

LA CLÁUSULA DE GOVERNABILIDAD Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL CASO DE 2003

Gustavo Ernesto EMMERICH*

Luis Eduardo MEDINA**

RESUMEN: En 2000 y 2003, la elección de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dio lugar a litigios en torno a la asignación de escaños de representación proporcional. Como se explica en el presente ensayo, en ambos casos, el centro de las controversias fue una “cláusula de gobernabilidad” que, de darse ciertos supuestos, otorgaría automáticamente el control de la asamblea al partido político con más diputaciones de mayoría relativa. En 2003, la interpretación de los preceptos respectivos dio lugar a tres distintas asignaciones de representación proporcional, concluyéndose que debería eliminarse la cláusula de gobernabilidad y rebajarse el máximo de diputados que un partido puede tener.

Palabras clave: derecho electoral, representación proporcional, cláusula de gobernabilidad.

ABSTRACT: In 2000 and 2003, the election of representatives to the Legislative Assembly of the Federal District was a matter of judicial disputes centered on the distribution of proportional representation seats. As the authors of this essay explain, in both cases, the so called “governability clause” was at the center of the discussions because, under certain conditions, it would automatically grant control of the Assembly to the party with more seats elected though the principle of relative majority. In 2003, the interpretation of applicable statutes rendered three different proportional representation apportionments. Hence, it is argued that the “governability clause” should be abrogated and the maximum number of seats for each party should be reduced.

Descriptors: electoral law, proportional representation, governability clause.

* Profesor de ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

** Profesor asociado en el Departamento de Sociología, Coordinación de Ciencia Política en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *La representación proporcional en el DF antes de las reformas de 2003*. III. *Asignación del Consejo General del IEDF*. IV. *Asignación del TEDF*. V. *Asignación del TEPJF*. VI. *El código reformado en 2003 y un ejercicio hipotético de asignación*. VII. *Cuantificación de la proporcionalidad*. VIII. *Conclusiones*.

En 2000 y 2003, la elección de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dio lugar a litigios en torno a la asignación de escaños de representación proporcional. En ambos casos, el centro de las controversias fue la aplicación de una llamada “cláusula de gobernabilidad” que, de darse ciertos supuestos, otorgaría automáticamente el control de la ALDF al partido político con más diputaciones de mayoría relativa. Como se verá, la cláusula en cuestión no está particularmente bien diseñada desde un punto de vista técnico, y en 2003 la interpretación de los preceptos respectivos dio lugar a tres distintas asignaciones de representación proporcional, practicadas sucesivamente por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Trabajos previos han estudiado la representación proporcional en otras entidades federativas de la república mexicana, así como el relevante rol de la justicia electoral en la interpretación y/o aplicación de las legislaciones respectivas.¹ Estos trabajos muestran que el del

¹ Entre otros: Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma político-electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas”, en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001; Becerra Chávez, Pablo Javier, “Los sistemas electorales locales en México: una perspectiva comparada”, ponencia presentada al IV Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Toluca, Estado de México, 2002; Becerra Chávez, Pablo Javier, “El proceso electoral del año 2000 en el Distrito Federal”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 1, enero-junio de 2003; Emmerich, Gustavo Ernesto y Medina, Luis Eduardo, “Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 109, enero-abril de 2004; Emmerich, Gustavo Ernesto y López Ulloa, Xóchitl, “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso de Sinaloa, 1998-2001”, *Región y sociedad*, mayo-agosto de 2004; Emmerich, Gustavo Ernesto, y Medina, Luis Eduardo, “La representación proporcional en el congreso mexiquense: el caso de 2003”, inédito; Hernández Norzagaray, Ernesto, “El sistema electoral sinaloense: diseño y rendimiento institucional (1995-2001)”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 1, enero-junio de 2003; Peschard, Jacqueline, “La represen-

DF no es un caso singular, ya que también en otras entidades federativas ha habido litigios en torno a la representación proporcional, motivados en buena medida por ambigüedades o lagunas en las legislaciones electorales locales. Este artículo examina la legislación del DF para la elección de diputados locales de representación proporcional y los problemas habidos en su aplicación, especialmente en el caso de 2003. El objetivo general de este trabajo es contribuir a una mejor y mayor proporcionalidad entre la asignación de escaños y el voto ciudadano, por vía de la detección y el análisis político-jurídico de aspectos perfectibles de la legislación en esta materia. Para un panorama de mayor alcance nacional, es conveniente consultar el estudio de Emmerich y Medina sobre “Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero”, publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.²

I. ANTECEDENTES

La legislación electoral para el Distrito Federal (DF) ha venido cambiando gradualmente desde los años ochenta. Por reforma constitucional de 1986 fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, elegida por primera vez en 1988. Por reforma constitucional de 1990, se introdujo la actual cláusula de gobernabilidad en la elección de dicha Asamblea de Representantes: al partido político que hubiera ganado más diputaciones de mayoría relativa y rebasado el 30% de la votación, se le otorgará la cantidad de diputaciones de representación proporcional necesaria para asegurarle la mayoría absoluta de escaños en la asamblea.

Por reforma constitucional de 1996, en sustitución de la anterior Asamblea de Representantes fue creada la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, manteniéndose vigente la cláusula de gobernabilidad. Al elegirse la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en adelante, la ALDF) por primera vez en 1997, la asignación de escaños de representación proporcional fue realizada por el Instituto Federal Electoral (IFE), a través de su Consejo Local en el Distrito Federal,

tación política en el Distrito Federal”, en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.

² Emmerich y Medina, *op. cit.*, nota anterior.

con base en el libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), sin que se registrasen impugnaciones. En 1999, la ALDF aprobó el Código Electoral del Distrito Federal (en adelante, el código) y creó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF); paralelamente, el Congreso de la Unión derogó el libro octavo del Cofipe, con lo que cesó la intervención del IFE en procesos electorales locales del DF.

En el proceso electoral de 2000 la asignación de escaños de representación proporcional en la ALDF fue realizada por el Consejo General del IEDF, con base en el código local. En esta ocasión, el IEDF resolvió aplicar la cláusula de gobernabilidad a la Alianza para el Cambio, coalición integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la cual había obtenido el mayor número de constancias de mayoría relativa (21, de las cuales 16 correspondieron al PAN y cinco al PVEM) y más de 30% de los votos; en el razonamiento del IEDF, debían otorgarse a esta alianza 13 diputaciones de representación proporcional, para que alcanzase la mayoría absoluta de escaños (34) en la ALDF. Lo anterior fue impugnado ante el TEDF por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que alegó que era a él a quien debía aplicársele la cláusula de gobernabilidad, ya que había obtenido 18 diputaciones de mayoría relativa, todas como resultado de candidaturas comunes con otros partidos (en el marco de la llamada Alianza por la Ciudad de México), y más de 30% de los votos. Como el TEDF ratificó la resolución del IEDF, el PRD recurrió entonces a un juicio de revisión constitucional ante el TEPJF. Esta última instancia sostuvo que ni a candidaturas comunes ni a coaliciones se les puede adjudicar diputaciones por cláusula de gobernabilidad, por lo que procedió a realizar una nueva asignación basada en el criterio de proporcionalidad pura. En definitiva, de las 26 diputaciones de representación proporcional a asignar, el TEPJF asignó tres al PAN, una a su entonces aliado el PVEM, y tres al PRD; del resto, asignó 16 al PRI, y tres al Partido Democracia Social; en resumen, ninguno de los dos partidos más votados se benefició de la cláusula de gobernabilidad.³

³ Becerra Chávez, “El proceso electoral...”, *cit.*, nota 1.

Siendo evidente que la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional no estaba clara, en 2003 el código fue reformado en este —y otros— aspectos. Sin embargo, la reforma entró en vigor el primero de octubre, después de concluido el proceso electoral de ese año, que por lo tanto fue llevado a cabo con el código anterior. En la sección siguiente se reseña y comenta la legislación que estuvo vigente para los procesos electorales de 2000 y 2003.

II. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL DF ANTES DE LAS REFORMAS DE 2003

El DF tiene un régimen de representación proporcional *ad hoc*, expresamente establecido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

La fracción III del mismo artículo constitucional establece la multicitada “cláusula de gobernabilidad”:

III. Al partido político que obtenga por sí mismo [se entiende: no en coalición o a través de candidaturas comunes] el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea.

Las cláusulas de este tipo pertenecen a una etapa bastante reciente de la historia electoral de México: aquella en que el antes partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI), ya no tenía seguridad de vencer arrasadoramente en las elecciones, pero procuraba una legislación que le facilitase mantener el control mayoritario de los órganos legislativos. En la legislación electoral federal y en la mayoría de las estatales, las cláusulas de gobernabilidad han ido desaparecien-

do; y en más de un caso han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), debido a que las mismas suelen contravenir el principio de proporcionalidad.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (en adelante, EGDF) reitera y desarrolla las disposiciones constitucionales en la materia. Así, el artículo 37 del EGDF determina, entre otras cosas, que la ALDF contará con 40 diputados de mayoría relativa electos en igual número de distritos electorales, y 26 de representación proporcional:

Artículo 37. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán acreditar que participan con candidatos de mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Al partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación.

Además, al aplicar ésta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios [o sea 41 curules].

b) Al partido político que obtenga por sí mismo, el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputa-

dos de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.

c) Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.

El procedimiento a seguir para asignar diputaciones de representación proporcional es precisado por los artículos 11, 12 y 13 del código; en esta sección, se utiliza el pretérito para hacer referencia a su redacción vigente entre 2000 y 2003. El artículo 11 limitaba la participación en la asignación de diputados de representación proporcional a los partidos y coaliciones que hubiesen obtenido por lo menos el 2% de la votación total efectiva y registrado candidatos de mayoría relativa en todos los distritos electorales del DF:

Artículo 11. Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, los partidos políticos o coaliciones que cumplan los requisitos siguientes:

a) Registrar, en orden de prelación, una lista con un número igual al de diputados a elegir por el principio de representación proporcional o en la circunscripción en fórmulas de candidatos propietarios y suplentes en los términos establecidos por este código;

b) Obtener cuando menos el 2% de la votación total efectiva en la circunscripción; y

c) Registrar candidatos a diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales en que se divide el Distrito Federal.

Se deroga.

El artículo 12 definía algunos conceptos y principios en materia de representación proporcional:

Artículo 12. Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

a) Votación total emitida es la suma de todos los votos depositados en las urnas en la circunscripción respectiva;

b) Se entenderá como votación efectiva 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;

c) Cociente natural es el resultado de dividir la votación efectiva entre los diputados de representación proporcional por asignar, en los términos de este código; y

d) Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir una vez hecha la asignación de acuerdo al inciso anterior.

El artículo 13 establecía la fórmula para la asignación de diputaciones de representación proporcional (además de previsiones sobre el orden de asignación nominal que aquí no se citan):

Artículo 13. Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, de acuerdo al procedimiento siguiente:

a) Se determinará si es de aplicarse los supuestos a que se refiere el párrafo quinto, incisos b) y c) del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asimismo, si es de aplicarse el límite máximo de diputados con que un sólo partido puede contar en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

b) De actualizarse lo previsto en el inciso anterior, el número de diputaciones restantes por distribuir integrará el cociente natural, para la asignación a los demás partidos políticos, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;

[O sea, el cociente natural se calculaba con 26 diputaciones de representación proporcional, menos las que ya se hayan asignado por cláusula de gobernabilidad.]

c) Si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, se distribuirán por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules;

d) De no actualizarse lo previsto por el inciso a) del presente artículo, se procederá a calcular el cociente natural con la totalidad de integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; una vez calculado el número de veces que contiene el cociente natural cada una de las votaciones de los partidos, se restará el número de diputados uni-

nominales que haya obtenido, el resultado de esta operación, y en su caso, el resto mayor, será el número de diputados de representación proporcional que se asignará a cada partido político.

Como se aprecia, el artículo 13 del código establecía dos procedimientos principales y uno accesorio para asignar diputaciones de representación proporcional:

Con aplicación de cláusula de gobernabilidad, en virtud de los incisos a) y b): al partido que por sí sólo hubiese obtenido más constancias de mayoría, siempre y cuando superase el 30% de la votación, se le asignarían diputaciones de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la ALDF; además, si algún partido quedase en posición de rebasar el tope de 63% de escaños, debían asignársele diputaciones sólo hasta alcanzar dicho tope; en ambos casos, el cociente natural se calcularía luego sobre las diputaciones de representación proporcional que quedasen por asignar (o sea, 26 menos las que ya se hubiesen asignado); a cada partido se le asignarían tantas diputaciones como veces cupiese el cociente natural en su respectiva votación.

Sin aplicación de cláusula de gobernabilidad, a tenor del inciso d): se calcularía el cociente natural sobre 66 diputaciones totales de la ALDF; a cada partido se le asignarían tantas diputaciones como veces cupiese el cociente natural dentro de su respectiva votación, menos las que ya hubiese obtenido por mayoría relativa.

Restos mayores (en plural, ya que puede asignarse más de una diputación por este método): según los incisos c) y d) era el procedimiento a aplicar si quedase todavía alguna diputación por asignar.

No obstante, el artículo que aquí se comenta no decía cómo proceder si algún partido lograra la mayoría absoluta de la ALDF con sus solos triunfos de mayoría relativa. Ahora bien, en 2003 el PRD ganó 37 diputaciones de mayoría relativa y superó el 30% de los votos, con lo que se colocó en los supuestos de la cláusula de gobernabilidad. Pero, ¿cómo podrían asignársele diputaciones de representación proporcional para que alcanzase la mayoría absoluta de la

ALDF, si ya tenía esa mayoría absoluta con sus 37 triunfos en los distritos electorales uninominales? Y además, ¿qué procedimiento debía aplicarse para asignar diputaciones a los demás partidos? ¿El primero, con un cociente natural resultante de dividir entre 26 escaños, o el segundo, con un cociente natural resultante de dividir entre 66 escaños? En las tres secciones siguientes se resumen y comentan las formas divergentes en que el IEDF, el TEDF y el TEPJF dieron resolución a estas cuestiones en 2003.

III. ASIGNACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IEDF

El Consejo General del IEDF, en votación dividida, asignó las diputaciones de representación proporcional a través de un acuerdo que se resume enseguida.⁴ El cómputo final de la votación se reproduce en la tabla 1, en la siguiente página.

Visto que los partidos del Trabajo (PT), Convergencia (Conv.), de la Sociedad Nacionalista (PSN), Alianza Social (PAS), Liberal Mexicano (PLM) y Fuerza Ciudadana (FC) no obtuvieron el 2% de la votación total emitida ni de la votación total efectiva, la asignación de diputados de representación proporcional se limitó al PAN, PRI, PRD, PVEM y México Posible (MP). Deduciendo los votos de los partidos que no obtuvieron el 2%, los votos nulos y los votos en blanco, el IEDF calculó la votación efectiva, que fue de 2,681,722 votos.

El IEDF reconoció que se cumplían las condiciones para aplicar la cláusula de gobernabilidad a favor del PRD, pero advirtió que sería nugatorio pretender asignarle diputaciones de representación proporcional, en razón de que ya rebasaba la mayoría absoluta de la ALDF; señaló además que las 37 diputaciones ya obtenidas por el PRD representan 56.06% de la ALDF, mientras que su votación fue de 43.34% de los votos depositados en las urnas, lo que correspondería

⁴ IEDF, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se efectúa el cómputo correspondiente a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, electos por el principio de representación proporcional, se declara la validez de esa elección, se asignan los diputados que por este principio le corresponden a cada partido con derecho a asignación y en consecuencia se expiden las constancias de asignación proporcional", ACU-683-03, 9 de julio de 2003.

Tabla 1. Reproducción de tabla del IEDF*

<i>Partido político</i>	<i>Triunfos en distritos electorales uninominales</i>	<i>Votación total obtenida</i>	<i>Porcentaje sobre la votación total emitida</i>
PAN	3	738,358	25.07%
PRI	-	339,614	11.53%
PRD	37	1,276,206	43.34%
PT	-	40,749	1.38%
PVEM	-	256,589	8.71%
Convergencia	-	51,126	1.74%
PSN	-	14,465	0.49%
PAS	-	10,495	0.36%
MP	-	70,955	2.41%
PLM	-	16,230	0.55%
FC	-	20,411	0.69%
Votos en blanco	-	26,563	0.90%
Votos nulos	-	82,964	2.82%
<i>Total</i>	<i>40</i>	<i>2,944,725</i>	<i>100.00%</i>

* Acuerdo 683-03, considerando 37.

a 28 diputaciones; en consecuencia, el PRD tenía “una sobrerrepresentación de nueve diputaciones”. En esta situación, agregó, eran inaplicables los incisos b) y c) del artículo 13 del código (que remiten al cociente natural resultante de dividir entre 26 diputaciones de representación proporcional para aplicar luego el método de restos mayores).⁵

Por lo tanto, el IEDF procedió a calcular el cociente natural con las 66 diputaciones que conforman la ALDF, en términos de lo establecido en el inciso d) del artículo 13 del código. Dividiendo la votación total efectiva entre 66, obtuvo el cociente natural de 40,632.15 votos. A continuación, dividió la votación obtenida por cada fuerza política con derecho a representación proporcional entre el cociente natural (tabla 2).

Luego, procedió a restar los triunfos electorales uninominales que cada partido había obtenido por el principio de mayoría relativa, y apuntó: “el resultado que se obtenga en números enteros, corresponderá a las diputaciones de representación proporcional que mediante la distribución de cociente natural deberá asignarse a cada fuerza política” (tabla 3).⁶

Visto que el resultado fue negativo para el PRD, el IEDF señaló que “es inadmisibile que se le tengan que restar diputaciones de mayoría relativa”,⁷ y argumentó lo siguiente:

Para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, *es necesario retomar la fórmula de proporcionalidad pura con un criterio funcional que consiste en calcular la votación total efectiva y su respectivo cociente natural sin tomar en cuenta la votación obtenida por el Partido de la Revolución Democrática* [énfasis de los autores], dado que por sí sólo ha logrado la gobernabilidad tutelada por el inciso b), del párrafo sexto, del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.⁸

⁵ *Ibidem*, considerandos 40 a 43.

⁶ *Ibidem*, considerando 46.

⁷ *Ibidem*, considerando 47.

⁸ *Ibidem*, considerando 48.

Tabla 2. Reproducción de tabla del IEDF*

<i>Partido político</i>	<i>Votos obtenidos (A)</i>	<i>Cociente natural (B)</i>	<i>Diputados distribuidos por la fórmula de proporcionalidad pura (C = A/B)</i>
PAN	738,358	40,632.15	18.17
PRI	738,358	40,632.15	8.36
PRD	1,276,206	40,632.15	31.41
PVEM	256,589	40,632.15	6.31
MP	70,955	40,632.15	1.75

* IEDF, 2003, considerando 45.

Tabla 3. Reproducción de tabla del IEDF*

<i>Partido político</i>	<i>Diputados distribuidos por la fórmula de proporcionalidad pura (C)</i>	<i>Triunfos de mayoría relativa (D)</i>	<i>Diputados de representación proporcional por asignar por cociente natural (E = C-D)</i>
PAN	18	3	15
PRI	8	0	8
PRD	31	37	-6
PVEM	6	0	6
MP	1	0	1

* IEDF, 2003, considerando 46.

A continuación, decidió calcular el cociente natural excluyendo la votación del PRD y dividiendo entre 26 diputaciones:

Para poder aplicar la fórmula de proporcionalidad pura contenida en el artículo 13 del código..., conforme al principio implícito en el inciso d) de dicho artículo, es necesario... calcular el cociente natural, con base en el cual se asignarán los diputados por el principio de representación proporcional, utilizando como divisor exclusivamente el número de curules por asignar, es decir, veintiséis. Asimismo, para el cálculo de dicho cociente, a la votación efectiva obtenida conforme al inciso d) del artículo 12 del código..., se le restarán los votos del Partido de la Revolución Democrática en virtud de que dicho partido no será objeto de asignación.⁹

Al restar la votación del PRD a la votación total efectiva, el IEDF obtuvo una “nueva votación total efectiva” de 1,405,516 votos, y al dividir ésta entre 26 diputaciones de representación proporcional por asignar, obtuvo un “nuevo cociente natural” de 54,058.31. Luego, “las votaciones de los institutos políticos con derecho a esta distribución” (con exclusión del PRD) fueron divididas entre “el nuevo cociente natural... dando como resultado el número de diputados... según el principio de representación proporcional que por cociente natural le corresponden a cada partido político” (tabla 4).¹⁰

Como por cociente natural asignó sólo 24 diputaciones, para las dos restantes el IEDF aplicó la fórmula de restos mayores, restando a la votación obtenida por cada partido su votación ya utilizada (tabla 5).

Finalmente, asignó las dos diputaciones faltantes a los partidos con mayor votación no utilizada (= restos mayores), que fueron el PVEM y el PAN, en ese orden. De esta manera, la asignación realizada por el IEDF quedó como en la tabla 6.

⁹ *Ibidem*, considerando 49.

¹⁰ *Ibidem*, considerando 51.

Tabla 4. Reproducción de tabla del IEDF*

<i>Partido político</i>	<i>Votos obtenidos (A)</i>	<i>Nuevo cociente natural (B)</i>	<i>Diputados distribuidos por cociente natural (C = A/B)</i>
PAN	738,358	54,058.31	13.66
PRI	339,614	54,058.31	6.28
PVEM	256,589	54,058.31	4.75
MP	70,955	54,058.31	1.31

* IEDF, 2003, considerando 51.

Tabla 5. Reproducción de tabla del IEDF*

<i>Partido político</i>	<i>Votación obtenida por los partidos políticos (G)</i>	<i>Diputados asignados por cociente natural (C)</i>	<i>Nuevo cociente natural (B)</i>	<i>Votación utilizada (F = C x B)</i>	<i>Votación no utilizada (H = G - F)</i>
PAN	738,358	13	54,058.31	702,758	35,600
PRI	339,614	6	54,058.31	324,349	15,264
PVEM	256,589	4	54,058.31	216,233	40,355
MP	70,955	1	54,058.31	54,058	16,896
<i>Total</i>	<i>1,405,516</i>	<i>24</i>	<i>54,058.31</i>	<i>1,297,398</i>	<i>108,115</i>

* IEDF, 2003, considerando 52.

Tabla 6. Reproducción de tabla contenida en considerando 55 de IEDF (2003)

<i>Partido político</i>	<i>Diputados asignados por cociente natural (C)</i>	<i>Diputados asignados por resto mayor (I)</i>	<i>Total de diputados por el principio de representación proporcional (J=C+I)</i>
PAN	13	1	14
PRI	6	0	6
PVEM	4	1	5
PMP	1	0	1

IV. ASIGNACIÓN DEL TEDF

Disconformes por distintas razones con la resolución del IEDF, el PRD y otros partidos la impugnaron por separado ante el TEDF, que en votación dividida asignó cuatro diputaciones de representación proporcional al PRD. A continuación se resume la sentencia del TEDF.¹¹

El TEDF señaló que “no exist[ía] la posibilidad fáctica de asignar la cláusula de gobernabilidad”,¹² dado que el PRD había ganado ya la mayoría de la ALDF con sus solas diputaciones de mayoría relativa.¹³ Por otra parte, el TEDF consideró que, visto que el PRD sí satisfacía los requisitos para participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional (registrar lista de candidatos, participar en todos los distritos uninominales, obtener al menos el 2% de la votación emitida), “resulta[ba] procedente incluirlo [al PRD] en la distribución de diputaciones de representación proporcional, con la única condición de que no exceda el límite legal del 63%” [de las diputaciones totales].¹⁴

En este punto, el TEDF pasó a definir el mecanismo aplicable para la asignación al PRD. Ya que los previstos en los incisos b), c) y d) del código no lo eran,¹⁵ acudió “a otros métodos de interpretación o, incluso, de integración de la norma”.¹⁶ Inclinandose por otorgar al PRD un número de diputaciones de representación proporcional que le permitiese alcanzar el tope de 63% de la ALDF, reconoció el TEDF que:

Podría considerarse que existe una laguna legal, ya que no existe prescripción alguna que describa en qué forma procede la asignación de los

¹¹ TEDF, “Sentencia recaída a los expedientes TEDF-REA-102/2003 y acumulado TEDF-REA-103/2003 (diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)”, 11 de agosto de 2003, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

¹² *Ibidem*, p. 261.

¹³ *Ibidem*, p. 263.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 268 y 269.

¹⁵ *Ibidem*, p. 269.

¹⁶ *Ibidem*, p. 272.

diputados que le *falten* [énfasis de los autores] a un partido político para alcanzar el tope legal. Sin embargo, dicha laguna sólo es aparente.¹⁷

En rigor de verdad, en el código (anterior y actual) sí existe posibilidad de que un partido quede en situación de aplicársele el tope legal: si logra cuando menos 34 triunfos de mayoría relativa y sobrepasa el 62.12% de los votos.¹⁸ No obstante, la interrogación del TEDF fue otra: no cómo quitarle los escaños que pudieran exceder al 63%, sino cómo asignarle los que *le faltasen* para alcanzarlo. En esta línea de razonamiento, el TEDF resolvió:

Al haber obtenido el Partido de la Revolución Democrática el 47.59% de la votación efectiva es procedente aplicar en su favor el límite máximo con que un partido puede contar en la Asamblea... es decir, otorgarle cuatro diputados por el principio de representación proporcional a efecto de que cuente con 41 diputados que equivale al tope máximo.¹⁹

Para asignar las restantes 22 diputaciones de representación proporcional a los demás partidos con derecho, el TEDF siguió el procedimiento de cociente natural descrito en el inciso b) del artículo 13 del código. Para esto, restó la votación del PRD a la votación efectiva, llegando a la cifra de 1,405,316 votos; dividió esta cifra entre el número de diputaciones restantes de asignar (22), obteniendo el cociente natural de 63,878 votos en números enteros; y dividió la votación de los otros partidos con derecho a diputaciones de representación proporcional entre este cociente (tabla 7).

O sea, por cociente natural el TEDF repartió 21 diputaciones, que además de las cuatro otorgadas al PRD sumaron 25. Faltando asignar una, era “menester repartir la otra diputación restante en los términos del inciso c) del artículo 13 del código... mediante el procedimiento de resto mayor”, correspondiendo dicha diputación al PAN

¹⁷ *Ibidem*, p. 272.

¹⁸ Si un partido logra 34 o más diputaciones de mayoría relativa, no procede aplicarle la cláusula de gobernabilidad, por lo que entra al procedimiento de proporcionalidad pura. Si este mismo partido supera el 62.12%, debe corresponderle (en este procedimiento) una proporción equivalente de escaños. El 62.12% de los votos equivale precisamente a 41 escaños, por lo cual con más de 62.12% de los votos se debe aplicar el tope a este partido.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 279 y 280.

Tabla 7. Reproducción de tabla de TEDF*

<i>Partido</i>	<i>Votos obtenidos</i>	<i>Cociente natural</i>	<i>Total de diputados por cociente natural</i>
PAN	738,502	63,878	11
PRI	339,491	63,878	5
PVEM	256,439	63,878	4
PMP	70,884	63,878	1
<i>Total</i>			<i>21</i>

* TEDF, “Sentencia recaída a los expedientes TEDF-REA-102/2003 y acumulado TEDF-REA-103/2003 (diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)”, 11 de agosto de 2003, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Distrito Federal, p. 281.

(tabla 8).²⁰ De esta manera, la asignación del TEDF quedó como en la tabla 9.

V. ASIGNACIÓN DEL TEPJF

Disconformes ahora los partidos PRI, PVEM y PAN, acudieron por separado a juicios de revisión constitucional ante el TEPJF. Este último, en votación dividida, resolvió en forma diferente a las dos instancias anteriores: revocó la asignación efectuada por el TEDF, negó al PRD las cuatro diputaciones de representación proporcional que el TEDF le había asignado, y las reasignó a otros partidos. A continuación se resume su sentencia.²¹

El TEPJF señaló que “no se comparte el criterio de la responsable [se refiere al TEDF], en el sentido de haber procedido a asignar cuatro diputaciones plurinominales al Partido de la Revolución Democrática por su sólo carácter de partido mayoritario”, ya que el tope legal “no es... un premio de asignación directa y previa al partido mayoritario, sino por el contrario, un límite”.²² La “determinación [del TEDF] devino en la concesión graciosa de tales escaños, sin base legal alguna, bastando tan sólo alcanzar el mayor número de constancias de mayoría relativa y el mayor porcentaje de votación, para que a un partido se le concediera el número de curules hasta el límite fijado, lo que no se advierte así de la norma electoral ni de su interpretación jurídica”.²³

Además, abundó el TEPJF, la asignación de estas cuatro diputaciones aumentó la desproporcionalidad entre votos y escaños, incrementando la sobrerrepresentación del PRD (que ya estaba sobrerrepresentado por sus triunfos de mayoría relativa), “en detrimento de los demás partidos políticos participantes en la asignación, vulnerando el valor tutelado por el principio de representación proporcional, como

²⁰ *Ibidem*, p. 281.

²¹ TEPJF, “Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con relación a la asignación de diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, Expediente SUP-JRC-276/2003, 277-2003 y 278-2003 acumulados, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²² *Ibidem*, p. 231.

²³ *Ibidem*, p. 244.

Tabla 8. Reproducción de tabla de TEDF*

<i>Partido</i>	<i>Curules por cociente natural</i>	<i>Cociente natural</i>	<i>Votos utilizados</i>	<i>Votos obtenidos</i>	<i>Resto (votos no utilizados)</i>
PAN	11	63,878	702,658	738,502	35,844
PRI	5	63,878	319,390	339,491	20,101
PVEM	4	63,878	255,512	256,439	20,101
MP	1	63,878	63,878	70,884	7,006

* TEDF, “Sentencia recaída a los expedientes TEDF-REA-102/2003 y acumulado TEDF-REA-103/2003 (diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)”, 11 de agosto de 2003, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Distrito Federal, p. 282.

Tabla 9. Reproducción de cuadro de TEDF*

<i>Partido</i>	<i>Diputados asignados por aplicar límite máximo</i>	<i>Diputados por cociente natural</i>	<i>Diputados por resto mayor</i>	<i>Total de diputados por el principio de representación proporcional</i>
PAN	0	11	1	12
PRI	0	5	0	5
PRD	4	0	0	4
PVEM	0	4	0	4
MP	0	1	0	1
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>21</i>	<i>1</i>	<i>26</i>

* TEDF, “Sentencia recaída a los expedientes TEDF-REA-102/2003 y acumulado TEDF-REA-103/2003 (diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)”, 11 de agosto de 2003, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Distrito Federal, p. 283.

es el pluralismo político, y desconociendo además la voluntad del legislador local de adoptar una proporcionalidad pura”.²⁴ “Lo anterior, resulta suficiente para revocar la resolución impugnada, al encontrarse acreditada la ilegalidad con que se condujo la autoridad responsable”.²⁵

A partir de allí, el TEPJF desarrolló su propio procedimiento de asignación. En primer lugar, en forma coincidente con las dos instancias anteriores, determinó la votación efectiva en 2,681,722 votos. Luego, “en términos de lo dispuesto por el inciso c) del artículo 12, en relación con el inciso d) del diverso numeral 13”, calculó el cociente natural, dividiendo la votación efectiva entre la totalidad de los integrantes (66) de la ALDF, lo que arrojó como resultado 40,632.15.²⁶ Hecho esto, verificó “cuántas veces se encuentra contenido dentro de la votación de los partidos participantes [con derecho a diputaciones de representación proporcional] el cociente natural, debiendo tener presentes las diputaciones que los institutos políticos obtuvieron por el principio de mayoría relativa” (tabla 10).²⁷

A continuación, resolvió que “ya no es dable asignar ningún diputado de representación proporcional” al PRD, ya que esto incrementarían su ya existente sobrerrepresentación en la ALDF y distorsionaría la fórmula de proporcionalidad pura contenida en el código. Por lo tanto, determinó que el PRD “se encuentra al margen de la obtención de alguna diputación adicional de las de representación proporcional que han de asignarse, en tanto que su porcentaje de votación no le alcanza para acceder a tales diputaciones, considerando las treinta y siete que le pertenecen”.²⁸ Luego, decidió que para efectuar la asignación a los otros partidos con derecho, debían dejar de considerarse la votación del PRD y parte proporcional de la del PAN:

Lo precedente es que en lo subsecuente no se considere la votación obtenida por el Partido de la Revolución Democrática, así como las treinta y siete diputaciones que obtuvo por el principio de mayoría relativa, y se realice la asignación entre los restantes partidos...

²⁴ *Ibidem*, pp. 247 y 248.

²⁵ *Ibidem*, p. 260.

²⁶ *Ibidem*, p. 264.

²⁷ *Ibidem*, p. 265.

²⁸ *Ibidem*, pp. 265-267.

Tabla 10. Reproducción de cuadro de TEPJF*

<i>Partido</i>	<i>Votación/cociente natural</i>	<i>Resultado</i>	<i>Diputados por MR</i>
PAN	738,358/40,632.15	18.17	3
PRI	339,614/40,632.15	8.35	0
PRD	1,276,206/40,632.15	31.40	37
PVEM	256,589/40,632.15	6.31	0
MP	70,955/40,632.15	1.74	0

* TEPJF, “Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con relación a la asignación de diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, Expediente SUP-JRC-276/2003, 277-2003 y 278-2003 acumulados, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 265.

Por otro lado, y tomando en cuenta que el Partido Acción Nacional obtuvo tres escaños también de mayoría relativa, lo conducente es que por igual no sean considerados en el desarrollo de la presente fórmula, así como tampoco la parte proporcional de la votación que corresponde a esas tres curules, y que se representan en tres veces el cociente natural antes obtenido, en concordancia con lo que se deriva de la aplicación de lo dispuesto en la propia fracción d) del numeral 13 que nos ocupa, al asignar el mismo valor a todas las diputaciones, ya sean de mayoría relativa o de representación proporcional.²⁹

La “parte proporcional” de votación que el TEPJF sustrajo al PAN fue el cociente natural (40,632.15) multiplicado por tres (diputaciones de mayoría relativa ganadas por ese partido), o sea 121,896.45 votos.³⁰ Con esto, obtuvo una “nueva” votación efectiva (tabla 11).

Dividiendo esta nueva votación efectiva entre 26 diputaciones de representación proporcional, el TEPJF obtuvo el “cociente rectificado” de 49,370; procedió luego a dividir la votación de los partidos (en el caso del PAN, su remanente, luego de deducirle la “parte proporcional”) entre dicho cociente, para asignar así diputaciones de representación proporcional (tabla 12).

Como en esta fase sólo se asignaron 24 diputaciones, el TEPJF procedió entonces a utilizar el método de restos mayores para las dos que quedaban por distribuir, que correspondieron al PRI y al PAN, en ese orden (tabla 13). En suma, la asignación definitiva practicada por el TEPJF quedó como en la tabla 14.

²⁹ *Ibidem*, pp. 267 y 268.

³⁰ *Ibidem*, p. 269. En opinión de los autores, si el TEPJF quería seguir esta línea, hubiera sido más certero sustraer a la votación del PAN la que realmente obtuvo en los tres distritos uninominales que ganó.

Tabla 11. Reproducción de cuadro de TEPJF*

<i>Votación efectiva</i>	2,681,722
<i>PRD</i>	- 1,276,206
<i>PAN, parte proporcional</i>	- 121,896
<i>Nueva votación efectiva</i>	1,283,620

* TEPJF, “Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con relación a la asignación de diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, Expediente SUP-JRC-276/2003, 277-2003 y 278-2003 acumulados, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 269.

Tabla 12. Reproducción de cuadro de TEPJF*

<i>Partido</i>	<i>Votación/cociente rectificado</i>	<i>Resultado</i>	<i>Diputaciones RP</i>
PAN	616,462/49,370	12.48	12
PRI	339,614/49,370	6.87	6
PVEM	256,589/49,370	5.19	5
MP	70,855/49,370	1.43	1
<i>Total</i>			<i>24</i>

* TEPJF, “Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con relación a la asignación de diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, Expediente SUP-JRC-276/2003, 277-2003 y 278-2003 acumulados, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 270.

Tabla 13. Reproducción de cuadro de TEPJF*

<i>Partido</i>	<i>Votos utilizados en ronda anterior</i>	<i>Votación obtenida-votos utilizados= resto mayor</i>
PAN	$49,370 \times 12 = 592,440$	$616,540 - 592,440 = 24,022$
PRI	$49,370 \times 6 = 296,220$	$339,614 - 296,220 = 43,394$
PVEM	$49,370 \times 5 = 246,850$	$256,589 - 246,850 = 9,739$
MP	$49,370 \times 1 = 49,370$	$70,955 - 49,370 = 21,585$

* TEPJF, “Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con relación a la asignación de diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, Expediente SUP-JRC-276/2003, 277-2003 y 278-2003 acumulados, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 271.

Tabla 14. Reproducción de cuadro de TEPJF*

<i>Partido</i>	<i>Diputados por MR</i>	<i>Diputados por RP</i>		<i>Total</i>
		<i>Cociente</i>	<i>Resto mayor</i>	
PAN	3	12	1	16
PRI	0	6	1	7
PRD	37	0	0	37
PVEM	0	5	0	5
MP	0	1	0	1
Integrantes de la Asamblea Legislativa				66

* TEPJF, “Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con relación a la asignación de diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, Expediente SUP-JRC-276/2003, 277-2003 y 278-2003 acumulados, consultable en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 271.

VI. EL CÓDIGO REFORMADO EN 2003 Y UN EJERCICIO HIPOTÉTICO DE ASIGNACIÓN

Las reformas al código que entraron en vigor en octubre de 2003 afectaron a los tres artículos relativos a la representación proporcional. En el caso del artículo 11, se subsana un error de técnica legislativa: en su inciso b), donde decía “votación total efectiva”, dice ahora “votación total emitida”.³¹ En el caso del artículo 12, se introducen dos nuevos conceptos, el de votación ajustada y el de cociente de distribución:³²

Artículo 12.

...

d) Se entenderá como votación ajustada la que resulte de deducir de la votación efectiva, los votos de los partidos políticos a los que se les haya asignado diputados en los términos de los incisos b) o c) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y/o se le aplique el límite a que se refiere el inciso d) del artículo 13 de este código.

e) Cociente de distribución es el resultado de dividir la votación ajustada entre el número de diputados de representación proporcional por asignar en los términos de los incisos e), f) y g) del artículo 13 de este código.

f) Resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir, una vez hecha la asignación de acuerdo con los incisos anteriores.

La reforma más importante se dio en el artículo 13, donde se modifica la fórmula de asignación: se introduce un límite de tres puntos porcentuales a la sobrerrepresentación que —con excepciones— puede tener un partido; se especifica que el cociente natural se calculará

³¹ La versión anterior disponía que para tener derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, un partido debía “obtener cuando menos el 2% de la votación total efectiva”, cuando por lógica debía ser de la votación total emitida (la efectiva resulta, precisamente, de deducir la votación de los partidos que no alcanzan el 2%, además de los votos nulos, como define el artículo 12, anterior y actual).

³² Hubiese sido mejor llamarlo “cociente ajustado”, ya que el cociente natural también es un cociente de distribución.

sobre 26 diputaciones o las que resten por repartir; cuando a un partido se le haya aplicado el límite de sobrerrepresentación, se utilizará entonces el cociente de distribución para asignar las diputaciones restantes a los demás partidos.

Artículo 13. Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, conforme a las reglas siguientes:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 63% del total de diputados electos mediante ambos principios.

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea, de conformidad con el inciso b) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

c) Para el caso de que dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría relativa y por lo menos 30 % de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea, de conformidad con el inciso c) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

d) Con excepción del partido al que le sean asignados diputados según los incisos b) o c), ningún otro partido político o coalición podrá contar con un número de diputados por ambos principios, cuyo porcentaje del total de la Asamblea Legislativa exceda en tres puntos a su porcentaje de votación emitida, salvo que esto último resulte de sus triunfos de mayoría relativa o que le hayan sido asignados diputados en los términos de los incisos b) o c) de este artículo.

e) Con base en las veintiséis diputaciones de representación proporcional o con las que se encuentren pendientes de distribuir, si es que se actualiza alguno de los supuestos previstos en los incisos b) o c) de este artículo, se calculará el cociente natural y se determinará el número de diputaciones que corresponderían a cada partido político o coalición con derecho, conforme al número de veces que su votación se contenga en dicho cociente, aplicando, en su caso, el resto mayor.

f) Se determinará si de acuerdo con la distribución calculada en términos del inciso anterior, se actualiza la hipótesis a que se refiere el inciso d) de este artículo; de no ser así, se asignarán a los partidos po-

Tabla 15. Cálculo de la votación efectiva, el cociente natural y los restos mayores según el código reformado, para la asignación preliminar

<i>Partido</i>	<i>Votación</i>	<i>Votación entre cociente natural</i>	<i>Asignación por cociente natural</i>	<i>Asignación por restos mayores</i>	<i>Asignación total</i>
PAN	738,358	7.16	7	0	7
PRI	339,614	3.29	3	0	3
PRD	1,276,206	12.37	12	0	12
PVEM	256,589	2.49	2	1	3
MP	70,955	0.69	0	1	1
Votación efectiva	2,681,722				
Cociente natural	103,143.154				

Nota: En forma simplificada, pero aritméticamente correcta, pueden considerarse restos mayores las fracciones decimales mayores resultantes de dividir la votación de cada partido entre el cociente natural.

Fuente: Construcción propia.

Tabla 16. Verificación del límite de sobrerrepresentación

<i>Partido</i>	<i>Escaños de mayoría relativa</i>	<i>Escaños de representación proporcional</i>	<i>Porcentaje de escaños (A)</i>	<i>Porcentaje de la votación efectiva (B)</i>	<i>A-B</i>
PAN	3	7	15.15	27.54	-12.39
PRI	0	3	4.55	12.66	-8. 11
PRD	37	12	74.24	47.58	26.66
PVEM	0	3	4.54	9.57	-5.02
MP	0	1	1.52	2.65	-1.13
<i>Total</i>	<i>40</i>	<i>26</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>—</i>

Fuente: Construcción propia.

líticos o coaliciones con derecho, las diputaciones que se hubieren determinado.

g) Al partido político o coalición que supere el límite a que se refiere el inciso d) de este artículo, le serán deducidos del cálculo realizado conforme a lo dispuesto por el inciso e), el número de diputados de representación proporcional necesarios hasta que se ajuste al límite respectivo, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en ese supuesto.

h) Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, una vez hecha la deducción y determinado el número de diputados a asignar al partido político o coalición correspondiente, se realizará nuevamente la distribución con las diputaciones pendientes de asignar entre los demás partidos políticos, con base en el cociente de distribución y, en su caso, el resto mayor.

...

Si este clausulado hubiese estado en vigor al momento de efectuarse la asignación de diputaciones de representación proporcional de 2003, el procedimiento a seguir no habría estado en duda. Esta afirmación se puede constatar con el ejercicio siguiente, en que se aplica hipotéticamente el código reformado a los resultados electorales de 2003.

Primeramente, se determina que no hay lugar a aplicar el tope legal, ni es posible aplicar la cláusula de gobernabilidad, por las razones vistas en secciones anteriores. Entonces, según el nuevo artículo 13 inciso e) se calcula el cociente natural dividiendo la votación efectiva entre 26 (ya que no se ha asignado ninguna diputación todavía). A continuación, se divide la votación de cada partido entre el cociente natural, y se establece cuántas diputaciones le deberían corresponderles por este método. Se aplica, simultáneamente, el procedimiento de restos mayores. La tabla 15 detalla estas operaciones.

Según el inciso d) del artículo 13, procede verificar si de acuerdo con estos cálculos algún partido rebasaría el límite de tres puntos porcentuales de sobrerrepresentación, lo que se hace en la tabla 16. Se determina que el PRD rebasa este límite.

Por lo tanto, conforme a lo dispuesto por el inciso g), al PRD debe deducírsele el número de diputados de representación proporcional necesarios hasta que se ajuste al límite respectivo.

Como el PRD tiene 47.58% de la votación efectiva, podría tener un máximo de 50.58% de los escaños, lo que equivale a 33 curules. Como ya tiene 37, no es posible asignarle diputaciones de representación proporcional. Otra vez, según el inciso g), las 26 curules de representación proporcional deben asignarse a los restantes partidos con base en el cociente de distribución y el resto mayor. Según el nuevo artículo 12, incisos d) y g), se deben calcular la votación ajustada (excluyendo la del PRD, al que se le aplicó el límite a la sobre-representación) y el cociente de distribución (dividiendo la votación ajustada entre el número de diputados a asignar, que sigue siendo 26), como se hace en la tabla 17. Para finalizar, se verifica otra vez que ningún partido tenga más del 63% de la ALDF o sobrepase el límite de tres puntos porcentuales de sobrerrepresentación. Como esto no sucede, se da por definitiva la asignación de la tabla 17.

VII. CUANTIFICACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD

Uno de los aspectos a considerar en la evaluación de un sistema electoral es si éste produce una representación que sea proporcionada a la votación ciudadana. Tal aspecto es particularmente relevante cuando, como lo hace el código en su artículo 13, se invoca una “fórmula de proporcionalidad pura”.

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 cuantifica la sobrerrepresentación (cuando un partido logra un porcentaje de escaños superior al de sus votos) y la subrepresentación (cuando, a la inversa, un partido obtiene un porcentaje de escaños inferior al de sus votos); este método fue en parte el fundamento de la resolución del TEPJF, como se vio más arriba.

El segundo método deriva del primero, utilizando una medida que resume la desviación de la proporcionalidad para todos los partidos en conjunto; consiste en calcular el índice “D” de desviación de la

Tabla 17. Cálculo de la votación ajustada, el cociente de distribución y los restos mayores según el código reformado, para la asignación definitiva

<i>Partido</i>	<i>Votación</i>	<i>Votación entre cociente de distribución</i>	<i>Asignación por cociente de distribución</i>	<i>Asignación por restos mayores</i>	<i>Asignación total</i>
PAN	738,358	13.66	13	1	14
PRI	339,614	6.28	6	0	6
PVEM	256,589	4.75	4	1	5
MP	70,955	1.31	1	0	1
Votación ajustada	1,405,516				
Cociente de distribución	54,058.307				

Nota: En forma simplificada, pero aritméticamente correcta, pueden considerarse restos mayores las fracciones decimales mayores resultantes de dividir la votación de cada partido entre el cociente de distribución.

Fuente: Construcción propia.

proporcionalidad.³³ Cuanto más puro o exacto sea el ajuste entre porcentajes de votos y de escaños, más se acercará “D” 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 de “D” indica también aproximadamente qué porcentaje de votantes quedaron sin ser representados por el partido de su preferencia.³⁴

En esta sección se cuantificará en qué medida la legislación del DF conduce a la proporcionalidad. Esto se hará primero considerando por separado la elección de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, y luego con la integración total de la ALDF por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional). Este segundo paso es el más importante, ya que en México y en el DF la representación proporcional y la elección por mayoría relativa no son ámbitos separados, sino partes integrales de un único sistema “mixto”, vinculadas entre sí por el objetivo de tutelar el pluralismo político.³⁵ En el supuesto teórico de “proporcionalidad pura” contenido en el código, idealmente cada voto debería traducirse en representación. Siguiendo este supuesto, la tabla 18 compara los porcentajes de votos³⁶ obtenidos por *todos* los partidos (incluso los que no alcanzaron el umbral de 2% marcado en la legislación)³⁷ con sus porcentajes de escaños obtenidos por una u otra vía en 2003.

³³ Según la siguiente fórmula: $D = \frac{1}{2} \sum |e_i - v_i|$, donde: e_i = porcentaje de escaños del partido “i”, y v_i = porcentaje de votos del partido “i”. Cfr. Taagepera, Rein, y Soberg Shugart, Matt-hew, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1989, pp. 104 y ss.

³⁴ Esta es una inferencia de los autores de este artículo, y no de los creadores del índice “D”, Taagepera y Shugart.

³⁵ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Principio de proporcionalidad en materia electoral*, México, SCJN, 2000, esp. pp. 593 y 594.

³⁶ Los porcentajes de votos fueron calculados sobre la “votación total emitida” menos los votos nulos y en blanco, que lógicamente no pueden convertirse en representación.

³⁷ Desde otro punto de vista, atendiendo a que sólo los partidos que alcancen el 2% de la votación estatal emitida tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, podría cuantificarse 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 2% de la votación emitida. Esto no arroja grandes cambios: al eliminarse de los cálculos a los partidos que no obtuvieron el 2%, se reducen ligeramente los porcentajes de sub y sobrerrepresentación, y el valor del índice D disminuye marginalmente.

Tabla 18. Desviación de la proporcionalidad en la integración de la asamblea

<i>En las diputaciones de mayoría relativa</i>													
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Conv.	PSN	PAS	MP	PLM	FC	Sumas	D
1) % votos	26.04	11.98	45.01	1.44	9.05	1.80	0.51	0.37	2.50	0.57	0.72	99.99	—
2) % dip. MR	7.50	0.00	92.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	—
3) 2-1	-18.54	-1.98	47.49	-1.44	-9.05	-1.80	-0.51	-0.37	-2.50	-0.57	-0.72	94.97	47.48
<i>Según la asignación del IEDF (y del ejercicio con código reformado)</i>													
4) % dip. RP	53.85	23.08	0.00	0.00	19.23	0.00	0.00	0.00	3.85	0.00	0.00	100.01	—
5) 4-1	27.81	11.10	-45.01	-1.44	10.18	-1.80	-0.51	-0.37	1.35	-0.57	-0.72	100.86	50.43
6) % dip. totales	25.76	9.09	56.06	0.00	7.58	0.00	0.00	0.00	1.52	0.00	0.00	100.01	—
7) 6-1	-0.28	-2.89	11.05	-1.44	-1.47	-1.80	-0.51	-0.37	-0.98	-0.57	-0.72	22.08	11.04

<i>Según la asignación del TEDF</i>													
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Conv.	PSN	PAS	MP	PLM	FC	Suma	D
8) % dip. RP	46.15	19.23	15.38	0.00	15.38	0.00	0.00	0.00	3.85	0.00	0.00	99.99	—
9) 8-1	20.11	7.25	-29.63	-1.44	6.33	-1.80	-0.51	-0.37	1.35	-0.57	-0.72	70.08	35.04
10) % dip. totales	22.73	7.58	62.12	0.00	6.06	0.00	0.00	0.00	1.52	0.00	0.00	100.01	—
11) 10-1	-3.31	-4.40	17.11	-1.44	-2.99	-1.80	-0.51	-0.37	-0.98	-0.57	-0.72	34.20	17.10
<i>Según la asignación del TEPJF</i>													
12) % dip. RP	50.00	26.93	0.00	0.00	19.23	0.00	0.00	0.00	3.85	0.00	0.00	100.01	—
13) 12-1	23.96	14.95	-45.01	-1.44	10.18	-1.80	-0.51	-0.37	1.35	-0.57	-0.72	100.86	50.43
14) % dip. totales	24.24	10.61	56.06	0.00	7.58	0.00	0.00	0.00	1.52	0.00	0.00	100.01	—
15) 14-1	-1.80	-1.37	11.05	-1.44	-1.47	-1.80	-0.51	-0.37	-0.98	-0.57	-0.72	22.08	11.04

Fuente: Construcción propia.

Contiene, además, las diferencias entre porcentajes de votos y de escaños, así como los índices “D” pertinentes.

En la elección de diputados de mayoría relativa se observa una fuerte desproporcionalidad. El PRD, con 45.01% de los votos, logra el 92.50% de los escaños de mayoría relativa, lo que le otorga 47.49 puntos porcentuales de sobrerrepresentación, quedando todos los demás partidos subrepresentados; “D” alcanza el valor de 47.48 (véase fila 3 de la tabla 18).

Las tres asignaciones de diputaciones de representación proporcional son también fuertemente desproporcionales. En todas, aunque en distinta cuantía, es ahora el PRD el que resulta subrepresentado, y los demás partidos con derecho sobrerrepresentados; los partidos que no alcanzaron el 2% de la votación, continúan subrepresentados por disposición legal. En la asignación del IEDF, en la resultante del ejercicio hipotético y en la del TEPJF, se encuentra un mismo valor “D” de 50.43 (véanse filas 5 y 13); en cambio, la asignación del TEDF es menos desproporcional, como evidencia su “D” de 35.04 (fila 9).

Lo fundamental es que, como lo pretende el sistema electoral mixto vigente en México y en el DF, la representación proporcional compensa en buena medida la desproporcionalidad registrada en la elección de mayoría relativa. En efecto, cuando se analiza la integración *total* de la ALDF por ambos principios, los márgenes de sobre y subrepresentación, así como el resultante índice “D”, se reducen significativamente. La desproporcionalidad mayor, al considerar la integración por ambos principios, la provee la asignación del TEDF, con un “D” de 17.10. En cambio, las asignaciones del IEDF, la resultante del ejercicio hipotético, y la del TEPJF producen un “D” coincidente de 11.04.³⁸

En todo caso, la que tuvo efectos prácticos sobre la representación política es la asignación del TEPJF, que como ya se dijo produce un índice “D” de 11.04 cuando se considera la integración total de la ALDF. Este valor muestra dos cosas. Por un lado, que la representación proporcional sí reduce o compensa la desproporcionalidad resul-

³⁸ La coincidencia entre las dos primeras se debe a que son idénticas; en cambio, la del TEPJF, aunque diversa, produce igualmente el mismo valor de “D” debido a que la suma en valores absolutos de las diferencias entre porcentajes de escaños y de votos arroja el mismo resultado que las dos anteriores.

tante de la elección por mayoría relativa. Por otro lado, que esta reducción o compensación no es suficiente para tildar a la fórmula electoral del DF como de “proporcionalidad pura”, ya que el resultado final se aleja bastante de este concepto. En efecto, si la proporcionalidad pura sólo se aplica a la asignación por representación proporcional, como es la letra del código, entonces “D” debería aproximarse a 0, cuando en la asignación del TEPJF ascendió a 50.43; si en cambio la proporcionalidad pura se aplica a la integración total de la ALDF, en la asignación del TEPJF, “D” disminuye a 11.04, bastante menor, pero todavía alejado de 0. De hecho, este 11.04 es relativamente elevado, si se lo compara con los calculados para otras elecciones legislativas locales que resultaron litigiosas y que fueron resueltas en última instancia por el TEPJF: 5.95 en Guerrero 2002,³⁹ 13.14 en Sinaloa 1998 y 6.96 en Sinaloa 2001,⁴⁰ 3.46 en el Estado de México 2003.⁴¹ Todavía más: tanto para la elección de la anterior Asamblea de Representantes como para la actual ALDF, la proporcionalidad en su integración total también ha sido desde 1988 menor que la alcanzada a nivel nacional.⁴²

En suma, pese a que la invoque, el código dista de conducir a la proporcionalidad pura, sea que se la quiera aplicar sólo a la asignación de diputaciones de representación proporcional o a la integración total de la ALDF.

VIII. CONCLUSIONES

Como se vio, el código vigente hasta el proceso electoral de 2003 presentaba una gran laguna: cómo asignar las diputaciones de representación proporcional cuando un partido obtiene la mayoría absoluta de la ALDF con sus solos triunfos de mayoría relativa. Además, el código contenía una fórmula de asignación extremadamente complicada y poco transparente. Prueba de ambas cosas es que en 2003 las autoridades electorales intervinientes, todas basadas en argumentos bien planteados, dieron interpretaciones divergentes del código y, so-

³⁹ Emmerich y Medina, “Problemas de la representación...”, *cit.*, nota 1, p. 36.

⁴⁰ Emmerich y López, “La cláusula de gobernabilidad...”, *cit.*, nota 1, *passim*.

⁴¹ Emmerich y Medina, “La representación proporcional...”, *cit.*, nota 1, *passim*.

⁴² Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, nota 1, p. 260.

bre idénticos resultados electorales, llegaron a tres diferentes asignaciones de diputaciones de representación proporcional; esto, sin contar los votos en minoría que formularon todavía otras interpretaciones y propusieron otras asignaciones. Otra prueba la constituye el caso de 2000, en que la legislación no hizo claro a qué partido —si es que a alguno— debía aplicarse dicha cláusula.

El código reformado subsana dicha laguna y, en este aspecto, elimina una fuente de litigiosidad. Sin embargo, el código reformado deja subsistente la extrema complejidad de la fórmula a aplicar, que hace difícil para partidos, candidatos, autoridades electorales y —sobre todo— ciudadanos entender cómo los sufragios se transforman en representación. La representación proporcional, a juicio de los autores, debería sujetarse a una fórmula mucho más sencilla, que haga transparente para los ciudadanos entender cómo su voto da lugar a la asignación de escaños.

La complejidad de la fórmula se origina cuando la legislación del DF procura hacer compatibles principios que en sí mismo son contradictorios. Por un lado, invoca la proporcionalidad pura. Por otro, quiere premiar al partido que haya obtenido más triunfos de mayoría relativa y que sobrepase el 30% de la votación, lo que distorsiona la proporcionalidad pura. Por otro lado más, pone un tope al número máximo de diputados que un partido puede tener, para evitar un eventual control monopólico de la ALDF por dicho partido; pero este tope es tan elevado, que hasta la fecha no ha habido necesidad de su aplicación (de hecho, en la legislación federal y en todas las estatales, el tope equivale al número de distritos electorales uninominales, pero en el DF lo sobrepasa). Por añadidura, el código reformado impone un límite de tres puntos porcentuales a la sobrerrepresentación que un partido podrá tener en la ALDF, excepto que dicha sobrerrepresentación resulte de la aplicación de la cláusula de gobernabilidad, de la aplicación del tope, o de sus triunfos en distritos uninominales. Son así tantas las limitaciones y las excepciones a la representación proporcional, que en un sentido técnico resulta difícil caracterizar a la legislación del DF como una que realmente busque la representación proporcional. *Contrario sensu*, se puede afirmar que esta legislación lo que busca es primero premiar al partido mayoritario, y después compensar este premio mediante la asignación de escaños a los

partidos minoritarios que hayan sobrepasado el 2% de la votación. Pero no logra ni lo uno ni lo otro. Por una parte, la cláusula de gobernabilidad no ha tenido ocasión de ser aplicada,⁴³ pues parece haber sido diseñada más para atender a los resultados electorales que se venían registrando en los años ochenta, que para prever los diversos resultados aritméticamente posibles. Por otra, la proporcionalidad en la integración total de la ALDF, como ya se vio, es menor que la lograda en varios estados y a nivel nacional.

Si en verdad se pretende lograr la proporcionalidad pura, preservando a la vez el sistema mixto en que la mayor parte de sus integrantes son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales, debería eliminarse la cláusula de gobernabilidad. Su supresión haría más sencilla y más efectiva la representación proporcional en el DF. Además haría más democrática, en el sentido de más apegada al voto popular, la integración de la ALDF. En efecto, la cláusula de gobernabilidad pretende crear una “mayoría manufacturada”. Al decir del politólogo Douglas Rae, una mayoría manufacturada se da cuando un partido recibe menos de la mitad de los votos, pero el sistema electoral le concede una mayoría absoluta de escaños en el legislativo.⁴⁴ Por otro lado, debería ajustarse a la baja el tope. En estos aspectos, los autores coinciden plenamente con la estudiosa y ex consejera general del IFE, Jacqueline Peschard, cuando propone:

Mantener el esquema de representación mixta, eliminando el premio de mayoría o cláusula de gobernabilidad... es decir, aplicando en todo momento la fórmula electoral de la proporcionalidad pura y reduciendo el máximo de representación de un sólo partido del 63% al 60%.⁴⁵

En conclusión final, a juicio de los autores, por razones democráticas y técnicas serían convenientes una reforma constitucional que elimine la cláusula de gobernabilidad, así como una reforma al EGDF

⁴³ En su versión vigente, la cláusula nunca fue aplicada; en una versión anterior, sí fue aplicada en 1988, en beneficio del PRI; *cf.* Becerra Chávez, “La reforma político-electoral...”, *cit.*, nota 1, p. 103.

⁴⁴ Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 71-74.

⁴⁵ Peschard, *op. cit.*, nota 1, p. 259.

y al código que ajusten a la baja el tope y hagan más sencilla y transparente la fórmula de asignación de diputaciones de representación proporcional. Con ambas, podría lograrse que la integración final de la ALDF sea más apegada al sufragio ciudadano y que ésta se dirima más en las urnas que en los tribunales.