

El Juego de la Suprema Corte (<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/>) • Elecciones 2024 ante la justicia

Este artículo es parte del archivo de nexos

¿Por qué es inconstitucional una sobrerrepresentación superior al 8 % y a 300 diputaciones?

Jesús Orozco Henríquez (<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/jesus-de-jesus-orozco-henriquez/>).

Agosto 12, 2024

La reiterada e ilegal intromisión de la Secretaría de Gobernación en cuestiones electorales pretende una sobrerrepresentación inconstitucional e ilegítima en la Cámara de Diputados. Pretende que, con el 54.3 % de la votación total, los partidos políticos que conformaron la coalición ganadora obtengan el 74.6 % de las curules (es decir, 373 de las 500); como consecuencia, el conjunto de los partidos de oposición, con el 41 % de la votación, obtendrían sólo 25.4 % de las diputaciones.

Quienes defienden esta posición, a mi juicio inconstitucional, alegan que la autoridad electoral debe aplicar una interpretación gramatical del texto constitucional. Sostengo que esta pretendida interpretación gramatical o literal de los límites constitucionales del 8 % a la sobrerrepresentación o a contar con más de 300 diputaciones, para considerar que aplican de manera separada a cada uno de los partidos políticos que conforman una coalición ganadora (en este caso, Morena, PT y PVEM) y no al conjunto de ellos, es asistemática, disfuncional y contraria a criterios establecidos por

la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como incompatible con instrumentos internacionales protectores de derechos humanos.

La interpretación gramatical de esos límites previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, es asistemática, pues pretende interpretar de manera aislada una sola norma, relegando otras reglas y principios del sistema, como los artículos 1.º, 35, 40, 41, 54, fracción I, y 56 de la Constitución, así como 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen el derecho de todas las personas ciudadanas a votar y ser elegidas en elecciones auténticas a través de **sufragio igual**.

Asimismo, la interpretación gramatical es disfuncional, pues no atiende al objeto y fin de esas reglas y principios constitucionales aplicables y se abstiene de hacer efectivos los derechos humanos involucrados.

Si se siguiera esa interpretación gramatical conduciría a un fraude a la Constitución — como lo califica Jorge Alcocer— y a la conformación de una hipermayoría artificial y antidemocrática, con posibilidad real de reformar por sí misma la Constitución, que no encuentra respaldo en la voluntad del electorado ni en la propia Constitución.



Ilustración: Víctor Solís

El carácter asistemático e incongruente de esta interpretación gramatical se hace evidente, por una parte, al ignorar lo previsto en la fracción I del mencionado artículo 54 constitucional, que establece como requisito para tener derecho a diputaciones de representación proporcional que “un partido político” acredite que participa con candidaturas a diputaciones por mayoría relativa en, por lo menos, 200 distritos electorales.

Si también aquí se aplicara una interpretación gramatical, se tendría que concluir que ninguno de los partidos coaligados tendría derecho a la representación proporcional, pues ninguno de ellos acreditó haber registrado tal número de candidaturas. Sólo podría considerarse que sí satisfacen dicho requisito si se les toman en cuenta las candidaturas que, como coalición, registraron. Sin embargo, no habría razón ni justificación alguna, además de resultar incongruente y contrario a derecho, concluir que a los partidos coaligados se les puede considerar como coalición en aquello que les beneficia, como tener por satisfecho el requisito previsto en la fracción I del artículo 54 de presentar candidaturas de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos electorales para así poder participar en el reparto de diputaciones de representación proporcional —en cuyo caso se dejaría de aplicar una interpretación gramatical a esta última disposición—, pero a su vez sostener que sí debe seguirse una interpretación gramatical para aquello que no les beneficia. Eso es, que no le resulten aplicables al conjunto de partidos políticos que conformaron una misma coalición los límites fijados en las fracciones IV y V del mismo precepto: los límites de la sobrerrepresentación.

De manera similar, la pretendida interpretación gramatical ignora el artículo 56 que establece: “La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate”.

Si se siguiera una interpretación gramatical del artículo 56, las candidaturas postuladas por una coalición no podrían ser consideradas para efectos de la asignación de senadurías de primera minoría. Sin embargo, los consejos locales del INE, de manera justificada y conforme a derecho, optaron por interpretar que sí se les podían asignar senadurías de primera minoría tanto a los partidos políticos como a las coaliciones cuando sus respectivas candidaturas hubiesen obtenido el segundo lugar en la entidad correspondiente.

En consecuencia, en lugar de una interpretación gramatical de carácter asistemático e incongruente, debe optarse por una interpretación sistemática y funcional —como lo permiten la Constitución y la ley— que concluya que lo previsto en las fracciones I, IV y V del artículo 54 constitucional se aplica tanto a partidos políticos como a coaliciones (ya sean de carácter total o parcial). De tal manera que cada uno de los partidos políticos que compita en lo individual y cada conjunto de partidos políticos que compita en coalición no sólo tiene derecho a que se le asignen diputaciones de representación proporcional, sino que también le deben ser aplicables los límites del 8 % de sobrerrepresentación en caso de no contar con más de 300 diputaciones. Van las siguientes razones jurídicas para sostener esta postura:

1. La referida interpretación sistemática y funcional garantiza: (1) la observancia y aplicación congruente de todas las normas constitucionales aplicables; (2) la efectividad de los derechos humanos involucrados, de manera relevante los derechos a votar y ser votado en elecciones auténticas y el derecho a la igualdad del voto, y (3) el pleno respeto de los principios constitucionales pro persona, proporcionalidad, pluralidad y República representativa y democrática, así como de (4) estándares internacionales de derechos humanos y (5) precedentes de la Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral, como se demuestra a continuación.

2. Una de las razones sustanciales para privilegiar la referida interpretación sistemática y funcional es que, a diferencia de la gramatical, permite garantizar de manera efectiva los derechos humanos involucrados, como es el de igualdad y no discriminación, el de votar y ser elegidos en elecciones auténticas, así como el de igualdad del voto o de sufragio igual, previstos en los artículos 1.º, 35 y 41 constitucionales, así como los invocados 25 del Pacto Internacional y 23 de la Convención Americana. Como sabemos, esos derechos humanos son límites infranqueables y ninguna autoridad puede restringirlos o suspenderlos más allá de lo permitido en los preceptos constitucionales o los instrumentos internacionales de los que México es parte.

3. Debe advertirse que el tope del 8 % a la sobrerrepresentación previsto en la fracción V del artículo 54 constitucional, si bien posibilita que la fuerza política electoral que constituya la mayoría esté sobrerrepresentada hasta dicho tope para propiciar gobernabilidad, también establece un límite para que el resto de las fuerzas electorales que constituyan la minoría no estén subrepresentadas más allá de ese 8 % a fin de respetar sus derechos y garantizar la pluralidad, la representatividad y el carácter democrático de la Cámara de Diputados.

4. Ciertamente, esa posibilidad de sobre/subrepresentación es una restricción a los derechos humanos a la igualdad del voto y al de votar y ser elegidos en elecciones auténticas, pero para que esa restricción sea constitucional y legítima debe acotarse al 8 %. De lo contrario, ya no se estará en presencia de una elección auténtica que refleje la voluntad del electorado, sino daría lugar a distorsiones que la desvirtuarían y suprimirían su carácter democrático y, en consecuencia, la hipermayoría artificial que de allí emergiera devendría en ilegítima.

Al respecto, de acuerdo con el principio pro persona previsto en el artículo 1.º constitucional —según lo establece la jurisprudencia de la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, de observancia obligatoria para las autoridades electorales, la interpretación que debe darse a la regla que permite una sobre/subrepresentación del 8 % debe ser la más favorable a la persona humana. Por tanto, se debe optar por la interpretación que restrinja en menor medida los derechos en juego, como son el derecho humano de la ciudadanía a la igualdad del voto y a votar y ser votada en elecciones auténticas. En este sentido, se debe optar por una interpretación sistemática y funcional que sólo permita que la ciudadanía que constituya la minoría pueda estar subrepresentada hasta en un 8 %, respecto de otra que conduzca a que pueda estarlo en 15 % o más, como ocurre con la alegada interpretación gramatical.

5. Cabe advertir que la pretendida interpretación gramatical de la Secretaría de Gobernación genera graves distorsiones inconstitucionales e incongruentes a la representación política para favorecer de manera desproporcionada, injustificada e indebida a los partidos que integraron la coalición ganadora.

Así, por ejemplo, con la mitad de los votos del PAN, el PVEM tendría más diputados, y, con menos de la mitad de los votos de MC, el PT tendría más diputados que ese partido. En otros términos, mientras cada diputación le costaría a los partidos que integraron la coalición ganadora menos de 100 000 votos, a los demás partidos les costaría mucho más, siendo el caso que a MC, por ejemplo, cada curul le costaría más de 270 000 votos.

Esta situación se traduce en la franca violación del derecho humano a la igualdad del voto previsto en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, por lo que debe rechazarse y, en su lugar, optar por una interpretación sistemática y funcional que lo garantice y haga efectivo y auténtico el sufragio.

6. La viabilidad de la citada interpretación sistemática y funcional se evidencia con lo sostenido por la Suprema Corte en diversas ejecutorias: “Por tanto, el análisis de las disposiciones ... 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”. (Acción de inconstitucionalidad 6/98). Asimismo, “la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor” (Acción de inconstitucionalidad 2/2009).

7. De manera similar, la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral, desde el año 2000, estableció que el límite del 8% a la sobrerrepresentación previsto en el artículo 54 constitucional debía aplicarse a toda fuerza electoral partidaria y, por tanto, opera tanto para los partidos políticos como para las coaliciones (Tesis LII/2002); esto es, se aplica tanto a los partidos políticos que compiten en forma individual como al conjunto de partidos que deciden hacerlo de manera coaligada.

8. En esa ocasión, la Sala Superior avaló no sólo la interpretación realizada por el Consejo General del entonces IFE sino la “interpretación auténtica” realizada por las propias legislaturas de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en 1996 que, previamente, habían aprobado la reforma al artículo 54 constitucional y, al reglamentarlo, a través del artículo 59 de la entonces legislación electoral (COFIPE), establecieron que “A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político”. De allí que la interpretación constitucional originaria del referido artículo 54 condujera a sostener, fácilmente, que el límite del 8% de sobrerrepresentación era aplicable también a cada coalición, es decir, al conjunto de partidos que conformaban dicha coalición.

9. No es obstáculo para lo anterior que, con motivo de las reformas legales de 2008 y 2014, las autoridades electorales hayan optado por una interpretación gramatical del artículo 54 constitucional y considerado que el límite se aplica a cada uno de los partidos políticos en lo individual, aunque participen coaligados y en su conjunto lo rebasen. Debe advertirse que dicha interpretación ha generado, en la práctica, diversas distorsiones a la representación política —en un inicio, ligeras (2012 y 2015), pero cada vez más graves (2018 y se pretende ahora en 2024)—, ante el abuso y estrategias electorales de los partidos políticos, lo cual debe corregirse, pues implicaría la inobservancia de los invocados principios y reglas constitucionales aplicables y devendría en un fraude a la Constitución.

Incluso, ahora en 2024, por primera vez desde la reforma constitucional de 1996, daría lugar a la conformación de una hipermayoría artificial, sin respaldo en la voluntad popular ni en la Constitución, que estaría en aptitud de reformar por sí misma la propia Constitución, en contra del propósito claramente señalado en la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, que postulaba la adecuada representación de nuestro pluralismo político y que ninguna fuerza política, por sí misma, pudiera modificar el texto constitucional, razón por la cual no debe permitirse.

10. En efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 54 constitucional no ha tenido reforma alguna y, por tanto, sigue vigente, por lo que debe respetarse el límite constitucional a la sobre/subrepresentación del 8% previsto para toda fuerza electoral partidaria, incluida la del conjunto de partido políticos que conforman una coalición, como se estableció por la interpretación auténtica del legislador originario en 1996 y la avaló en el 2000 el Tribunal Electoral, pues son las normas legales las que deben ajustarse a la Constitución y no a la inversa.

11. Tampoco es óbice para lo que antecede que el Consejo General del INE haya aprobado, desde el 7 de diciembre de 2023, el acuerdo por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de curules de representación proporcional y que éste no se haya impugnado, toda vez que dicho acuerdo no hace sino reproducir en gran medida la normativa constitucional y legal aplicable, cuyos alcances y distorsiones a la representación política se aprecian propiamente al momento de su aplicación, por lo que es en este último momento en que se requiere optar por una interpretación sistemática y funcional, así como conforme a la Constitución, de dicha normativa para garantizar el respeto a los principios y reglas constitucionales aplicables y hacer efectivos los derechos políticos involucrados.

12. Cabe señalar también que la interpretación sistemática y funcional propuesta, a diferencia de la gramatical, no sólo es la que toma en cuenta todas las reglas constitucionales y legales aplicables sino la que permite la cabal observancia, respeto y efectividad también de los principios constitucionales de proporcionalidad y pluralidad —reiteradamente hechos valer por la jurisprudencia de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral—, así como el de representatividad y carácter democrático, que deriva de nuestro carácter de República representativa y democrática, por lo que debe preferirse aquélla.

En efecto, dicha interpretación sistemática y funcional permite que la representación política en la Cámara de Diputados sea más representativa, democrática y proporcional, al acercarse más a la voluntad popular y a la fuerza electoral real y la votación obtenida por cada partido político, así como plural, al tener acceso una mayor variedad de fuerzas políticas e ideologías a la propia Cámara.

13. Así, toda vez que la fracción IV del artículo 54 constitucional también establece el límite constitucional de que ninguna fuerza electoral partidaria pueda tener más de 300 diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, al proceder a la asignación de curules de representación proporcional, las autoridades electorales deben cuidar igualmente que el conjunto de partidos políticos que integraron la coalición ganadora no rebase dicho límite. Es claro que este otro límite constitucional garantiza la pluralidad de la Cámara de Diputados, al asegurar que el 40% de sus integrantes provengan de partidos políticos distintos al de la fuerza electoral mayoritaria y el propósito explícito de que ninguna fuerza política, por sí sola, pueda modificar el texto constitucional.

14. De acuerdo con esta interpretación sistemática y funcional, el conjunto de partidos políticos que integraron la coalición ganadora, con el 54.3% de la votación total, obtendrían el 60% de las curules, es decir, una legítima sobrerrepresentación del 5.7%, en tanto que los partidos de oposición, con el 41%

de la votación, estarían subrepresentados sólo en 1%. Sin duda, esta interpretación es la que mejor atiende el principio democrático y los de representatividad y proporcionalidad, pues se acerca más a la voluntad real del electorado, por lo que debe preferirse.

15. En este sentido, para efectos de determinar a qué partido político nacional corresponde alguna diputación federal de representación proporcional, además de garantizar la observancia de los criterios prevalecientes de “afiliación efectiva” y paridad, las autoridades electorales deben procurar el mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de todas las fuerzas políticas, así como entre los límites constitucionales de sobre y subrepresentación, primero, entre los partidos políticos que conformaron la coalición ganadora, y, con posterioridad, las restantes, según lo ha establecido el Tribunal Electoral para la integración de legislaturas locales.

Es claro que tanto el Consejo General del INE como la Sala Superior del Tribunal Electoral se encuentran ante la decisión más trascendente en décadas para nuestra incipiente democracia constitucional. Por las razones que anteceden, considero que debe optarse por una interpretación sistemática y funcional que observe todos los principios y reglas constitucionales aplicables, atienda la voluntad real del electorado y permita únicamente una legítima sobre/subrepresentación hasta del 8 % y 300 curules de toda fuerza electoral partidaria.

Optar por una interpretación gramatical, en cambio, implicaría la conformación de una hiper sobre/subrepresentación artificial de más del 20 %, ilegítima y contraria a la Constitución y estándares internacionales de derechos humanos, que daría lugar a un cambio de régimen, en detrimento de los derechos a la igualdad del voto y los de las minorías, así como a la conculcación de los principios constitucionales pro persona, proporcionalidad, pluralidad y representatividad, con el consecuente riesgo de restauración de un partido hegemónico y una mayoría omnímoda ilegítima y antidemocrática.

Jesús Orozco Henríquez. Investigador del IIJ/UNAM. Fue comisionado y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como magistrado de la Sala Superior del TEPJF.