

Reglas del INE para evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados

Guadalupe Salmorán Villar

Introducción

El límite de sobrerrepresentación establecido en la constitución (artículo 54) dispone que “en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida”. La finalidad de dicho precepto busca garantizar un principio básico de la democracia representativa: que “todos los votos cuenten igual”.

Sin embargo, en la más reciente contienda electoral, fue posible que los tres partidos que integraron la coalición *Juntos Haremos Historia* —Morena, PT y PES— con el 45.9% de la votación obtuviesen 61.6% de las diputaciones federales, esto es, prácticamente lo doble de lo permitido por la carta magna. En contrapartida, el resto de los partidos accedió al 38.4% de las curules, habiendo recibido el 54.1% de los votos. Si bien en las elecciones de 2012 y 2015 ya se habían registrado sobrepases al límite de sobrerrepresentación a favor de la alianza PRI-PVEM (de 0.2% y 1.7% respectivamente) en los comicios de 2018 los partidos excedieron con creces el límite de sobrerrepresentación tolerado por la constitución.

¿Cómo fue posible? Mediante las coaliciones electorales. Como se ha explicado en otras sedes¹, el esquema es complejo, pero en el fondo muy simple: los partidos “minoritarios” postulan candidatos que en realidad militan en los partidos “mayoritarios” para que los primeros inflen artificialmente sus triunfos y los segundos no rebasen el tope constitucional. El caso del PES es el más absurdo: en 2018, gracias al convenio de coalición con Morena, aquella agrupación obtuvo 56 candidaturas, a pesar de que no alcanzó siquiera el 3% para obtener su registro ni ganó por sí solo ningún distrito electoral. En pocas palabras, los partidos aprendieron a utilizar las normas que regulan las coaliciones para hacer fraude a la constitución

El acuerdo del INE

Ante ese escenario, y rumbo a la jornada electoral 2021, el INE ha emitido los criterios para asignar las diputaciones de representación proporcional que integrarán el Congreso mediante el acuerdo INE/CG193/2021 (del 19 de marzo 2021). Con dicha decisión el INE pretende impedir que los partidos que compiten en coaliciones —la ya mencionada *Juntos Haremos Historia* (conformada ahora por las agrupaciones Morena, PT y PVEM) y *Va por México* (que alinea al PAN, PRI y PRD) — reciban un número de curules mayor a su votación obtenida fuera del margen constitucional.

¹ Javier Martín Reyes y Juan Jesús Garza Onofre, “La sobrerrepresentación como fraude a la constitución”, Blog de federalismo, *Nexos*, 7 de diciembre 2020. Disponible en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/12/la-sobrerrepresentacion-como-fraude-a-la-constitucion/comment-page-1/>

Por 9 votos a favor y dos en contra, el Consejo General estableció un mecanismo para contabilizar las candidaturas para cada uno de los partidos que integren una coalición, únicamente para efectos de la asignación de las diputaciones de representación proporcional, y así asegurar el límite de sobrerrepresentación del 8% (INE/CG193/2021: 69-78),

En primer lugar, verificará la “afiliación efectiva” de las candidaturas triunfadoras por el principio de mayoría relativa (MR) de los partidos que integren una coalición. Recordemos que, dada la naturaleza mixta del sistema electoral mexicano, para que INE pueda distribuir las diputaciones plurinominales, tiene que saber primero cómo quedó el mapa de las 300 diputaciones uninominales.

A partir de dicho acuerdo, el INE adjudicará el triunfo al partido con el cual el o la candidata tenga la “afiliación efectiva” vigente al momento de registro de la candidatura conforme a los padrones del Instituto (con corte de 21 de marzo). Pero si la candidatura ganadora no tiene una “afiliación efectiva” a alguno de los partidos que la postularon, la asignación se hará conforme lo dispuesto en el convenio de coalición, buscando el mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y escaños obtenidos. Finalmente, en caso de que la candidatura haya contendido por la reelección, y no cuente con una “afiliación efectiva” a los partidos coaligados, la victoria será contabilizada al partido del grupo parlamentario al que pertenecía al momento del registro de la candidatura. Salvo que haya pertenecido a un grupo parlamentario de un partido sin registro vigente, en esos casos, el triunfo se contabilizará conforme a lo señalado en el convenio de coalición.

Además, el INE reiteró que no podrá asignar diputaciones federales de RP que correspondan a un género distinto al que proceda conforme la prelación y alternancia de las listas regionales, aún cuando carezcan de fórmulas, por la renuncia previa a la asignación respectiva.

De acuerdo con la amplia mayoría del Consejo, la decisión del INE tiene la finalidad de garantizar un mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y el número de escaños obtenidos, de modo que en el Congreso se refleje con mayor fidelidad el sentido de las preferencias políticas de la ciudadanía. Tal y como lo señala la exposición de motivos de la reforma de 1996: el límite a la sobrerrepresentación busca “lograr la conformación de un órgano legislativo representativo” y una “mayor simetría, entre porcentajes de votación y porcentajes de representación” para “representar, de mejor forma, la voluntad ciudadana y distribuir el poder en la forma más amplia posible, sobre la base de la voluntad popular” (INE/CG193/2021: 20).

Las objeciones

Las reacciones no se hicieron esperar. El acuerdo INE/CG193/2021 ha levantado varias polémicas y motivado todo tipo de descalificaciones contra del árbitro electoral nacional por parte del presidente y los militantes de su partido, el cual, junto al PT, no pensaron dos veces para impugnarlo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con la esperanza de echarlo para atrás. Me detengo en algunos de los lugares comunes que motivan las objeciones de los partidos inconformes.

El INE está legislando sobre esta materia. Sin embargo, el INE no ha creado nuevas o diferentes reglas a las ya existentes. El límite a la sobrerrepresentación política que vincula a los partidos fue introducido en nuestra constitución desde 1996 y replicado a nivel local en 2014. No es una imposición inédita emitida por el árbitro electoral. Lo que hizo el INE, en todo caso, es fijar los criterios para hacer

cumplir un mandato constitucional, que embonan cabalmente con las reglas legales y constitucionales actualmente vigentes.

Es claro que la redacción de la constitución federal no admite medios términos, pues señala que *en ningún caso* los partidos deben rebasar el umbral de sobrerrepresentación. Dicha fórmula no admite excepciones, por lo que debe entenderse que es aplicable también a las coaliciones. Interpretar lo contrario convertiría a estas últimas —ahora también jurídicamente, no sólo de facto— en “válvulas de escape” para vulnerar el principio de igualdad del voto y, con ello, distorsionar la voluntad colectiva ciudadana.

Pero *¿por qué hasta ahora?* Si bien ya estaba allí, el límite de sobrerrepresentación fue formulado cuando los partidos competían con emblemas únicos. Si el INE fija ahora, y no en otro momento, el parámetro de la “afiliación electiva” es porque apenas en las elecciones de 2018 se hizo manifiesto que los partidos políticos podían usar las normas que regulan las coaliciones para burlar el texto constitucional. El acuerdo del INE no es el resultado de una inventiva sin sustento ni de la voluntad malintencionada de dos consejeros. Es, por el contrario, producto de una larga deliberación por un órgano colegiado (de once consejeros, vale la pena recordarlo) de cara a una experiencia inmediata —el empleo de las coaliciones para obtener mayorías artificiales— capaz de convertir en letra muerta el sentido de una regla constitucional que contribuyó a hacer una realidad el pluralismo político en el poder legislativo.

Y ¿qué hay de los criterios del TEPJF? Contrariamente a lo argüido por los militantes de Morena, el acuerdo del INE no se aparta de los criterios jurisprudenciales emitidos en la materia por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). De conformidad con aquel órgano jurisdiccional, el INE tiene la facultad de hacer ajustes para evitar que los partidos políticos estén sub o sobrerrepresentados en sede legislativa (SUP-JDC-8/2015)².

No es cierto que el acuerdo del INE desconozca que “los institutos políticos a través de un convenio de coalición pueden postular a militantes de otro partido coaligado como candidatos a cargos de elección popular”, siempre que las normas internas de sus organizaciones lo autoricen y así lo permita el respectivo convenio de coalición, según reconoce la jurisprudencia 29/2015³. El INE no niega esta posibilidad, lo que busca impedir es que dicha práctica sea utilizada para esquivar el límite constitucional de la sobrerrepresentación.

Con su decisión, la máxima autoridad administrativa no modifica o genera efectos adversos a los convenios de coalición aprobados por los partidos. En ellos las agrupaciones políticas deciden las pautas para contar los triunfos de sus candidaturas por mayoría relativa. El acuerdo del INE determina, en cambio, las reglas que deberán seguirse para la asignación de las 200 diputaciones plurinominales, luego de que hayan quedado firmes las diputaciones de mayoría relativa. No se pierda de vista que en la distribución de las curules de representación proporcional los partidos participan individualmente, y con independencia de si estuvieron en coalición en los distritos uninominales.

² Así está señalado en el acuerdo INE/CG193/2021: 43.

³ CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN.

Una decisión al “cuarto para las doce”. Por último, se ha dicho que el acuerdo del INE llega muy tarde, en tanto que el proceso electoral ya ha comenzado. Sin embargo, dicho documento fue consensado dentro del plazo fijado por el propio INE y con anterioridad al acuerdo análogo en los comicios pasados (en 2018 el mecanismo de asignación de las diputaciones de RP fue fijado a principios de abril). Pero, lo más importante, se emitió antes de que se abriera el proceso de registro de candidaturas, antes del periodo de campañas y antes de que la ciudadanía emita su voto el 6 de junio.

No importa, se hará lo que diga el TEPJF. Al día de hoy, las expectativas de que la Sala Superior eche abajo el acuerdo del INE parecen ser altas. Algunas agrupaciones políticas y medios de comunicación lo dan casi por descontado. La oportunidad que el Tribunal Electoral no puede ser más relevante: puede contener el uso de un mecanismo legal, las coaliciones electorales, para simular el cumplimiento de la ley fundamental, pero también solaparlo. Por el bien de la democracia mexicana, esperemos que los magistrados opten por lo primero y no claudiquen (una vez más) a su obligación de hacer cumplir y respetar el texto constitucional.