

## **Tema**

Contra la sobrerrepresentación electoral: ¿Legalidad o conveniencia?

**Hugo A. Concha Cantú**

## **Resoluciones**

INE/CG193/2021

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

## **Análisis**

Esta decisión del Consejo General del INE, que fue ratificada por la Sala Superior del TEPJF el 27 de abril, es de extraordinaria importancia no solo para la elección, sino para nuestra democracia constitucional. Es una decisión de las dos autoridades electorales del país, la administrativa, el INE, en uso de sus facultades reglamentarias, así como de la jurisdiccional, el TEPJF, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, que busca evitar la sobrerrepresentación en el Congreso. La sobrerrepresentación en la teoría, es el fenómeno que se presenta cuando una fuerza política obtiene más representantes que la votación que obtuvo.

De acuerdo con lo que marca la Constitución, nuestra Cámara de Diputados se integra con dos fórmulas de elección, la de mayoría o uninominal, y las de representación proporcional. Este sistema mixto se estableció en 1977 con la finalidad de lograr que esta Cámara que representa a la población (se supone que el Senado representa a las entidades federativas), pudiera tener una representación lo más parecida posible a lo que existe en el país y que de esa manera no sólo se integrara con los que ganaran en sus distritos. Mediante la representación proporcional se asignan diputados a los partidos políticos, de acuerdo con el porcentaje de votación que obtienen.

Así, tenemos 300 diputados que surgen de competir en 300 distritos federales en los que se divide el país y 200 diputados que surgen de distribuir proporcionalmente la votación alcanzada por cada partido político y que se distribuyen en cinco listas en las que se divide el país, por regiones o circunscripciones electorales.

Para que esta pluralidad política se lograra, la Constitución establece ciertas reglas en el artículo 54 que se han ido modificando, hasta contar en la actualidad con las que se establecieron en 1996. Son cinco reglas: 1) Para tener derecho a diputados de representación los partidos deben acreditar que participaron en contiendas por mayoría en por lo menos 200 distritos del país; 2) Haber obtenido por lo menos el 3% de la votación total emitida válida en la elección; 3) Se le asignarán los diputados de representación de acuerdo con la votación obtenida en cada una de las 5 circunscripciones electorales, de los 40 que se asignan en cada una; 4) Ningún partido podrá tener más de 300 diputados por ambos principios y; 5) Muy importante para efectos de este análisis, 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.

El tema se volvió relevante porque, a pesar de estas reglas, los partidos políticos coaligados llevaban a cabo una simulación para darle la vuelta a estos techos. Concretamente, diversos partidos políticos de menor tamaño, interesados en formar parte del partido en el gobierno, con el que se habían coaligado, esperaban a que por ley les fueran asignadas sus diputadas y diputados de representación para entonces, o bien cambiarse de partido, o seguir en el mismo, aunque votaran como militantes del partido gobernante. Esto significó, en términos reales, que en 2012, la coalición PRI-PVEM obtuviera el 40% de los votos y el 48.5% de los escaños, rebasando el 0.2% el límite establecido, o que en 2015, la misma coalición obtuviera el 40.3% de los votos y el 50% de asientos, con una sobrerrepresentación del 9.7% y que, en 2018, la coalición Morena-PT-PES contara con el 45.9% de los votos y el 61.6% de los asientos en la Cámara, con una sobrerrepresentación del 15.7%. Esta situación claramente es una violación a la Constitución y genera una mayoría indeseable que rompe la idea de un Congreso plural.

Vale la pena destacar que una impugnación que se presentó ante el TEPJF, generó una sentencia que decía que el INE, al momento de asignar los diputados de representación proporcional debía ajustarse al parámetro constitucional para evitar la sobre y sub representación del órgano legislativo (SUP-CDC-8/2015).

Es así como el Consejo General del INE, en el acuerdo 193 del 19 de marzo de este año, aprobó un Acuerdo que establece que el INE verificará la “afiliación efectiva” de las candidaturas que resulten triunfadoras por el principio de mayoría en cada coalición, para a partir de ahí asignar de la manera mas fiel los diputados plurinominales y evitar romper el techo del 8% constitucional. En el acuerdo se prevén los diferentes escenarios que se pueden presentar en cada caso, analizados por Guadalupe Salmorán en este portal *“Reglas del INE para evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados”* del 25 de marzo.

Varios partidos, Morena, PES, PAN, impugnaron el acuerdo ante la Sala Superior con múltiples argumentos explicando el agravio con supuestas violaciones como: la falta de atribuciones o extralimitación de facultades del INE, la falta de oportunidad en la aplicación de los criterios de asignación, violación al derecho político a ser votado, al principio de pluralidad política, al principio de definitividad y certeza jurídica, al principio de autodeterminación de los partidos políticos, al principio de representación proporcional, a principio de reserva de ley, y a la jerarquía normativa.

En una sentencia que sorprendió a muchos críticos del Tribunal y que acumuló otros recursos como SUP-RAP-70/2021, SUP-RAP-71/2021, el 27 de abril, la Sala Superior, interpretó la Constitución y por unanimidad ratificó el Acuerdo impugnado. Entre sus argumentos la sentencia estableció que el INE no ejerce ninguna facultad que no tiene, o que se extralimita, pues lo que hace es aplicar una disposición constitucional a través de sus facultades reglamentarias. De acuerdo con la resolución, *“Conviene precisar que el INE, como garante de los principios de constitucionales realcionados con los procesosoelectorales, tiene la facultad de proveerse de los mecanismos necesarioas para*

*obseervar su estricto cumplimiento*<sup>1</sup>. Asimismo, la misma norma emitida por el órgano jurisdiccional estableció que el INE tampoco modifica ni transgrede alguna situación que afecte a los partidos políticos pues lo que hace es salvaguardar el principio de la pluralidad política. En su opinión, no se afecta tampoco la certeza electoral pues los convenios de las coaliciones están relacionados con la etapa de preparación de la elección y no para lo que sucede posteriormente.

Finalmente, la sentencia vincula a la Cámara de Diputados para que le informe al igual que al INE, una vez celebradas las elecciones de junio, si en la configuración de las fracciones parlamentarias se respetaron los límites de la sobrerrepresentación.

Cómo se mencionó, se trata de una sentencia muy importante que claramente busca respetar las reglas establecidas en la Constitución para el funcionamiento del sistema electoral y de la pluralidad política, elemento central de este sistema. Como se menciona en la resolución, “...*el pluralismo político y la proporcionalidad en la representación se erigen como valores constitucionales indiscutibles y que irrogan (sic) el diseño, interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan los mecanismos de obtención, conteo de votos y asignación de curules*”<sup>2</sup>. Con ello, el TEPJF reafirmó su papel, que debería ser una constante, de Tribunal que tiene como objetivo último proteger a la Constitución y el sistema democrático ahí dibujado.

En mi opinión, a pesar de lo acertado de la intervención del INE en este delicado y muy importante punto de salvaguarda de la Constitución, el método elegido no me parece el más adecuado, pues en varios casos poder determinar la afiliación efectiva de candidaturas puede resultar muy controversial y poco claro. También, no es el camino que resuelve todos los supuestos, pues a pesar de lo que se determine, las diputadas y diputados pueden eventualmente cambiar de partido político y de esa manera engrosar las filas por arriba de la representación equilibrada con votos, y ese derecho no está prohibido.

En lugar de adoptar este sistema, el INE podría interpretar que una coalición electoral participa apoyando un mismo candidato o candidata y que, por tanto, actuar como si fuera un partido político y, en esa medida, se le deben asignar los diputados plurinominales que le correspondan como si fueran una sola fuerza política y no fragmentar y multiplicar las asignaciones. Esa medida, aunque mucho más drástica en sus efectos, contribuiría de tres formas al funcionamiento del sistema. En primer lugar, evitaría la sobrerrepresentación. En segundo lugar, haría que los partidos políticos revaloraran su decisión de ir en coaliciones. Es decir, la decisión acarrearía costos. Y, en tercero, acabaría con la mala práctica de partidos pequeños de salvar su registro por el “empuje” que obtienen en la coalición con partidos grandes, acabando así también con una segunda simulación, muy recurrida por partidos como el PVEM que por sí solo tampoco habría obtenido en varias ocasiones el mínimo de votación exigido para conservar su registro.

---

<sup>1</sup> Ver Sup-Rap-68/2021 y acumulados, p. 71.

<sup>2</sup> Idem., p. 32.