otras 6 al PRD. Aunque el TEEG invoca una fracción del artículo 14 del Código, es evidente que hizo caso omiso de la “fórmula electoral de representatividad mínima” detallada en el artículo 13:

<sup>17</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1995, pp. 69 y ss.

<sup>18</sup> Citado en sentencia del TEPJF, p. 8. Cfr. Expediente SUP-JRC-179/2002.

De una interpretación gramatical de la fracción V del artículo 14 del Código Electoral del Estado, se arriba a la convicción de que las asignaciones de diputados de representación proporcional, por porcentaje mínimo, deben ser otorgadas entre la Coalición "Alianza para Todos" y el Partido de la Revolución Democrática, en virtud de ser los institutos políticos con más alta votación remanente, privilegiando así el sufragio ciudadano...<sup>19</sup>

El TEEG fundamentó su proceder en los siguientes términos:

La fórmula desarrollada por esta autoridad jurisdiccional, es la que más se ajusta a la normatividad electoral, con la aplicación del porcentaje de votación recibida por cada uno de los institutos políticos participantes, en la asignación de diputados de representación proporcional, conduciéndonos a la mayor fidelidad posible en la asignación; ello, para no suscitar sobre-representación y sub-representación de alguno o varios partidos políticos.<sup>20</sup>

En ese sentido, en los sistemas electorales mixtos, como es el nuestro, con diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, analizando la realidad que se plantea, cuando imperan o existen dos fuerzas políticas con alta representatividad electoral, y además, marcadamente separadas en proporción porcentual respecto de las demás fuerzas políticas existentes, *es lógico y jurídico que se tiende o se coincide en desplazar a los partidos con menor presencia en el electorado* y, el efecto que se refleja es que tantos partidos pueden alcanzar escaños en relación a la votación obtenida por cada uno de ellos.<sup>21</sup>

A juicio de los autores, el TEEG no sólo no aplicó el Código (especialmente su artículo 13), sino que además formuló consideraciones (como las subrayadas en el párrafo anterior), que se apartan de la tesis de la SCJN, que estipula que entre los fines de la representación proporcional está impedir "que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación", por lo que "en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías".

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 17.

### 3. La asignación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Inconforme con el fallo del TEEG, el PAN promovió un nuevo recurso, esta vez un juicio de revisión constitucional ante el TEPJF. Éste, por decisión unánime, determinó que la resolución del TEEG se basó en una interpretación equivocada al realizar una asignación por porcentaje mínimo que favoreció a los partidos mayoritarios.

El TEPJF, en primer lugar, mantuvo las asignaciones por porcentaje de acceso efectuadas por el CEEG y el TEEG (que, como se vio, son correctas y similares al ejercicio de los autores). Luego, en una segunda ronda, asignó las diputaciones por porcentaje mínimo en forma estrictamente apegada al Código (y coincidente con el ejercicio). A continuación, practicó otras tres rondas de asignación. Sobre esto, recuérdese que el Código señala que si aún hubiesen diputaciones por distribuir, se asignarán por el método (artículo 13, párrafo cuarto, inciso b)) del porcentaje mínimo; o sea que se asignarán a aquellos partidos que hayan obtenido "el 1% de la votación válida, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje de acceso". El TEPJF interpretó que para las rondas tercera y subsiguientes de asignación procedía deducir los votos ya utilizados en las rondas anteriores, y *además* calcular cada vez nuevos porcentajes mínimos (siendo esta última la única diferencia entre el procedimiento del TEPJF y el ejercicio). El TEPJF fundamentó su proceder de la siguiente manera:

Cabe destacar que no obstante que la obtención de un nuevo porcentaje mínimo, cuando sea necesario realizar una tercera o subsiguientes rondas de asignación, *no se encuentra establecido de manera expresa* en el texto de los artículos 13 y 14 del Código electoral estatal, tal disposición *se deduce* de la interpretación sistemática y funcional de dichos preceptos [énfasis de los autores].

En efecto, en el artículo 13, párrafo cuarto, incisos a) al c) del Código en cita, se establecen las reglas para llevar a cabo la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, mientras que en el artículo 14 del mismo ordenamiento legal se señala el procedimiento para la aplicación de la fórmula electo-

ral. De ambos numerales es posible extraer lo siguiente: en una primera ronda se hace la asignación con base en el porcentaje de acceso (1.5% de la votación estatal válida); en una segunda ronda se hace la asignación por el método de porcentaje mínimo (1% de la votación total válida restante), para lo cual la votación estatal válida debe ajustarse, restando los votos utilizados en la asignación por porcentaje de acceso; en una tercera ronda, por remisión del inciso c) del párrafo cuarto del artículo 13, se debe realizar la asignación por porcentaje mínimo (1% de la votación estatal válida restante). En este sentido, cuando se requiere efectuar una tercera ronda de asignación es evidente que la referencia que se hace al porcentaje de acceso, en realidad está relacionada con el porcentaje mínimo que se utilizó en la ronda anterior, pues las asignaciones se van realizando de manera progresiva o consecutiva, de modo que no deben tomarse en cuenta votos que ya fueron utilizados en una ronda anterior.<sup>22</sup>

El razonamiento citado, nótese, justifica el descontar los votos ya utilizados, pero no el recalculer el porcentaje mínimo (que además, por asumir varios valores, dejaría así de ser un único porcentaje). Recalculer para cada sucesiva ronda de asignación los porcentajes mínimos implica, por razones aritméticas, que éstos se irán reduciendo, con lo que se da mayor posibilidad a los partidos minoritarios de alcanzar alguna diputación adicional. Los autores no están seguros de que la necesidad de este recálculo se deduzca del Código. Como sea, el TEPJF asignó en definitiva 5 diputaciones de representación proporcional a la Alianza, 5 al PRD, 4 al PAN, 2 a CD, 1 al PT, y 1 al PRS. Es decir, el ejercicio de los autores, sin recalculer el porcentaje mínimo, coincide igualmente con la asignación del TEPJF.

#### IV. CUANTIFICACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD

Uno de los aspectos más importantes a considerar en la evaluación de todo sistema electoral es si éste produce una representación que sea proporcionada a la votación ciudadana. Según el politólogo alemán Dieter Nohlen: "Las fórmulas que se aplican

<sup>22</sup> Sentencia del TEPJF, pp. 48 y 49. *Cf.* Expediente SUP-JRC-179/2002.

para convertir votos en escaños tienen a menudo efectos políticos decisivos... Podemos afirmar... que el resultado electoral depende de la técnica de conversión de votos en escaños".<sup>23</sup>

Cuando se trata de elegir a una sola persona (como el titular del Ejecutivo o un diputado por un distrito uninominal), necesariamente debe utilizarse el principio de mayoría (relativa o absoluta), que suele producir fuertes desproporcionalidades, ya que quien obtiene más votos es el único que gana el puesto, y quienes votaron por otros partidos quedan sin ser representados por el partido de su preferencia. Cuando, en cambio, se trata de la elección de un cuerpo colegiado (como una Legislatura), es importante cuantificar en qué medida la integración porcentual de dicho cuerpo se aproxima o no a la distribución porcentual de la votación, independientemente de si su elección fue hecha por el principio de mayoría, por el de representación proporcional, o por una combinación de ambos.

En particular, sobre la representación proporcional, el politólogo italiano Giovanni Sartori señala: "Las fórmulas proporcionales exhiben... muy diversos grados de correspondencia proporcional entre votos y escaños, variando desde ajustes muy impuros (desproporcionales) hasta puros (exactamente proporcionales)".<sup>24</sup>

Existen dos métodos básicos para medir la proporcionalidad entre los escaños obtenidos y los votos recibidos por los partidos. El primero consiste en calcular las diferencias entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos obtenido por cada partido; este método conduce a hablar de sobrerrepresentación (cuando un partido obtiene un porcentaje de escaños superior al de sus votos) y de subrepresentación (cuando, a la inversa, un partido obtiene un porcentaje de escaños inferior al de sus votos). El segundo método deriva del primero, calculando una medida que resume la desviación de la proporcionalidad para todos los partidos en conjunto; consiste en calcular el coeficiente "D" de desviación de la proporcionalidad con base en la siguiente fórmula:

<sup>23</sup> Cfr Nohlen, *op. cit.*, p. 64.

<sup>24</sup> Sartori, Giovanni, "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Bernard Grofman y Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986, p. 21.

$$D = 1/2 E |c_i - v_i|,$$

donde:  $c_i$  = porcentaje de escaños del partido "i", y  
 $v_i$  = porcentaje de votos del partido "i".<sup>25</sup>

Cuanto más puro o exacto sea el ajuste entre porcentajes de votos y de escaños, más tenderá el índice D a acercarse a 0, indicando que la desviación de la proporcionalidad es mínima o, en su caso extremo, nula. En cambio, cuanto más impuro sea tal ajuste, más se alejará D de 0, llegando en su extremo hipotético de total desproporcionalidad, a 100. Por otro lado, el valor del índice D indica también qué porcentaje de votantes quedaron sin ser representados por el partido de su preferencia.<sup>26</sup>

En este apartado se examinará si la legislación del estado de Guerrero conduce o no a una efectiva representación proporcional. Para ello, se aplicarán ambos métodos de medición a las tres asignaciones de diputaciones de representación proporcional (se elimina del análisis el ejercicio realizado más arriba, por ser su asignación similar a la practicada por el TEPJF). Esto se hará primero con la asignación de las diputaciones de representación proporcional propiamente dichas, y luego con la integración total del Congreso por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional). Este segundo paso se considera importante porque, como ya se señaló, la representación proporcional y la elección por mayoría relativa no son consideradas en México como ámbitos separados, sino vinculados entre sí por el objetivo de tutelar el pluralismo político.

### 1. *Proporcionalidad en la asignación de diputaciones de representación proporcional*

En la idea de "proporcionalidad pura", idealmente cada voto debería traducirse en representación. Con base en esta idea, el cuadro 6 compara los porcentajes de votos obtenidos por *todos* los partidos y la coalición (incluyendo a los que no alcanzaron el um-

<sup>25</sup> Cfr. Taagepera, Rein, y Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1989, pp. 104 y ss.

<sup>26</sup> Esta es una inferencia de los autores de este artículo, y no de los creadores del índice D, Taagepera y Shugart.

bral de 1.5% marcado en la legislación)<sup>27</sup> con sus porcentajes de escaños asignados por representación proporcional; contiene, además, las diferencias entre unos y otros, así como los respectivos índices "D" (los porcentajes de votos fueron calculados sobre el total de votos válidos, es decir, descartando solamente los votos nulos, que no pueden convertirse en representación).

## Cuadro 6

COMPARACIÓN ENTRE PORCENTAJES DE VOTOS  
(SOBRE VOTOS VÁLIDOS) Y PORCENTAJES DE ESCAÑOS ASIGNADOS  
POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

| <i>Partido<br/>o coalición</i>                 | <i>Porcentaje<br/>de votos</i> | <i>Porcentajes de escaños y diferencias con los porcentajes<br/>de votos según asignación de:</i> |             |             |             |              |             |
|--|--------------------------------|---|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
|  |                                | <i>CEEG</i>   | <i>Dif.</i> | <i>TEEG</i> | <i>Dif.</i> | <i>TEPJF</i> | <i>Dif.</i> |
| PAN  | 9.14                           | 11.76   | + 2.62      | 5.56        | - 3.58      | 22.22        | + 13.08     |
| Alianza  | 41.54                          | 35.29   | - 6.25      | 38.89       | - 2.65      | 27.78        | - 13.76     |
| PRD  | 40.85                          | 35.29   | - 5.56      | 38.89       | - 1.96      | 27.78        | - 13.07     |
| PT   | 2.27                           | 5.88  | + 3.61      | 5.56        | + 3.29      | 5.56         | + 3.29      |
| PRS  | 1.75                           | 5.88  | + 4.13      | 5.56        | + 3.81      | 5.56         | + 3.81      |
| CD   | 2.94                           | 5.88  | + 2.94      | 5.56        | + 2.62      | 11.11        | + 8.17      |
| PSN  | 0.76                           | 0.00  | - 0.76      | 0.00        | - 0.76      | 0.00         | - 0.76      |
| PAS  | 0.48                           | 0.00  | - 0.48      | 0.00        | - 0.48      | 0.00         | - 0.48      |
| PSM  | 0.28                           | 0.00  | - 0.28      | 0.00        | - 0.28      | 0.0          | - 0.28      |
| Suma<br>de porcentajes                         | 100.00                         | 99.98   | --          | 100.02      | --          | 100.01       | --          |
| Escalaños de<br>representación<br>proporcional | --                             | 17  |             | 18          |             | 18           |             |
| Índice "D"                                     | --                             | 13.32   |             | 9.72        |             | 28.35        |             |

27 Desde otro punto de vista, atendiendo a que el Código establece que sólo los partidos que superen el 1.5 % de la votación emitida tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, conviene analizar la proporcionalidad entre los porcentajes de escaños, por un lado, y por otro los porcentajes de votos obtenidos sólo por los partidos o coaliciones que sí superaron el 1.5% de la votación emitida. Esto no arroja grandes cambios: al eliminarse de los cálculos a los tres partidos que no obtuvieron el 1.5%, se reducen ligeramente los porcentajes de sub y sobrerepresentación, y el valor del índice "D" disminuye marginalmente.

En términos de desviación de la proporcionalidad medida por el índice "D", la asignación del CEEG es intermedia entre las otras dos: D alcanza un valor de 13.32, equivalente al porcentaje de electores que no quedan representados por el partido por el que votaron. En esta asignación, las dos opciones políticas más votadas, o sea, la Alianza y el PRD, resultan subrepresentadas; y los partidos relativamente menos votados, incluyendo al PAN, pero que sobrepasaron el umbral de 1.5% de la votación válida, logran sobrerrepresentación. Los partidos que no alcanzaron el umbral de 1.5% de los votos quedan subrepresentados por disposición legal, tanto en esta asignación como en las siguientes.

La asignación del TEEG es la más cercana a la proporcionalidad: el índice "D" asume un valor de 9.72, que equivale al porcentaje de votantes que no resultan representados por el partido por el que votaron. En esta asignación, las tres opciones políticas más votadas, Alianza, el PRD y el PAN, quedan subrepresentadas; inversamente, los partidos menos votados, pero que sobrepasaron el umbral de 1.5%, quedan sobrerrepresentados.

Finalmente, la asignación practicada por el TEPJF es la más desviada de la proporcionalidad. El índice "D" alcanza un elevado valor de 28.35, lo que indica que más de un cuarto de los votantes no quedan representados por el partido o coalición por el o la que votaron. Consecuentemente, los márgenes de sobrerrepresentación y de subrepresentación son, en esta asignación, mayores que en las otras dos. Las dos opciones más votadas, la Alianza y el PRD quedan subrepresentadas; las opciones siguientes en número de votos, el PAN, CD, PT y PRS, obtienen sobrerrepresentación.

En las tres asignaciones se advierten algunas constantes, y una importante diferencia en el caso del PAN:

- las dos fuerzas más votadas, la Alianza y el PRD, resultan siempre subrepresentadas, aunque en diversa cuantía, en las tres asignaciones;
- el tercer partido más votado, el PAN, resulta ligeramente sobrerrepresentado en la asignación del CEEG, ligeramente subrepresentado en la del TEEG, y fuertemente sobre-

rrepresentado en la del TEPJF, variando además mucho los escaños que se le asignan (no es de extrañar que fuese éste el partido que presentó impugnaciones);

- el cuarto partido más votado, CD, resulta sobrerrepresentado en pequeña medida en las asignaciones del CEE y el TEE, y en gran medida en la del TEPJF;
- los dos partidos menos votados, pero que superaron el umbral de 1.5%, el PT y el PRS, resultan siempre sobrerrepresentados, y alcanzan siempre el mismo número de diputados (uno cada uno);
- por definición legal, los partidos que no alcanzaron el 1.5% de la votación emitida quedan subrepresentados *a priori*.

En síntesis, cuando se consideran exclusivamente los escaños de representación proporcional, la asignación del TEPJF es la más desviada de la proporcionalidad; en particular, desfavorece a los partidos más votados y favorece a los menos votados, pero que superaron el umbral de 1.5%. Sin embargo, esto es coherente tanto con las tesis de la SCJN, en el sentido de que el principio de proporcionalidad en materia electoral debe tutelar como valor al pluralismo político, como con la “fórmula electoral de representatividad mínima” establecida en el Código guerrerense. Así, la asignación efectuada por el TEPJF no sólo se atiene al Código, sino que además atiende a las tesis de la SCJN, premiando o estimulando a los partidos minoritarios, y restringiendo a los partidos mayoritarios.

## 2. *Proporcionalidad en la integración total del Congreso*

Como ya se señaló, en México la proporcionalidad entre votos y escaños no debe verse solamente en relación con la asignación de diputaciones de representación proporcional propiamente dichas, sino también en relación con la integración total de los órganos legislativos. Por esto, resulta útil comparar los porcentajes de votos obtenidos por los partidos, con sus porcentajes totales de escaños obtenidos por ambos principios (de mayoría relativa y

de representación proporcional). En este punto se hace necesario recordar que en las elecciones analizadas, la Alianza ganó 16, y el PRD 12, de los 28 distritos electorales de Guerrero; y los restantes partidos, ninguno. Con esta información puede construirse el cuadro 7, que permite hacer la comparación mencionada para *todos* los partidos o coaliciones.<sup>28</sup>

Cuadro 7

COMPARACIÓN ENTRE PORCENTAJES DE VOTOS (SOBRE VOTOS VÁLIDOS) Y PORCENTAJES DE ESCAÑOS TOTALES POR AMBOS PRINCIPIOS (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL)

| Partido o coalición | Porcentaje de votos | Porcentajes de escaños y diferencias con los porcentajes de votos según asignación de: |        |       |        |        |        |
|---------------------|---------------------|--|--------|-------|--------|--------|--------|
|                     |                     | CEEG   | Dif.   | TEEG  | Dif.   | TEPJF  | Dif.   |
| PAN                 | 9.14                | 4.44   | - 4.70 | 2.17  | - 6.97 | 8.70   | - 0.44 |
| Alianza             | 41.54               | 48.89  | + 7.35 | 50.00 | + 8.46 | 45.65  | + 4.11 |
| PRD                 | 40.85               | 40.00  | - 0.85 | 41.30 | + 0.45 | 36.96  | - 3.89 |
| PT                  | 2.27                | 2.22   | - 0.05 | 2.17  | - 0.10 | 2.17   | - 0.10 |
| PRS                 | 1.75                | 2.22   | + 0.47 | 2.17  | + 0.42 | 2.17   | + 0.42 |
| CD                  | 2.94                | 2.22   | - 0.72 | 2.17  | - 0.77 | 4.35   | + 1.41 |
| PSN                 | 0.76                | 0  | - 0.76 | 0     | - 0.76 | 0      | - 0.76 |
| PAS                 | 0.48                | 0  | - 0.48 | 0     | - 0.48 | 0      | - 0.48 |
| PSM                 | 0.28                | 0  | - 0.28 | 0     | - 0.28 | 0      | - 0.28 |
| Suma de porcentajes | 100.01              | 99.99  | --     | 99.98 | --     | 100.00 | --     |
| Total de escaños    | --                  | 45   |        | 46    |        | 46     |        |
| Índice "D"          | --                  | 7.83   |        | 9.35  |        | 5.95   |        |

Al considerar en su conjunto la integración de la Cámara por ambos principios, se ve en primer lugar que los índices "D" son en las tres asignaciones más bajos que los resultantes de considerar exclusivamente (o por separado) la asignación de diputados de representación proporcional. Esto significa que ambos principios se

28 Véanse la nota anterior y demás precisiones al cuadro 6.

contrabalancean y compensan mutuamente, que es precisamente lo que busca la legislación federal, y al parecer también la legislación local. En efecto, si el principio de mayoría relativa dio amplia ventaja a la Alianza y al PRD, el principio de representación proporcional favorece más — en cualquiera de las tres asignaciones practicadas— a los restantes partidos que sobrepasaron el 1.5% de la votación emitida, restaurando en términos generales la proporcionalidad entre votos y escaños en la integración total del Congreso.

Ahora bien, comparando la integración total del Congreso, que resultaría de cada una de las tres asignaciones, se encuentra algo un tanto paradójico. Como ya se vio, la practicada por el TEPJF era la más desviada de la proporcionalidad cuando se consideraba exclusivamente la asignación de diputados de representación proporcional; pero es ahora la que permite una integración total del Congreso de Guerrero más apegada a la proporcionalidad, con un índice “D” de sólo 5.95, y con sobre- y subrepresentación que no alcanzan a cinco puntos porcentuales para ningún partido. En cambio, la practicada por el TEEG, que era la más apegada a la proporcionalidad cuando se consideraba solamente la asignación de diputados de representación proporcional, es ahora la que más se aleja de la proporcionalidad cuando se la considera a la luz de la integración total del Congreso local por ambos principios, con un índice “D” de 9.35. Y la asignación del CEEG vuelve a colocarse en una posición intermedia entre las otras dos, con un índice “D” de 7.83.

Es difícil determinar si el Código quiere favorecer la proporcionalidad sólo en el segmento de las diputaciones de representación proporcional, o si lo quiere hacer en la integración total del Congreso local por ambos principios. En la duda, parecería que el Código intenta favorecer esto último, en la medida en que establece una fórmula *sui generis* para asignar diputaciones de representación proporcional, radicalmente distinta de las dos más usuales a nivel internacional, que son la del divisor y la del cociente. Esta originalidad del Código parece encontrar justificación en el resultado final de su aplicación: un Congreso local que en su integración total por ambos principios está bastante ajustado a la votación ciudadana.

## V. CONCLUSIONES

No cabe duda para los autores de que el Código Electoral del Estado de Guerrero es oscuro e impreciso en materia de representación proporcional; y se ha visto que su imprecisión llevó, en el caso concreto de 2002, a distintas formas de interpretarlo y a una asignación litigiosa de las diputaciones de representación proporcional. Se hace necesaria, en este como en otros códigos electorales estatales, una mejor técnica legislativa, que dé claridad al procedimiento de asignación y reduzca las fuentes de litigiosidad. La claridad de los textos legales es necesaria para los partidos, pero también para los ciudadanos: unos y otros deben poder entender fácilmente cómo sus votos se convierten en escaños.

Uno de los aspectos oscuros del Código es la "fórmula electoral de representatividad mínima", en particular en lo relativo al porcentaje mínimo y la multicitada referencia al "método que señala el inciso anterior". Tal vez por la oscuridad misma del Código, tal vez porque éste da la impresión de no promover la proporcionalidad buscada, fue que el CEEG y el TEEG no lo acataron a la hora de asignar diputaciones de representación proporcional. Es posible pensar que ambas instancias tuvieron la intención de "corregir", con sus respectivas decisiones, defectos reales o supuestos del ordenamiento legal aplicable, en particular la desproporcionalidad que a primera vista éste parece fomentar.

Sin embargo, en un examen más profundo, la legislación electoral del estado de Guerrero sí conduce a la proporcionalidad, pero en la integración total del Congreso, aunque no lo haga directamente en la asignación de las diputaciones de representación proporcional. De hecho, como se vio, en 2002 la aplicación del Código guerrerense produjo —según la decisión final del TEPJF— una integración total del Congreso del estado bastante proporcional. ¿Es éste un efecto deliberadamente buscado por la legislación guerrerense? Es difícil saberlo, pero el hecho es que sí lo produce, de manera coherente con las tesis de la SCJN en materia de proporcionalidad, que afirman que ésta debe considerarse tomando en cuenta la integración total de los Legislativos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

En cuanto a la asignación definitiva realizada por el TEPJF, vale recordar que éste agregó una consideración no expresamente contenida en el Código: la discutible necesidad de recalcular los porcentajes mínimos en terceras y sucesivas rondas de asignación. En esta ocasión se recalculase o no el porcentaje mínimo, el número de diputaciones asignados a cada partido o coalición resulta ser el mismo.

Finalmente, cabe apuntar que el examen detenido de este caso permite concluir que el sistema electoral guerrerense tiene características singulares, en especial en lo que hace al uso de una fórmula que favorece la representación de las minorías, siempre y cuando éstas sobrepasen un umbral bastante bajo y hayan registrado candidaturas de mayoría relativa en cierto número de distritos. Esta última conclusión puede extenderse, en verdad, a todos los sistemas electorales utilizados en México para la elección de diputados, tanto a nivel federal como local. En efecto, salvando sus diferencias de detalle, estos sistemas favorecen en el ámbito de la representación proporcional a los partidos minoritarios, mientras que en el ámbito de la mayoría relativa favorecen a los partidos más grandes. Comparados con otros sistemas electorales que utilizan parcialmente la representación proporcional, los vigentes en México no son ni sistemas que vinculen directamente las diputaciones de cada partido a su respectivo porcentaje de votos ni tampoco sistemas segmentados, en que existan dos ámbitos separados de representación. Son, podría decirse, en cambio, sistemas *combinados* que compensan y corrigen en el ámbito de la representación proporcional, los efectos de sobre y subrepresentación por naturaleza existentes en el ámbito de la elección por mayoría relativa.

En síntesis final, el Código Electoral de Guerrero, aunque oscuro y complejo en materia de representación proporcional, en su esencia sí es aplicable, y sí favorece la proporcionalidad en la integración total del Legislativo local; lo cual, según la SCJN, es precisamente lo que busca explícitamente el peculiar sistema electoral mexicano, y al parecer también el guerrerense.