

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y POR MAYORÍA EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

LA NECESIDAD DE UN DEBATE

Pablo Armando González Ulloa

Nota introductoria
Benito Tomás Toledo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

13

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y POR MAYORÍA EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

La necesidad de un debate

COMENTARIOS A LA SENTENCIA

Pablo Armando González Ulloa

EXPEDIENTE

SX-JRC-135/2010

Y ACUMULADOS

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

Benito Tomás Toledo

342.76578
G644r

González Ulloa, Pablo Armando.

Representación proporcional y por mayoría en el Estado de Veracruz : La necesidad de un debate / Pablo Armando González Ulloa; nota introductoria a cargo de Benito Tomás Toledo. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

74 pp.; + 1 cd-rom. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertiente Salas Regionales; 13)

Comentarios a la sentencia SX-JRC-135/2010 y acumulados.

ISBN 978-607-708-138-8

1. Representación proporcional. 2. Representación proporcional – Fórmula de asignación. 3. Representación política. 4. Juicio de revisión constitucional electoral. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Xalapa (México) – Sentencias. I. Tomás Toledo, Benito. II. Serie.

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL. VERTIENTE SALAS REGIONALES

Edición 2013.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-138-8

Impreso en México

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Representación proporcional y por mayoría en el estado de Veracruz. La necesidad de un debate	25

SENTENCIA

SX-JRC-135/2010 y acumulados	Incluida en CD
---	----------------

PRESENTACIÓN

En esta entrega de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales, Pablo A. González Ulloa analiza la sentencia SX-JRC-135/2010 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Se trata de un juicio interpuesto como resultado de la composición final de la legislatura del estado de Veracruz, después de que el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano emitió el acuerdo por el cual se repartían los escaños por representación proporcional (RP) entre los partidos que contendieron en la elección para diputados locales en 2010.

Debido a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave confirmó el acuerdo emitido por el instituto electoral local, la sentencia que se comenta en este texto se originó con la impugnación en contra de la resolución de dicho Tribunal.

Fueron cinco partidos y seis ciudadanos los que se inconformaron. Debido a que tenían la misma pretensión, se acumularon en un solo juicio. Los actores no estaban de acuerdo con la forma en que se aplicó la fórmula por representación proporcional para integrar el Congreso local; el punto central fue la definición del concepto de qué es partido mayoritario.

Si la Constitución estatal establece que “en el caso de que la legislatura se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrá asignársele más de cinco diputados por el principio de representación proporcional” (artículo 21). Los 50 diputados, según el Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CEEVIL), deben elegirse de la siguiente manera: 30 diputados electos por mayoría relativa y 20 por el principio de representación proporcional.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El problema surge cuando el mismo CEEVIL ordena, en su artículo 13: “ningún partido puede contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales”.

En otras palabras, ¿qué debe entenderse por partido mayoritario en un sistema de mayoría limitada?

De acuerdo con estas normas, los actores interpretaron que al Partido Revolucionario Institucional (PRI) se le debió considerar como partido mayoritario, puesto que al haber obtenido la mayor parte de las diputaciones por mayoría relativa sólo se le debieron asignar cinco escaños por RP y no los ocho que se le adjudicaron.

Después de introducirnos en el tema, González Ulloa nos presenta un breve antecedente sobre la creación, la definición y la función de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

En seguida nos expone los puntos en conflicto que se presentaron entre ambos principios y el concepto de partido mayoritario.

Posteriormente describe de manera detallada y didáctica cuáles fueron los resultados de la votación y el procedimiento para la asignación de los escaños por ambos principios.

En el siguiente apartado expone las distintas interpretaciones sobre la figura del partido mayoritario y su relación con los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. El autor también señala la importancia de la RP, tanto para mantener y darle la oportunidad a las minorías como para que las reformas constitucionales no se den con la presencia de un solo partido.

En el apartado que viene a continuación establece cuáles son los principios rectores de la representación proporcional indicados en la sentencia. Uno de ellos es la inexistencia de una relación entre una mayor o menor votación de un partido con una mayor o menor repercusión en el número de diputados a asignar. Es decir, “la RP no está sujeta solamente a los votos, sino también a los escaños y no sólo al partido que obtuvo el mayor

número de votos” (SX-JRC-135/2010, 58 y 59). Indica que el Tribunal entiende como partido mayoritario a aquel que obtiene 25 escaños por mayoría relativa y así no puede tener más de cinco por RP, y de esta manera no rebasaría la barrera de los 30 escaños que tiene permitidos en la ley local.

En la sección siguiente hace hincapié en la importancia de haber definido el concepto de partido mayoritario en la sentencia y en el aporte que esto significó con rumbo a una mejor y más eficiente forma de promover la representatividad.

Finalmente, en las conclusiones, señala que aun cuando la sentencia es compleja, nos ayuda a encontrar la mejor representatividad en las Cámaras, sobre todo de las minorías.

Este comentario presenta componentes significativos para entender los principios de representación proporcional y de mayoría relativa, así como la sobrerrepresentación y subrepresentación en las Cámaras. Por ello, sin duda, es una sentencia relevante que todo interesado debe conocer.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SX-JRC-135/2010 y acumulados *Benito Tomás Toledo**

Me es indispensable mencionar que la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave relacionada con la confirmación de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en las elecciones de 2010, fue impugnada ante esta Sala por todos los partidos políticos, así como por candidatos a diputados por ese principio; esto es, se tuvieron las demandas de los partidos Acción Nacional (PAN), Nueva Alianza, del Trabajo (PT), Convergencia y de la Revolución Democrática (PRD).

El punto central de la controversia consistió en que se proponían interpretaciones distintas del término partido mayoritario utilizado en la fórmula de asignación correspondiente.

Incluso, dentro de las propuestas de interpretación de tal expresión, se involucraron las realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver las acciones de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas (SCJN 2010), en relación con una interpretación auténtica del Congreso de Veracruz en ese año y otra de la Sala Superior del TEPJF al resolver las impugnaciones relativas a los expedientes SUP-JRC-318/2004 y SUP-JRC-319/2004.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. En la Sala Regional Xalapa del TEPJF se ha desempeñado como profesional operativo, secretario auxiliar y asesor en la Ponencia de la magistrada Claudia Pastor Badilla. Actualmente es secretario de estudio y cuenta en la misma Ponencia.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En este aspecto, fue necesario despejar los esquemas de obligatoriedad de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad y los precedentes de la Sala Superior, para lo cual se acudió a la interpretación sistemática del control constitucional mexicano, y después se abordó el alcance y el sentido de esa expresión.

Con esto pretendo poner en contexto al lector de la ambigüedad y, por supuesto, la complejidad que la resolución implicó.

Así, lo primero que debo referir es el contenido gramatical de la disposición normativa cuestionada con la explicación de los principios subyacentes a la representación proporcional; después, cuáles fueron los resultados electorales en ese periodo para analizar las posibles aplicaciones del concepto partido mayoritario, de acuerdo con cada una de las interpretaciones propuestas por los actores y operadores jurídicos involucrados; la explicación de operación del control constitucional en el sistema jurídico mexicano, para despejar la obligatoriedad de lo resuelto por la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, para concluir con las razones para desestimarlas y explicar la propuesta de la Sala Xalapa.

Contenido normativo

El artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de Veracruz establece que en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrán asignársele más de cinco diputados por el principio de representación proporcional.

De igual forma, el artículo 255 del CEEVIL establece, en su fracción X, en cuanto al procedimiento de asignación de diputados por ese principio, que en ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco diputados.

Explicación teórica de los principios subyacentes a la representación proporcional

Conforme al criterio reiterado tanto por este Tribunal como por la SCJN, la inclusión de la representación proporcional en los artículos 52 y 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la integración de la Cámara de Diputados federal y en los congresos locales tiene dos finalidades: primera, permitir a las corrientes políticas minoritarias integrar el órgano parlamentario, y, segunda, lograr cierto grado de proporcionalidad entre los votos obtenidos por cada partido político y el número de integrantes en el órgano colegiado.

La primera se logra al establecer que una parte del Congreso se elegirá a partir de un método distinto al de mayoría relativa, esto es, en proporción a la votación obtenida por los partidos contendientes.

La segunda tiene, a su vez, dos manifestaciones; una se expresa en la asignación de curules por representación proporcional, etapa en la cual el número de diputaciones asignadas es proporcional a la votación de cada partido, sin tomar en cuenta las victorias obtenidas en mayoría relativa. En la segunda parte del procedimiento se establecen medidas tendentes a garantizar que la proporción total de escaños correspondientes a los partidos políticos, incluidos los de mayoría relativa, corresponda a la proporción de votación total obtenida por el partido político, a fin de evitar subrepresentación o sobrerrepresentación excesivas de los partidos contendientes.

Así, el sistema jurídico mexicano rechaza un método de representación proporcional pura, pues prevé ciertas instituciones que lo alejan de él, tales como la barrera legal, un número fijo de legisladores, un límite a la sobrerrepresentación y un número máximo de curules por ambos principios igual al número de circunscripciones uninominales en el ámbito territorial de que se trate, cuya aplicación impide alcanzar la representación proporcional pura, pues la aplicación simultánea de tales principios

impide la máxima proporcionalidad posible entre el porcentaje de votos y los escaños de cada partido político.

Interpretaciones posibles de la expresión

1. La utilizada por el Congreso de Veracruz en 2004, al realizar una interpretación auténtica del artículo 206 del CEEVIL, consistente en que la calificación de mayoritario corresponde al partido que obtuvo más escaños por mayoría relativa en la elección.
2. La utilizada por la Sala Superior del TEPJF, relativa a que por partido mayoritario debe entenderse el que obtuvo, en mayoría relativa, la mayoría absoluta de los escaños que integran el Congreso, esto es, 26 diputados.
3. La pretendida por los actores al sostener que la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad promovida contra el decreto que contenía la interpretación auténtica realizada por el Congreso del estado, determinó que partido mayoritario es el que obtiene la mayoría de votos en la elección.
4. La referente a que limitar hasta cinco diputados al partido mayoritario busca evitar la sobrerrepresentación en el Congreso.

Resultados electorales y posibles aplicaciones del término

En las elecciones de 2010, el PRI obtuvo la mayoría de las diputaciones por el principio de mayoría relativa, con 19 escaños, al igual que la mayoría de votos, de conformidad con el cómputo de la Circunscripción Plurinominal.

Esto es, el PRI obtuvo 1,326,042 votos y 19 escaños por mayoría relativa, mientras que el segundo lugar, el PAN, alcanzó 1,174,421 y sólo ocho escaños por ese principio.

Así, el planteamiento del segundo lugar era buscar una limitación al primero para lograr una mayor proporción en representación proporcional en torno a la cantidad de votos que obtuvo.

Conforme con esos resultados, de aplicar el criterio consistente en que el partido mayoritario es el que obtiene la mayoría de curules por mayoría relativa, el calificativo correspondería al PRI, por ser el partido que obtuvo más escaños por ese principio y, por lo mismo, se ubicaría en la limitación de hasta cinco diputados por representación proporcional.

Ahora bien, de conformidad con la interpretación que de partido mayoritario realizó la Sala Superior del TEPJF, consistente en que dicho calificativo era aplicable al que obtuviera por el principio de mayoría relativa la mayoría absoluta del total de diputados que integran el Congreso, esto es, 26 curules, la limitación de hasta cinco diputados no sería aplicable al PRI.

Por último, de aplicar lo que los actores sostenían resolvió la SCJN, consistente en que el partido mayoritario es el que obtenga la mayoría de votos, el tope de asignar hasta cinco diputados por representación proporcional también aplicaba al PRI.

Problemas de obligatoriedad de la jurisprudencia de la SCJN y criterios de la Sala Superior

Una de las razones por las cuales los actores impugnaron el criterio utilizado tanto por el instituto electoral como por el Tribunal local fue considerar que la jurisprudencia emitida por la SCJN era obligatoria; de ahí que no podía privilegiarse la interpretación realizada por la Sala Superior del TEPJF.

Esta Sala consideró que la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad, determinó únicamente que la interpretación auténtica del decreto cuestionado no se ajustaba a los principios de la representación proporcional, pero nunca resolvió cuál era el significado concreto de la expresión partido mayoritario.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Dicho de otra forma, la Corte sólo resolvió que considerar como partido mayoritario al que obtuvo el mayor número de escaños por mayoría relativa era una interpretación inconstitucional, sin definir cuál debía ser su significado; de ahí que no tuvieran razón los actores.

Además, se definió que la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la SCJN para el TEPJF se da cuando en ella se realiza la interpretación directa de un precepto de la CPEUM y en los casos en que resulte exactamente aplicable; de ahí que al ser lo resuelto en la acción lo concerniente a un decreto del Congreso local y un artículo de la ley electoral de Veracruz, tampoco fuera vinculante lo decidido.

Por último, se consideró que si bien la jurisprudencia por contradicción de criterios emitida por la SCJN es obligatoria para el TEPJF, lo resuelto en la acción no colmaba ese requisito, pues no provenía de una contradicción de criterios entre esos tribunales, para lo cual fue necesario explicar la operación del control de la constitucionalidad de leyes electorales.

Esto es, que se conforma por un medio de control abstracto que debe promoverse dentro de un plazo breve, computado a partir de la entrada en vigor de la norma, cuyo conocimiento corresponde a la SCJN, y por otro medio de control concreto que debe promoverse a partir de que se conozca el acto de aplicación, cuyo conocimiento corresponde a las Salas integrantes del TEPJF.

El doble sistema de control constitucional electoral parte del reconocimiento legislativo de la necesidad de contrastar una norma desde ambas ópticas con apego a la ley suprema, pues la verificación abstracta de una disposición sólo se completa hasta que se analiza su aplicación en un caso concreto.

En tales condiciones, ambas vías de impugnación permiten revisar si las normas se ajustan al sistema a partir de dos perspectivas diversas que pueden abonar a la completitud de la valoración conducente, los cuales son imposibles de obtener con uno solo de los medios de control constitucional expuestos.

De esta suerte, se estimó que toda vez que la jurisprudencia de la SCJN derivada de la acción de inconstitucionalidad tampoco provenía de una contradicción de criterios entre el TEPJF y ese máximo Tribunal de justicia, tampoco se actualizaban los escenarios legales de vinculación propuestos por los actores.

Respecto a las tesis emitidas por la Sala Superior del TEPJF, se estimó que no eran obligatorias, toda vez que éstas eran criterios orientadores del quehacer jurisdiccional electoral, pero la decisión de compartir las razones que sustentaban tales criterios quedaba al arbitrio del Órgano Jurisdiccional resolutor.

Razones para desestimar las interpretaciones de la Corte, la Sala Superior y los partidos

La primera interpretación —considerar como partido mayoritario al que obtuvo el mayor número de curules por mayoría relativa— se desechó porque, como acertadamente lo consideró la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas (SCJN 2010), esa lectura sería contraria al sistema de representación proporcional, al distorsionar el equilibrio que se busca entre votos y escaños de cada partido, en relación con el porcentaje de votación y la representación de los partidos en la integración total del órgano.

La segunda, utilizada por la autoridad administrativa y el Tribunal responsable, que se refiere a que el partido mayoritario es el que obtiene la mayoría absoluta de escaños por mayoría relativa, se rechazó porque genera una dificultad insuperable aritméticamente, porque si entendemos por partido mayoritario al que obtenga 26 curules, se presenta una antinomia en el propio sistema de asignación, pues por un lado se permitiría que el partido político que obtuviera la mayoría absoluta, esto es, 26 diputados, podría alcanzar hasta cinco diputaciones más, esto es, 31 curules, lo cual contravendría la limitación general contenida en el último párrafo del artículo 21 de la Constitución

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

local, conforme al cual ningún partido político puede tener más de 30 curules por ambos principios, con independencia de su votación, lo cual constituye una contradicción.

La tercera interpretación —considerar como partido mayoritario al que tuviera la mayoría de votos— también se desestimó, porque con ese significado se pierde la necesaria relación entre el porcentaje de votación y el porcentaje de curules, por lo cual, al ser indiferente a uno de los elementos esenciales de la representación proporcional, resultaba contrario a sus finalidades.

Esto es, se explicó que esa interpretación propiciaría que por partido mayoritario se entendiera tanto a aquel que gana por una ventaja muy superior en relación con sus contrincantes, como a aquel que lo hace por una diferencia muy pequeña.

Ahora bien, en la sentencia también se determinó que no es posible considerar que la interpretación de partido mayoritario constituya un límite a la sobrerrepresentación, si se tiene en cuenta que para determinar este tipo de límites resulta indispensable establecer cuál es el grado en el que el porcentaje de curules obtenidas por un partido —por ambos principios— puede superar a su porcentaje de votación, de suerte que es necesario establecer un vínculo entre votación y curules obtenidas.

Así, se consideró que, en todo caso, la sobrerrepresentación y el trato desigual a los partidos se generaba más bien por la falta de una norma que previera un límite a la misma o a las diferencias de población en la geografía electoral de la distritación, los cuales en modo alguno se solucionaban con interpretar la expresión partido mayoritario de la manera pretendida por los actores.

Interpretación realizada por esta Sala

Se propuso que por partido mayoritario debía entenderse a aquel que obtenga 25 curules por mayoría relativa, pues así, el calificativo de mayoritario deriva de que ese número es el que representa al partido que obtuvo más escaños por ambos principios

y a la vez permite la coherencia del sistema, al constituirse una expresión del principio constitucional de la representación proporcional, consistente en que ningún partido político tenga más diputaciones por ambos principios que distritos uninominales, así como impedir que cuente con el número de escaños suficientes por sí mismo para modificar la Constitución local.

En efecto, entender que partido mayoritario es el que obtenga 25 curules por mayoría relativa y, por tanto, que deban asignarse como máximo cinco diputaciones por el principio de representación proporcional hace coherente el sistema con lo previsto en el artículo 21 de la Constitución de Veracruz, en el sentido de que ningún partido podrá contar con más diputados por ambos principios que el número de distritos uninominales, que en la entidad son 30.

Por otra parte, con la interpretación realizada por esta Sala se impide que un solo partido esté en aptitud de realizar enmiendas a la Constitución local, pues, de acuerdo con el artículo 84 de ésta, se requieren las dos terceras partes del Congreso, esto es, 34 diputados, para las modificaciones a esa ley suprema. Por tanto, si el partido que obtiene 25 curules únicamente tiene derecho a que le asignen hasta cinco más por representación proporcional, con independencia de su votación, con esto se impide que tenga las necesarias para iniciar el proceso de reforma constitucional.

Entender la expresión partido mayoritario en el sentido dado por esta Sala, satisface las finalidades buscadas con el sistema de representación proporcional, pues si bien con ella se hace patente que la intención del constituyente local fue que el partido que se colocara en esa posición no pudiera obtener más de cinco curules por representación proporcional, independientemente de su votación o subrepresentación por la proporcionalidad que debiera existir entre votos y escaños, o cualquiera otra circunstancia, ello obedece al objetivo de privilegiar la representación del resto de las corrientes con aceptación ciudadana significativa para integrar el Congreso, por encima de otros principios.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Así, se dotó de contenido a la expresión partido mayoritario con base en los principios de representación proporcional, por su conformidad con los principios que subyacen a ese sistema de integración del Congreso y no, como lo pretendían los actores, en función de los resultados de esa elección.

Por último, existieron otros temas involucrados en la decisión, como la solicitud de inconstitucionalidad de la fórmula de asignación de representación proporcional en Veracruz por no contar con un límite a la sobrerrepresentación, o bien, la aplicación supletoria de 8% que contempla la legislación federal.

Ese planteamiento se desestimó, esencialmente, porque aun cuando, conforme a la jurisprudencia de la SCJN, las entidades federativas deben incluir en la fórmula de asignación de representación proporcional un límite a la sobrerrepresentación, lo cual constituye un imperativo legal cuyo incumplimiento pone de manifiesto una omisión legislativa, ésta no podía colmarse mediante el control de constitucionalidad concreto que como facultad tiene la Sala Regional, pues la sentencia emitida únicamente podía tener por efecto confirmar, revocar o modificar el acto impugnado, pero no imponer una obligación de hacer al Congreso estatal a fin de que subsanara tal omisión, ni determinar unilateralmente el límite a la sobrerrepresentación adecuado para Veracruz, pues esa es una obligación que corresponde al legislador local dentro de sus facultades de decisión política que, conforme a las particularidades propias del estado y las finalidades que se pretenden alcanzar, debe concretar.

De esta suerte, se calculó en 11.03% el porcentaje de sobrerrepresentación del PRI en relación con los votos obtenidos, cifra que no rebasaba el límite de 16% considerado por la SCJN como ajustado a los principios constitucionales de la representación proporcional, sin que fuera aplicable en supletoriedad la ley federal, pues la conformación del Poder Legislativo federal es muy distinta a la de los estados.

En esas condiciones, se modificó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano por el cual realizó el

cómputo de la Circunscripción Plurinominal para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en lo que corresponde a la interpretación que debía tener la expresión partido mayoritario, y se confirmó la asignación.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y POR MAYORÍA EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

La necesidad de un debate

Pablo Armando González Ulloa

EXPEDIENTE
SX-JRC-135/2010
Y ACUMULADOS

Sumario: I. Introducción; II. Antecedentes de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; III. La sentencia SX-JRC-135/2010 y acumulados, el partido mayoritario y los puntos del conflicto; IV. Los resultados y los procedimientos de asignación; V. La representación proporcional y el partido mayoritario a debate; VI. Los principios rectores de la representación proporcional; VII. En perspectiva. La trascendencia de definir al partido mayoritario; VIII. Conclusiones, IX. Fuentes consultadas.

La mayoría de representantes debe corresponder a la mayoría de electores; pero, por la misma razón, toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes.

John Stuart Mill

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

I. Introducción

Una elección, no importa si es federal, estatal o municipal, siempre debe reflejar la voluntad del electorado y plasmarlo en la generación de una dinámica virtuosa entre éste y el candidato o posterior gobernante. La elección celebrada en la entidad de Veracruz de Ignacio de la Llave en el año 2010 no es la excepción al respecto. Efectivamente, como producto de los comicios ocurridos en la entidad durante aquel año, algunos partidos políticos y candidatos contendientes presentaron inconformidades respecto a un punto concreto: determinar cómo, a cuál y por qué debía denominársele partido mayoritario y, sobre las implicaciones al respecto, elucidar las consecuencias para la representación en el Congreso. Esto da pretexto para una profunda reflexión sobre el tema de la representación proporcional (RP) como mecanismo, valga la expresión, de representatividad en el Legislativo.

Al representar la expresión de inconformidad y debate en el seno de los partidos políticos, como entidades de interés público, y la Sala Regional Xalapa del TEPJF, la discusión debe ser pública y sometida a una examinación y escrutinio de carácter abierto. Ejercicios de reflexión como este buscan, en esencia, promover el interés en los asuntos democráticos, en particular para incentivar el conocimiento técnico y jurídico de las instituciones encargadas de garantizar el curso democrático del país. Por si fuera poco, en la sentencia que el presente texto comenta, se pone sobre la palestra un tema de significación absolutamente relevante: la representatividad. Perseguir la mejor representación en los órganos de gobierno se ha convertido en un complejo ejercicio político que se debe transformar a una velocidad sensible a los cambios que experimenta la sociedad en su conjunto. He ahí otra razón para aterrizar el debate público, y desde una perspectiva académica, la discusión surgida entre estos actores y por esas causas.

El presente comentario, pues, comienza describiendo y analizando esquemáticamente los principios de representatividad en los sistemas democráticos. Posteriormente se comenta la sentencia

y se busca desentrañar el sentido y la orientación de lo que se planteó en el asunto para, de manera reflexiva, crear escenarios y estudiar los planteamientos que conducen a justificar la importancia de generar mejores mecanismos de representatividad en México (en general) y en Veracruz (en particular).

Después de todo, y antes de adentrarse de lleno en el contenido del comentario, es prudente recalcar y reconocer que en el contenido de la sentencia que motiva el presente escrito se encuentra una importante repercusión al tema de la representatividad: que los vacíos legales son, a final de cuentas, espacios de oportunidad para colocar temas y perfeccionar los sistemas de representatividad, mediante una discusión muy bien estructurada a partir de las jurisprudencias de que la sentencia rescata. La interpretación sobre los diputados de partido que se vierte en la sentencia es otro punto fundamental para sentar un precedente para las interpretaciones en la materia, tema que se discute a fondo en este comentario, contextualizándolo; ello desde las diversas autoridades electorales y administrativas que antecedieron a esta sentencia. De esta forma, en el texto que a continuación se presenta se hacen reflexiones que van más allá de la simple norma y las jurisprudencias mediante las cuales se argumenta la sentencia, para así dar una visión integral de lo que ésta, por sí sola, podría lograr, ya que se incorporan argumentaciones que trascienden al ámbito del derecho.

Un documento como este es, además, una oportunidad inmejorable para colocar la deliberación sobre estos temas en la palestra y fomentar una discusión más amplia en la que participen instituciones, autoridades, académicos, ciudadanía y sociedad civil en general. Así, es un caldo de cultivo para perfeccionar y cimentar la democracia.

II. Antecedentes de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional

El sistema de mayoría relativa o el *First past the post (fptp) system* es una de la formas más sencillas mediante las cuales se eligen de manera democrática a los representantes. Es un sistema muy común, particularmente en los países de habla inglesa. Éste utiliza una división a partir de distritos uninominales, es decir, la división del país en diversas zonas para elegir representantes en cada una de ellas. La lógica en esta forma de votación es que el candidato que obtiene el mayor número de votos, gana; por ello, el sistema de mayoría relativa, el plurality system, en inglés (Valdés 2001, 11) es conocido por ser uno de los que mejor simplifican el procedimiento de elección de gobernantes.

En otras palabras:

...en esta fórmula, el candidato que obtiene el mayor número de votos se convierte en ganador, cualquiera que sea su porcentaje de votos. El ganador es “el primero que cruza la meta” (the first-past-the-post-system). Para determinar el vencedor se prima el criterio posicional, esto es, el orden según el rango de votos, y se aplica la regla de que “solo hay un ganador” o de “que el primero se queda con todo” (the winner takes it all) (Crespo y Garrido 2008, 55).

Sin embargo, el sistema de mayoría tiene ciertas objeciones debidas principalmente a los efectos de sobre y subrepresentación que produce en los órganos legislativos. “Con ese tipo de sistema, un partido con mayoría, relativa o absoluta, puede acaparar todos los cargos en disputa y así quedar sobrerrepresentado, dejando a sus adversarios subrepresentados” (Valdés 2001, 11), lo cual termina generando un sistema de exclusión de minorías. Con todo, este sistema se puede aplicar para cierto tipo de elecciones, ya que a diferencia de los cuerpos colegiados, en la elección del Ejecutivo o de órganos personales, “...el sistema

de mayoría muestra sus ventajas de sencillez y certeza en la designación del ganador” (Valdés 2001, 11), además de que cuenta con el mandato y la legitimidad de la mayoría del electorado.

En un sentido opuesto, el sistema de representación proporcional intenta igualar “el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno” (Valdés 2001, 13). En este sistema, y dependiendo de los subsistemas (los cuales serán descritos más adelante), se busca dar ciertos equilibrios para hacerlo más funcional, ya sea por medio de barreras indirectas o legales.

Es importante tomar en cuenta que cuando se pone a evaluación un sistema electoral, una parte esencial consiste en considerar si éste genera una representación proporcionada respecto del sentido de la votación de la ciudadanía. Cuando

...se trata de la elección de un cuerpo colegiado (como una Legislatura), es importante cuantificar en qué medida la integración porcentual de dicho cuerpo se aproxima o no a la distribución porcentual de la votación, independientemente de si su elección fue hecha por el principio de mayoría, por el de representación proporcional, o por una combinación de ambos (Emmerich y Medina 2011).

Al final, por medio del sistema electoral, lo que se determina es la forma en la que se definirá la representación política, ya sea por el principio de mayoría relativa o por el de representación proporcional. Asimismo, se busca definir sus diversas combinaciones y técnicas de aplicación posibles para hacerlos más funcionales y concordantes con el sistema político con el que se piensen armonizar (Nohlen 1993, 12 y 13). Estos sistemas, además, nunca serán estáticos y se irán modificando de acuerdo con los cambios que cada sistema político exija, lo cual es un dinamismo inherente a los mecanismos de representación política.

La ruta de la representatividad en el Estado mexicano

Para el caso de México, el primer viso del tipo de representación mixta (aunque para teóricos como Nohlen no tenga nada que ver con la representación proporcional) se desarrolló en 1963, cuando se crearon los diputados de partido, siendo el primer antecedente del principio de representación proporcional; los partidos accedían a este tipo de diputados acreditando 2.5% de la votación total del país para tener derecho a cinco escaños y a una curul más por cada 0.5.% sucesivo de votos, hasta un total de 20.

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977, el sistema de representación mixto combinó la mayoría relativa y la representación proporcional, reservada esta última para los partidos minoritarios que alcanzaran más de 1.5% de la votación total emitida, cuestión que buscaba luchar en contra de la inequidad representativa dentro de la Cámara de Diputados (Nohlen 1993, 133). El número de diputados por el principio de RP se ha modificado en dos ocasiones: en 1977 se estipula en el artículo 52 de la CPEUM que serían 100 diputados, lo que en 1986 fue reformado hasta llegar a 200, además se instaura la cláusula de gobernabilidad, se permite al partido con más de 60% de los votos acceder a los diputados de RP. Esto último dio como resultado un sistema mixto con dominante mayoritario. En 1993 se elimina la cláusula de gobernabilidad y es con la reforma de 1996 que se hace una de las últimas transformaciones, por lo menos en el ámbito federal, importantes al sistema de representación proporcional, instaurando un techo de sobrerrepresentación de 8%. Así:

...el sistema electoral mixto que participa de los principios de mayoría y de representación proporcional busca garantizar el control de las estructuras legislativas por el primer sistema [de mayoría relativa], utilizando el sistema de representación proporcional con la finalidad de crear un colchón de curules

para compensar la desproporción que genera el sistema mayoritario (Tesis P./J. 75/2003).

A escala federal, tanto en la CPEUM como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se establecen los principios de mayoría relativa y representación proporcional como métodos de elección de representantes en nuestro país. En los estados, la obligatoriedad de aplicar el segundo principio (el de representación proporcional) fue producto de la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, para quedar plasmada en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la CPEUM:

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Basado en lo anterior, cada estado, en su Congreso local, debe establecer una forma de representación política mixta. Aunque las formas y porcentajes de asignación se modifican de un estado a otro, siempre deben observar que no aplicar igual, el porcentaje de 60/40 (Cossío 2007), tal como dicta el artículo 52 de la Carta Magna, que establece 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional.

El principio de representación proporcional, tal como lo marca el espíritu del mismo, es fundamental, tanto en el ámbito federal como en el estatal, para dar voz a los partidos minoritarios y a los ciudadanos que representan. En estados como Veracruz, este principio goza de una importancia aún mayor, debido a que se trata de una entidad en la que no se ha dado una transición y el partido en el poder sigue siendo muy fuerte en todos los ámbitos de gobierno. En esa medida, dar espacios a otros partidos es clave para fomentar los contrapesos dentro de las instancias de representación popular.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Es normal que los partidos políticos luchen por tratar de obtener el mayor número de diputados por el principio de RP, sin embargo, es importante evitar que la cantidad de diputados que obtenga cada partido sea desproporcionada respecto al número de votos obtenidos. Esto es, que ningún partido obtenga demasiados diputados por los dos principios, ni que ninguno, si cumple con los votos necesarios, se quede sin representante en el Congreso. Los porcentajes varían en cada caso y el tope a la sobrerrepresentación tiene una justificación según el estado de la República de que se trate, aunque en algunos hay una laguna normativa al respecto.

Es importante señalar que los estados, sin excepción alguna, están sujetos a ciertos ejes rectores derivados de la Carta Magna en cuanto a la representación proporcional, teniendo en cuenta que los porcentajes, la forma de asignación y otros procedimientos cambian entre uno y otro, cuestiones que serán descritas con relativo énfasis más adelante. En la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CPEVIL), en el artículo 17, se establece que el Poder Público del Estado es popular, representativo y democrático, y para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La sentencia que da origen y motiva el presente escrito se encuentra enfocada en un asunto que concierne al Poder Legislativo, cuya composición queda establecida en el artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, de la siguiente manera:

El Congreso del Estado se compondrá de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, y de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado; en un porcentaje de sesenta y cuarenta, respectivamente; de acuerdo a la fórmula establecida en la ley.

La ley establecerá la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

La fórmula de asignación de diputados de RP se detalla en el CEEVIL, concretamente en su artículo 255, cuestión básica de análisis para este texto. En la sentencia comentada, uno de los conflictos nodales es el establecimiento de la interpretación de partido mayoritario, pues en la Constitución de Veracruz (artículo 21) se establece el número de diputados a asignar en el caso de que haya algún partido que cumpla esta característica:

En caso de que el Congreso se integre por menos de 50 diputados, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 4 diputados por el principio de representación proporcional, y en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrá asignársele más de 5 diputados por este principio. En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados.

Es importante hacer énfasis en la anotación que indica que si son 50 diputados o más, como es el caso de la actual legislatura, al partido mayoritario se le asignarán cinco diputados, como máximo, por este principio. Pero tal como se señaló, el problema estriba en la interpretación que se pueda dar sobre la noción de partido mayoritario para llevar a cabo esta asignación. Pero antes de seguir, se deben plantear ciertas precisiones en cuanto a las leyes relacionadas.

Aunque en la Constitución local se deja abierta una variación en el número de diputados, en el artículo 13 del CEEVIL, es decir, la ley secundaria, se establece el número exacto de diputados para integrar el Congreso por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, además del número máximo que se pueden tener por ambos principios:

El Congreso del Estado se integra por treinta diputados electos por el principio de mayoría relativa, en los distritos

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

electorales uninominales; y por veinte diputados electos por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

Ningún Partido podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales [también contenido en el artículo 21, último párrafo, de la Constitución local].

Representatividad en Veracruz de Ignacio de la Llave

En el estado de Veracruz, la representación proporcional se establece de acuerdo con el territorio como toda una Circunscripción Plurinominal, sin divisiones plurinominales para este principio, como sucede en el de mayoría relativa (al dividir el estado en distritos) y en el ámbito federal con el establecimiento de las cinco circunscripciones plurinominales, hecho que lo convierte en un caso interesante para el análisis de la designación de diputados de RP. De acuerdo con el artículo 12 del CEEVIL:

Se entenderá por distrito uninominal la demarcación territorial donde se elegirá a un diputado por el principio de mayoría relativa. Todo el territorio del Estado constituirá una sola circunscripción plurinominal, para el efecto de elegir diputados por el principio de representación proporcional.

Así pues, una vez expuesto el marco base y las normas de estos sistemas, es preciso dar paso de lleno al análisis de la sentencia y su problemática inherente.

III. La sentencia SX-JRC-135/2010 y acumulados, el partido mayoritario y los puntos del conflicto

El punto nodal de la sentencia SX-JRC-135/2010 radica en la definición de partido mayoritario, debido a que dependiendo de qué se entienda por éste, puede darse un cambio en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Para ello, es fundamental comenzar citando una tesis de la SCJN para dar la pauta sobre forma en la que las sentencias deben integrarse ante la complejidad que implica la representación proporcional como un derecho inalienable de los partidos políticos para ser incluidos en los órganos de representación bajo ciertos principios.

El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan (SCJN 2000, 591).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El análisis, en este sentido, es de largo alcance, pues no se aborda la norma por sí misma, sino un gran cúmulo de reglas que van de la mano. Y lo que se busca al final es repensar si realmente la RP está cumpliendo su papel de dar cabida a los grupos minoritarios en nuestro sistema de representación con las reglas que establece el propio sistema electoral.

Para lograr que el principio de representación alcance sus objetivos en el ámbito estatal de la mejor manera, las legislaturas locales deben cumplir con ciertas bases respecto a la integración de los congresos derivadas de la ley suprema de la nación:

Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.

Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.

Sexta. Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.

Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación (SCJN 1999).

Como se puede ver, ya sea en la ley primaria o en la secundaria de Veracruz, casi todas las bases antes descritas son cumplidas. La quinta base es importante respecto a lo que aquí atañe, debido a que se hace énfasis en que el tope máximo

debe ser igual al número de distritos electorales, lo que será crucial para la resolución de la sentencia, concretamente en cuanto a si se debe interpretar como 25 o 26 escaños de mayoría relativa para denominar al partido mayoritario. La sexta no es especificada en las leyes del estado, lo que es una omisión del Congreso al no legislar en este sentido, por lo que se recurre a la interpretación la acción de inconstitucionalidad de la SCJN 15/2003 del estado de Colima (SCJN 1999), que establece el tope en 16% a la sobrerrepresentación y determina que ésta no violenta el principio constitucional.

Así, de acuerdo con la tesis y la jurisprudencia antes señaladas, este tipo de análisis es de largo alcance y se hace un recuento exhaustivo de las diversas aristas que permitirán entender la forma en la que se va a interpretar la expresión partido mayoritario, para que el sistema de RP cumpla con el principio básico de representación y garantice el principio de equidad para que todas las voces sean escuchadas en la toma de decisiones.

Entre los aspectos más interesantes de la sentencia se encuentra la interpretación propia que hace de partido mayoritario y las razones que se exponen a lo largo de ésta, analizando desde un nivel teórico-jurídico el concepto de representación proporcional y sus fundamentos, así como la cronología exacta de cómo se fueron dando los juicios de inconformidad por varios de los actores, pasando por las resoluciones de las autoridades correspondientes e incluso los antecedentes a los que se acogían estas resoluciones, y hasta rescatar la interpretación auténtica que quiso hacer el Congreso sobre partido mayoritario, extralimitándose en sus funciones.

Para la asignación de los diputados por el principio de RP se tiene como base la interpretación que el Instituto Electoral Veracruzano, tomando como punto de referencia la determinación de la Sala Superior del TEPJF, con fundamento en los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-318/2004 y SUP-JRC-319/2004, que consideraba al partido mayoritario como aquel al que hacen referencia la Constitución local y la ley reglamentaria: significa el

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

partido que hubiera obtenido la mayoría absoluta (50% más 1) de escaños en el Congreso; es decir, al partido que por medio del principio de mayoría relativa hubiese alcanzado 26 escaños; en este caso, se podía aplicar el tope de los cinco diputados por el principio de RP, tal como lo dicta el artículo 21 de la Constitución local.

Aunque en el proceso electoral ninguno de los partidos alcanzó el tope necesario para tal interpretación, la Sala Regional Xalapa del TEPJF se dio a la tarea, como ya se señaló, de dar su propia interpretación de partido mayoritario según los siguientes argumentos:

Por lo que se refiere al Partido del Trabajo la petición de revocación se adiciona en cuestionar la falta de interés determinada por el tribunal para combatir la asignación, pues consideró que su impugnación se hizo en ejercicio del interés difuso que le confiere la ley al ser una entidad de interés público.

...resultan también fundados los agravios relacionados con la indebida fundamentación de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al resolver la controversia generada con motivo de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, pues si ésta derivó de que los promoventes estiman obligatoria una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que consideran quedó definida la expresión partido mayoritario como el que tuviera mayor número de votos, entonces, no basta para sustentar la sentencia, decir que adopta un diverso criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación porque debe privilegiar el emitido por el órgano especializado, sin dar las razones de por qué lo estima así y por qué no se encuentra vinculado en los términos que refieren los partidos y candidatos (SX-JRC-135/2010, 17-9).

Otro punto básico es el alegato de los partidos políticos en el sentido de la sobrerrepresentación, pero respetando los límites establecidos por la Carta Magna nacional, lo cual también es rebatido por la Sala Regional ante la norma expresa en la Constitución local, por lo que se recurre a otros instrumentos de interpretación.

IV. Los resultados y los procedimientos de asignación

A continuación se exponen resultados de la asignación de diputados al Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave en 2010.

Cuadro 1. Asignación de diputados al Congreso de Veracruz, 2010

	PRI	PAN	PRD	PVEM	Convergencia	Partido Nueva Alianza
Diputados por RP	9	8	2	0	1	0
Diputados por mayoría relativa	19	8	0	1	0	2
Total de diputados	28	16	2	1	1	2

Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

De acuerdo con el último párrafo del artículo 256 del CEEVIL, al partido mayoritario sólo le corresponde un máximo de cinco diputaciones por el principio de representación proporcional.

El que, aparentemente, es tal partido es el PRI, al que, sin embargo, se le asignaron nueve. De ahí parte el conflicto para determinar cuál y por qué es el partido mayoritario. Esto afecta a los cuatro partidos en orden descendente después del PRI (PAN, PRD, PVEM, Convergencia), los cuales habrían tenido más curules por este principio de haberse aplicado la norma del partido mayoritario como aquel que obtuvo el mayor número de votos,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

tal como se demandaba antes las instituciones judiciales. Con lo cual el PRI se hubiera quedado con sólo cinco diputaciones por el principio de RP, en este supuesto.

De esta manera, partidos y candidatos afectados se inconformaron ante el Tribunal local por esta decisión, ante la posibilidad de revertir la asignación y obtener diputados por el principio de RP para que otras fuerzas políticas pudieran alcanzar más escaños por este principio; los cuatro en específico que podrían ser reasignados ante otra interpretación.

También Convergencia y el PRD pelearon ante el Tribunal local la asignación directa de un diputado a los partidos que hayan sobrepasado 2% de la barrera legal para que el partido tenga asignación de diputaciones por este principio, por lo cual el asunto no fue retomado por la Sala Regional.

Para continuar con el análisis, es importante entender la forma en la que se determina el número de votos en el estado de Veracruz por el principio de RP. El artículo 254 del CEEVIL sostiene:

El cómputo de la circunscripción es el procedimiento por el cual el Consejo General del Instituto determinará la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital levantadas por los consejos distritales.

Y el artículo 255 del CEEVIL detalla el procedimiento para el cómputo de la circunscripción plurinominal:

- I. Se revisarán las actas de cómputo distrital y se tomará nota de los resultados que en ellas consten;
- II. La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal;
- III. Se levantará el acta circunstanciada correspondiente, haciendo constar los incidentes y resultados del cómputo,

anotando los distritos electorales uninominales en que se interpusieron recursos, su contenido y los recurrentes;

IV. Se hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido al menos el dos por ciento del total de la votación emitida, para todas las listas registradas en la circunscripción plurinominal;

V. Se sumarán los votos de los partidos que, habiendo alcanzado al menos el dos por ciento, tienen derecho a participar en la asignación de diputados por representación proporcional;

VI. El resultado de la suma a que se refiere la fracción anterior se dividirá entre el número de curules a repartir por representación proporcional, para obtener un factor común, que será aplicado a la lista registrada por el partido mayoritario, hasta alcanzar el número de curules que legalmente le correspondan en la representación proporcional, de acuerdo con la votación por éste obtenida;

VII. Hecho lo anterior, se volverán a sumar los votos de los partidos políticos minoritarios con derecho a la representación proporcional, y se dividirá el resultado entre el número de curules a repartir, para obtener un factor común, que será aplicado tantas veces como este factor se contenga en la votación de cada uno de ellos;

VIII. Se le asignarán a cada partido tantas diputaciones como veces contenga su votación el factor común de mayoría o minoría, según el caso;

IX. Si quedaren diputaciones por repartir, se asignarán una a cada partido, en el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de ellos en el procedimiento anterior; y

X. La asignación de diputaciones por representación proporcional, se hará en primer término al partido que haya obtenido mayor número de votos y en orden decreciente a los demás.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

La asignación de diputados por este principio (RP) se dio de la manera siguiente, basada en el artículo antes citado (255 del CEEVL) y tomando en cuenta que ninguno de los partidos fue designado partido mayoritario al no alcanzar el número de escaños necesarios por mayoría relativa que discute esta sentencia (25):

Cuadro 2. Asignación de diputados de por el principio de representación proporcional^a

Partido político	Votación	Votación entre factor común	Número de curules	Resto de votos no utilizados
PRI	1,326,047	(1,326,047/147,123)	8.995= 8 curules	142,459
PAN	1,174,421	(1,174,421/147,123)	7.996= 7 curules	146,662
PRD	235,258	(235,258/147,123)	1.596= 1 curul	87,835
Convergencia	138,594	(138,594/147,123)	0.940= 0 curules	138,594
Partido Nueva Alianza	74,142	(74,142/147,123)	0.503= 0 curules	74,142
Total	2,948,462	---	16 curules asignados	589,692

^a Sólo partidos políticos que alcanzaron 2% mínimo en la votación.
Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

Factor común resulta de:

$$\frac{\text{Total de votación efectiva}}{\text{Número de curules a repartir}} = \text{Factor común}$$

o

$$\frac{2,948,462}{20} = 147,423$$

Una vez repartidas 16 curules, restan cuatro diputaciones más por repartir. El fundamento jurídico que da pie a ello está en el citado artículo 225, fracción IX de la ley electoral de la entidad, e indica que se reparten en orden decreciente las curules restantes entre los partidos con resto de votos no utilizados (CEEVIL, artículo 254, fracción IX). En este caso, en orden decreciente, los partidos con más votación en este rubro son el PRI, PAN, Convergencia, PRD y Partido Nueva Alianza.

Cuadro 3. Repartición de diputaciones restantes

Partido político	Resto de votos no utilizados	Curules restantes (4)
PAN	146,662	1
PRI	142,459	1
Convergencia	138,594	1
PRD	87,835	1
Partido Nueva Alianza	74,142	0
Total	589,692	4

Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

Cuadro 4. Composición final del Congreso en diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional

Partido político	Curules asignadas		Total
	Factor común	Por resto de votos no utilizados	
PRI	8	1	9
PAN	7	1	8
PRD	1	1	2
Convergencia	-	1	1
Partido Nueva Alianza	-	-	-
Total	16	4	20

Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Cuadro 5. Composición final del Congreso en diputaciones asignadas por ambos principios

Partido político	Curules asignadas		Total
	Mayoría relativa	Representación proporcional	
PRI	19	9	28
PAN	8	8	16
PRD	-	2	2
Convergencia	-	1	1
Partido Nueva Alianza	2	-	2
PVEM	1	-	1
Total	30	20	50

Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

**Un ejercicio hipotético.
El PRI como partido mayoritario**

Ahora bien, para medir el impacto de las consecuencias en el reparto de escaños, conviene realizar el siguiente ejercicio hipotético. Si se hubiera seguido el argumento de los partidos de designar partido mayoritario a aquel que tuviera *el mayor número de votos, el PRI hubiera sido ese partido; entonces hubiera obtenido cinco curules por el principio de representación proporcional. Basado en el artículo 21, penúltimo párrafo, de la CPEVIL hubiera quedado como a continuación se detalla:*

Cuadro 6. Asignación de diputados de representación proporcional sobre supuesto hipotético^a

Partido político	Votación	Votación entre factor común	Número de curules	Resto de votos no utilizados
PRI	1,326,047	(1,326,047/147,123)	8.995= 8 curules (pero como partido mayoritario se asignarían sólo 5)	142,459
PAN	1,174,421	(1,174,421/147,123)	7.996= 7 curules	146,662
PRD	235,258	(235,258/147,123)	1.596= 1 curul	87,A835
Convergencia	138,594	(138,594/147,123)	0.940= 0 curules	138,594
Partido Nueva Alianza	74,142	(74,142/147,123)	0.503= 0 curules	74,142
Total	2,948,462	---	13 curules asignados	589,692

^a Sólo partidos políticos que alcanzaron 2% mínimo en la votación.
 Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

Factor común resulta de:

$$\frac{\text{Total de votación efectiva}}{\text{Número de curules a repartir}} = \text{Factor común}$$

o

$$\frac{2,948,462}{20} = 147,423$$

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Una vez repartidas 16 curules, restan cuatro diputaciones más a repartir. El fundamento jurídico que da pie a ello es el artículo 225, fracción IX, de la ley electoral de la entidad, que indica que se reparten en orden decreciente las curules restantes entre los partidos con resto de votos no utilizados. En este caso, en orden decreciente, los partidos con más votación en este rubro son PRI, PAN, Convergencia, PRD y Partido Nueva Alianza.

Cuadro 7. Asignación de curules restantes por el principio de representación proporcional sobre supuesto hipotético^a

Partido político	Resto de votos no utilizados	Curules restantes (7)
PAN	146,662	2
Convergencia	138,594	2
PRD	87,835	2
Partido Nueva Alianza	74,142	1
Total	447,233	7

^a El PRI ya no participaría en esta distribución, en virtud de que ya habría alcanzado su máximo de cinco diputaciones como partido mayoritario.

Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

Cuadro 8. Composición final del Congreso en diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional sobre supuesto hipotético

Partido político	Curules asignadas		Total
	Factor común	Por resto de votos no utilizados	
PRI	5	-	5
PAN	7	2	9
PRD	1	2	3
Convergencia	-	2	2
Partido Nueva Alianza	-	1	1
Total	13	7	20

Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

Cuadro 9. Composición final del Congreso en diputaciones asignadas por ambos principios

Partido político	Curules asignadas		Total
	Mayoría relativa	Representación proporcional	
PRI	19	5	24
PAN	8	9	17
PRD	-	3	3
Convergencia	-	2	2
Partido Nueva Alianza	2	1	3
PVEM	1	-	1
Total	30	20	50

Fuente: Elaboración propia con información de CGIEV 2010.

Basado en el cuadro anterior, es fácil comprender el interés de los partidos debido al modo en que cuatro escaños se distribuirían de manera descendente a partir del segundo partido con mayor votación (PAN).

Trascendencia de la interpretación de partido mayoritario

La justificación de los partidos de establecer como partido mayoritario al que obtenga el *mayor número de votos* se basa en la resolución que dio la SCJN al desechar la interpretación auténtica que hizo el Congreso del estado sobre partido mayoritario, la cual quiso dar alcance al artículo 206 del CEEVIL, para definir que por partido mayoritario se entendería al que hubiese obtenido, por el principio de mayoría relativa, más curules uninominales (SX-JRC-135/2010, 22). El Congreso se extralimita al hacer esta interpretación, debido a que lo anterior es facultad del Poder Judicial, y en paralelo la hace fuera de los plazos. Pero lo importante es entender, tal como se expone en la sentencia, que:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

...resultan infundados los agravios expuestos tanto por los partidos como por los candidatos, al sostener que en el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2004, estableció como única interpretación posible de la expresión partido mayoritario al que obtuvo la mayor votación en el Estado, pues lo que consideró inconstitucional es la interpretación propuesta bajo la modalidad de interpretación auténtica y no alguna otra (SX-JRC-135/2010, 28).

Por ello, la SCJN no da como válido otro tipo de interpretación al momento en que declara la inconstitucionalidad de la interpretación auténtica, ni limita las interpretaciones. Lo anterior sería sacar de contexto la acción de inconstitucionalidad, lo que implicaría que, tal como lo apunta la Suprema Corte, se violentara el principio de la RP porque éste no sólo debe atender al número de votos, sino también al de curules, lo cual será analizado a detalle más adelante.

V. La representación proporcional y el partido mayoritario a debate

En los sistemas electorales la representación proporcional se puede dar en tres vertientes o subsistemas principales:

Primer tipo: representación proporcional pura.

La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le correspondan, aproximadamente, coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional...

Segundo tipo: representación proporcional impura.

Por medio de barreras indirectas (por ejemplo, mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos

Tercer tipo: representación proporcional con barrera legal.

Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta... (Nohlen 1993, 15 y 16).

La primera forma podría parecer la más adecuada, sin embargo, produce una serie de problemas de representación basados en una designación que no observa referentes territoriales, demográficos o regionales de un espacio en específico, lo que lo hace de muy difícil aplicación, a menos que se combine con el sistema de mayoría.

Si bien el sistema de RP tiene como principio dar acceso a los partidos minoritarios a los puestos de elección popular, las barreras legales son importantes en la medida en que sirven para evitar la fragmentación del Congreso y dar espacio a los partidos que realmente están representando a la sociedad y que no son meros partidos parásitos (SUP-JRC-187/2007).

Muchas veces pueden existir ciertos partidos que no tengan un mínimo de representación y que al final sólo sirvan como anclas de ciertos grupos de interés en el Congreso, lo cual puede producir distorsiones en la representación, ya que como bien señalaba John Stuart Mill, uno de los peligros del gobierno representativo es el de que “este cuerpo no se halle bajo la influencia de intereses no identificados con el bienestar general

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de la comunidad” (Stuart Mill 2007, 109), a pesar de que también enfatiza la necesidad de la representación de los grupos minoritarios.

Al final, como se ve, cada uno de estos subsistemas es importante para hacer que la representación proporcional funcione en determinados casos, aunque dependiendo del territorio, la competencia electoral y hasta de la madurez o la historia del sistema electoral en cuestión.

La barrera legal en México

En el caso de Veracruz, como en el ámbito federal, la barrera legal es un punto básico en la asignación de diputados por el principio de RP, aunque es variable de acuerdo con cada uno de los estados (en el ámbito federal es de 2%, según la fracción segunda del artículo 54 de la Carta Magna), ya que las leyes locales establecen el porcentaje para tal efecto. En el caso de Veracruz, el porcentaje necesario es de 2% (CEEVIL, artículo 255, fracción IV).

Para lograr una mejor representación de los partidos minoritarios y en consonancia con ciertos principios rectores de la CPEVIL, se establece la figura de partido mayoritario. Las interpretaciones que se rechazan sobre esta figura en la sentencia SX-JRC-135/2010 y acumulados, compilándolas de diversas interpretaciones y momentos, son las siguientes:

1. Es el que obtuvo más escaños por mayoría relativa.
2. Es el que obtuvo 26 diputaciones por el principio de mayoría relativa.
3. Es el que obtuvo el mayor número de votos (SX-JRC-135/2010, 45).

Al momento en que se rechazan todas y cada una de ellas, es evidente que contravienen en alguna medida cierta norma.

En lo que respecta a la primera (la cual corresponde a la interpretación auténtica hecha por el Congreso de Veracruz en el

decreto 881) contraviene el principio de la RP, ya que si se aceptara, no habría una adecuada correspondencia entre el número de votos y el de escaños, lo que distorsiona este principio (criterio que comparte la Sala Regional con la acción de inconstitucionalidad 26/2004, por parte de la SCJN).

En la segunda interpretación es en la que la Sala Regional coincide con el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el principio de una determinada asignación numérica de las diputaciones para designar al partido mayoritario, sin embargo, difiere en el número debido a una contradicción con la Constitución local en su artículo 21, último párrafo:

Ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales.

En el Estado de Veracruz hay 30 distritos uninominales, por lo que proponer al que obtenga 26 diputados por el principio de mayoría relativa la denominación de *partido mayoritario*, permitiría alcanzar hasta 31 legisladores, debido a que el CEEVIL señala, en el artículo 255, último párrafo: “En ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco diputados por este principio”.

Lo anterior contravendría el artículo 30 de la Constitución local. Esto da como resultado que no se pueden aceptar como válidas dos disposiciones en sentido contradictorio. Y lo que debe hacer el derecho es tratar de armonizar el sistema normativo de la mejor manera posible para evitar que caiga en contradicciones.

En cuanto a la tercera interpretación, merece una disertación más amplia por ser la esencia misma de la sentencia, aunque de igual manera siguen estando dentro de la discusión las dos anteriores interpretaciones que se rechazan.

Tal como se ha venido discutiendo, el principio de representación proporcional lo que intenta es darle representación a las

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

corrientes minoritarias. John Stuart Mill hacía énfasis en esta necesidad como un punto básico para la democracia y señalaba:

...la eliminación virtual de la minoría no es, como se cree, consecuencia necesaria o natural de la libertad; es, por el contrario, cosa diametralmente opuesta al primer principio de la democracia, que se funda en la representación proporcionada al número. Es parte esencial de la democracia que las minorías tengan una justa representación; sin esto no hay verdadera democracia; sólo existe una falsa experiencia de ella (Stuart Mill 2007, 135).

En la misma tónica Hans Kelsen apunta:

El principio mayoritario solamente se observa en una democracia cuando se permite a todos los ciudadanos participar en la creación del orden jurídico, aun cuando el contenido de éste resulte determinado por la voluntad del mayor número. Excluir a una minoría de la creación del orden jurídico sería contrario al principio democrático y al principio mayoritario, aun cuando la exclusión fuera decidida por una mayoría (Kelsen 1995, 341).

De esta manera, el sistema electoral intenta, vía la representación proporcional en los órganos colegiados (en este caso en el Congreso local de Veracruz), dar la mejor representación a los partidos minoritarios, garantizando a su vez la más adecuada funcionalidad del mismo órgano legislativo. Para que la representación pueda ser garantizada de la mejor manera posible, el sistema jurídico mexicano establece en el principio de la representación proporcional la observancia de

dos manifestaciones concretas: una relacionada estrictamente con la división entre escaños a repartir por ese principio y votación obtenida por cada partido contendiente y, en un segundo momento, garantizar la proporcionalidad de la

votación respecto de la integración total del órgano, para lo cual se contemplan las curules por ambos principios (SX-JRC-135/2010, 57).

Ya se han señalado las diversas salvedades que se tienen para este principio de representación (Tesis P./J. 75/2003). La barrera legal limita la participación de algunos partidos en la asignación, siendo que algunos de éstos realmente representan el derecho a obtener representantes por este principio (de RP), lo que también es un punto clave para evitar la fragmentación de los órganos colegiados. En el caso del estado de Veracruz, insistiendo, la barrera legal es el 2% y se concentra con particular énfasis en evitar así el sistema de representación pura.

Otro punto importante consiste en entender que el argumento por parte de los actores demandantes de la sobrerrepresentación en el Congreso veracruzano resulta infundado en la medida la que cae dentro de los límites previstos por acción de inconstitucionalidad de la SCJN 15/2003 del estado de Colima al respetar el 16%, tal como se demuestra en el cuadro 11; y otro punto es entender que limitar a cinco diputados al partido mayoritario no es una forma de contener la sobrerrepresentación,

...porque si así fuera, sería necesaria la comparación entre el porcentaje de votos obtenidos por el partido y el número de curules que por ambos principios le corresponden, lo cual, es absolutamente indiferente en los elementos que conforman la regla que limita al partido mayoritario a ese número de diputaciones por representación proporcional (SX-JRC-135/2010, 57).

Sobrerrepresentación y subrepresentación. Ejercicio de interpretación

La sub y la sobrerrepresentación son métodos concretos que ayudan a medir la proporcionalidad que existe entre el número de

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

votos que recibe un partido y el número de escaños que le son asignados. En ese sentido, cuando un partido o coalición tiene más curules en relación con los votos recibidos, se habla de una sobrerrepresentación, y, en sentido contrario, cuando un partido o coalición recibe menos curules en relación con la votación que obtuvo, entonces se da un escenario de subrepresentación.

Para el caso particular de Veracruz, al final el Congreso fue compuesto de la siguiente manera:

Cuadro 10. Composición del Congreso de Veracruz, 2010

Partido político	Curules por mayoría relativa	Curules por representación proporcional	Total
PAN	8	8	16
PRI	19	9	28
PRD	-	2	2
PVEM	1		1
Convergencia	-	1	1
Partido Nueva Alianza	2		2
Total	30	20	50

Fuente: Elaboración propia con información de Instituto Electoral Veracruzano (IEV).

De ahí se deriva la información suficiente para desagregar la sub y la sobrerrepresentación en la elección legislativa:

Cuadro 11. Sub y sobrerrepresentación en las elecciones locales de Veracruz, 2010

Partido político	% de la votación estatal emitida	% del Congreso	Sobre o subrepresentación
PAN	39.83	32.00	-7.83
PRI	44.97	56.00	11.03
PRD	7.98	4.00	-3.98
Convergencia	4.70	2.00	-2.70
Partido Nueva Alianza	2.51	4.00	1.49

Fuente: Elaboración propia con información de IEV.

Los datos se deben interpretar de la siguiente manera:

Por ejemplo, para el caso del PAN, se saca qué porcentaje del total representa la votación que recibió. Así, dicho partido obtuvo 39.83% del total de los votos.

Ahora bien, acto seguido, se saca qué porcentaje del total de las curules en el Congreso obtuvo el mismo partido (esto se realiza cuando ya han sido asignadas todas las curules). Esto es, ocho diputados por mayoría relativa, más ocho por el principio de representación proporcional suman 16 diputados en total. El cálculo se puede realizar a partir de una regla de tres:

$$16 \text{ (diputaciones panistas)} = x$$

como

$$50 \text{ (diputaciones en todo el Congreso local)} = 100\% \text{ de los curules}$$

Por lo tanto:

$$\frac{16 \times 100}{50} = 32$$

Así, el PAN tiene 32% de representación en el Congreso local y, al mismo tiempo, recibió 39.83% de la votación total emitida. Esto significa que a partir de:

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

porcentaje de curules del partido - porcentaje de votación recibida = sub o sobrerrepresentación

o

$$32 - 39.83 = -7.83$$

Es decir, el PAN obtuvo 7.83 de subrepresentación, en virtud de que, al final, obtuvo menos curules en el Congreso, respecto de su votación. En el caso de la elección en Veracruz de 2010, PAN, PRD y Convergencia obtuvieron subrepresentación, mientras que el PRI y el Partido Nueva Alianza tuvieron sobrerrepresentación por 11.03 y 1.49%, respectivamente.

**SOBRERREPRESENTACIÓN Y SUBREPRESENTACIÓN.
EJERCICIO DE INTERPRETACIÓN A PARTIR DE HIPOTÉTICO.**

De haberse dado el caso en que PRI hubiera sido declarado partido mayoritario (y, por tanto, con máximo de cinco curules por el principio de RP), la composición del Congreso local habría quedado de la siguiente manera:

Cuadro 12. Composición del Congreso de Veracruz si el PRI hubiese sido declarado partido mayoritario

Partido político	Curules asignadas		Total
	Mayoría relativa	Representación proporcional	
PAN	8	9	17
PRI	19	5	24
PRD	-	3	3
Convergencia	-	2	2
Partido Nueva Alianza	2	1	3
PVEM	1	-	1
Total	30	20	50

Fuente: Elaboración propia con información de IEV.

Con esta información se desagregan los elementos para calcular la sub y la sobrerrepresentación en dicho Congreso:

**Cuadro 13. Sub y sobrerrepresentación sobre ejercicio hipotético.
 Si el PRI hubiera sido partido mayoritario**

Partido político	Votación estatal emitida neta	% de la votación estatal emitida ^b	% del Congreso	Sobrerrepresentación o subrepresentación
PAN	1,174,421	39.11	34.00	-5.11
PRI	1,326,047	44.16	48.00	3.84
PRD	235,258	7.83	6.00	-1.83
Convergencia	138,594	4.62	4.00	-0.62
Partido Nueva Alianza	74,143	2.47	6.00	3.53
PVEM ^a	54,561	1.82	2.00	0.18
Total	3,003,023	100	100	-

^a Se presenta un caso en el que el PVEM tendría un diputado por mayoría relativa, pero sin diputados por RP, pues no alcanzaría el mínimo de 2% en la votación total emitida para tener diputados por ese principio.

^b Se alteran los porcentajes en relación con el ejercicio real porque aquí se incluye la votación del PVEM que, en el ejercicio hipotético, tendría representación en el Congreso con un diputado de mayoría relativa.

Fuente: Elaboración propia con información de IEV.

Podría pensarse que en el ejercicio hipotético (cuadro 13) los resultados parecerían más adecuados por la disminución en los porcentajes de sub y sobrerrepresentación, pero tal como se señala en la sentencia aplicando el ejercicio a la elecciones de 2004, y que también aplica a este ejercicio hipotético,

no puede faltarse a la definición por antonomasia de una norma general coherente con el sistema constitucional en aras de buscar, sin normas previas, abstractas e impersonales, disminuir a toda costa los porcentajes de sub o sobrerrepresentación, toda vez que con esto se atentaría contra el diverso principio de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

certeza jurídica, máxime cuando esas figuras están permitidas por la distancia de la proporcionalidad pura o el equilibrio entre la representación de los contendientes en la integración total de la cámara. (SX-JRC-135/2010, 76).

Establecer un número fijo que alcance 25 diputados por el principio de mayoría relativa, para denominar al *partido mayoritario* y el tope de diputados al que puede aspirar para no sobrepasar el número de distritos uninominales, en este caso 30, es decir, en que un partido sea denominado como mayoritario sólo tendría derecho a cinco diputados más por el principio de RP, puede producir subrepresentación al partido que se encuentre en este supuesto (pero no aísla los componentes o ejes rectores que deben componer al sistema de RP). Sin embargo, esto tiene el fin de garantizar la representación en el Congreso de los partidos minoritarios, así como asegurar una mayoría absoluta, pero no calificada, lo cual es fundamental para evitar que un partido por sí sólo pueda establecer reformas constitucionales.

Lo anterior es aritméticamente relevante en el caso del estado de Veracruz. Empezar una *reforma constitucional implicaría 34 votos*, esto es, dos terceras partes del Congreso, como lo marca el artículo 84 de la Constitución local, lo cual sitúa a cualquier partido cuatro curules atrás de cualquier posibilidad de promover este tipo de acciones.

La reforma constitucional debe agrupar el máximo consenso entre la fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias, debido a que una modificación en la ley fundamental, sea estatal o federal, implica que la decisión sea lo más incluyente posible. Es en esta lógica, la limitación en la CPEVIL en cuanto a no otorgar a ninguna fuerza política la mayoría calificada, también debe pretender el mismo objetivo.

VI. Los principios rectores de la representación proporcional

Es importante entender que en la sentencia se enuncian los principios rectores de la representación proporcional de acuerdo con los principios teóricos de la misma; así también, del texto constitucional, las tesis y jurisprudencias que han emanado de la SCJN e, incluso, el contexto histórico del cual fue emanado este principio en el caso particular de nuestro país. A partir de ello, se concluye con dos puntos principales:

- Una fase de traducción proporcional de votos en escaños.
- Una segunda fase que permita ajustar la equivalencia entre votos obtenidos y la integración total de la cámara (SX-JRC-135/2010, 58 y 59).

Y como ya se ha venido señalando, este tipo de representación no es pura, pues incluye una serie de reglas como la barrera legal, además de un número rígido de integrantes en el Congreso, y a pesar de que la Constitución local lo deja variable, el CEEVIL fija a los integrantes por el principio de representación proporcional en 20, guardando un porcentaje idéntico entre los diputados de mayoría relativa y representación proporcional con el de la Carta Magna de 40/60. Así, todo lo anterior se traduce en tres sentidos básicos: "...en la permisión de la subrepresentación, los límites a la sobrerrepresentación y el tope máximo de curules igual a los distritos uninominales" (SX-JRC-135/2010, 59).

De esta manera, el alegato de esta sentencia por parte de los demandantes obedece a formas de representación puras. En el caso de partido mayoritario sólo por el número de escaños, se contravienen los principios propios de la representación proporcional de la manera en la que se ha venido planteando. El sólo atender a la mayor votación para determinar el partido mayoritario no toma en cuenta al porcentaje de la votación para el principio de la RP y, en consecuencia, a la representatividad que debe

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

tener en la legislatura (SX-JRC-135/2010, 59). En otras palabras, una mayor o menor votación de un partido no tendrá mayor o menor repercusión en el número de diputados a asignar. En el caso de que un partido ganara por una diferencia de 5, 20 o 40%, la asignación sería la misma, lo cual contravendría el principio de RP al poderse dar una considerable sobrerrepresentación según sea el caso.

En el caso de Veracruz, con una diferencia de votos determinada (alta o baja) tendría acceso sólo a cinco diputados, lo cual contravendría el principio de proporcionalidad y se estaría castigando al partido que obtuvo una mayor votación, dado que los límites están puestos de antemano para poder dar una supuesta mejor representación a los partidos minoritarios, con lo que se estaría privilegiando a los segundos y castigando al partido que obtuvo una mayor votación.

De esta manera, limitar el número de diputados a cinco escaños, sin tomar en cuenta los porcentajes de votación y curules en el Congreso que obtiene cada partido político, termina por distorsionar el sistema de RP (SX-JRC-135/2010, 62). Es fundamental entender la aleatoriedad del volumen de la población en los distritos y, por lo mismo, de la votación en los mismos para comprender que al final la asignación no se da en la medida que busque beneficiar a ninguna fuerza política determinada.

El principio de RP puede equilibrar el hecho de que un partido político gane tres distritos muy grandes en cuanto a población, y otro gane siete muy pequeños, con lo cual el primero tendrá menor número de diputados de acuerdo con el principio de mayoría relativa, pero esto puede quedar equilibrado por medio de la RP. En cambio, si se limitara el número de diputados a asignar basado en el número de votos como partido mayoritario, la fuerza política que se encuentra en la primera situación no podría encontrar una correspondencia entre su número de votos y escaños. Y, en el segundo caso, sólo tomar en cuenta el número de curules, tampoco tendría una relación entre el número de votos y escaños adecuados.

Lo anterior demuestra que no se pueden aislar los elementos del sistema porque terminarían distorsionándolo. Los distritos nos son homogéneos; a menos que se pudiera hacer una redistribución en este sentido, lo anterior podría repensarse; sin embargo, la determinación del distrito responde al censo y al estudio realizado por el instituto electoral local, en este caso el veracruzano, en consonancia con lo que ordena el artículo 33 fracción, XXXIX, de la Constitución de la entidad. Independientemente de esto, se debe pensar que la población nunca es estática, los padrones se desactualizan debido a las migraciones por factores tanto sociales como naturales y los distritos no responden solamente a principios meramente poblacionales.

Para ilustrar la aleatoriedad en la votación que cada partido político puede obtener es necesario integrar una parte del anexo 2 de la sentencia (SX-JRC-135/2010, 119-25).

El total de ciudadanos inscritos en la entidad es de 5,508,170. Si se saca un promedio de electores, esto es, se divide el total de ciudadanos registrados en las listas nominales entre el número de distritos (30), se obtiene la siguiente cantidad:

$$\text{Promedio} = 183,605$$

En ese sentido, de acuerdo con el promedio obtenido, el registro de electores en cada uno de los distritos tiene una variación considerable; es decir, mientras que en algunos distritos se tiene registrado un número de electores muy por debajo del promedio, en otros se rebasa en gran cantidad la media establecida, como se advierte en el siguiente cuadro:

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Cuadro 14. Electores por distrito en Veracruz

Distrito	Lista nominal	Diferencia respecto del promedio
1. Pánuco	174,944	-8,661
2. Tantoyuca	145,347	-38,258
3. Chicontepec	133,448	-50,157
4. Temapache	157,293	-26,312
5. Tuxpan	176,330	-7,275
6. Poza Rica	181,212	-2,393
7. Papantla	188,964	5,359
8. Martínez de la Torre	182,962	-643
9. Misantla	153,803	-29,802
10. Perote	171,478	-12,127
11. Xalapa 1	184,244	639
12. Xalapa 2	180,552	-3,053
13. Coatepec	184,095	490
14. Huatusco	176,087	-7,518
15. Orizaba	233,959	50,354
16. Córdoba	226,672	43,067
17. Tierra Blanca	198,228	14,623
18. Zongolica	194,278	10,673
19. La antigua	208,492	24,887
20. Veracruz 1	203,927	20,322
21. Veracruz 2	214,309	30,704
22. Boca del Río	209,411	25,806
23. Cosamaloapan	184,738	1,133
24. Santiago Tuxtla	154,605	-29,000
25. San Andrés Tuxtla	191,256	7,651
26. Acayucan	192,945	9,340
27. Cosoleacaque	186,300	2,695
28. Minatitlán	156,618	-26,987
29. Coatzacoalcos 1	202,293	18,688
30. Coatzacoalcos 2	159,380	-24,225

Fuente: Elaboración propia con información de IEV.

Así, es dable afirmar que esta variación permite que los partidos políticos contendientes en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa puedan obtener una votación alta, pero baja representación en el Congreso, o viceversa, pues es posible ganar muchos distritos con pocos electores, o pocos distritos con muchos ciudadanos registrados en lista nominal, lo cual permite que existan discrepancias entre la votación obtenida y la representación en el Congreso.

En el caso, la distribución de las diputaciones de los 30 distritos entre los partidos contendientes quedó de la siguiente forma:

Cuadro 15. Distribución de lista nominal en distritos electorales de Veracruz, 2010

Distrito	Lista nominal	Partido político
Orizaba	233,959	PRI
Córdoba	226,672	PRI
Veracruz 2	214,309	PAN
Boca del Río	209,411	PAN
La Antigua	208,492	PRI
Veracruz 1	203,927	PRI
Coatzacoalcos 1	202,293	PRI
Tierra Blanca	198,228	PAN
Zongolica	194,278	PVEM
Acahualtlan	192,945	PRI
San Andrés Tuxtla	191,256	PRI
Papantla	188,964	PAN
Cosoleacaque	186,300	PRI
Cosamaloapan	184,738	PRI
Xalapa 1	184,244	PRI
Coatepec	184,095	PRI
Martínez de la Torre	182,962	Partido Nueva Alianza
Poza Rica	181,212	PRI
Xalapa 2	180,552	PRI
Tuxpan	176,330	PRI
Huatusco	176,087	Partido Nueva Alianza

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Continuación.

Distrito	Lista nominal	Partido político
Pánuco	174,944	PAN
Perote	171,478	PRI
Coatzacoalcos 2	159,380	PRI
Temapache	157,293	PAN
Minatitlán	156,618	PRI
Santiago Tuxtla	154,605	PRI
Misantla	153,803	PAN
Tantoyuca	145,347	PAN
Chicontepec	133,448	PRI

Fuente: Elaboración propia con información de IEV.

El número de electores registrados en los distritos ganados por cada partido, quedó de la siguiente manera:

PRI = 19 distritos (3,512,544 ciudadanos registrados)

PAN = 8 distritos (1,442,299 ciudadanos registrados)

Partido Nueva Alianza = 2 distritos
(359,049 ciudadanos registrados)

PVEM = 1 distrito (194,278 ciudadanos registrados).

Lo anterior demuestra que el PRI gana muchos distritos con un poco más del doble de los votos, además de que el PAN exhibe una gran aleatoriedad de la votación, ya que gana distritos más grandes. Esto, al final, tampoco es absoluto ni determinante para la RP, porque dentro de los mismos distritos faltaría observar con detalle cuál es la diferencia de votos entre las diversas fuerzas políticas para saber si el distrito más grande también representa realmente un significativo número de votos mayor, además de compararlo con el número de votos nulos y con el nivel de abstencionismo o con votos para candidatos independientes.

De esta manera, el principio de RP, como ya se había apuntado, debe estar sujeto no sólo a los votos, sino también a los escaños, y no sólo el que obtuvo el mayor número de votos, porque esto último distorsionaría el espíritu de este principio. Al final,

la Sala Regional hace una interpretación de partido mayoritario que contraviene la interpretación auténtica del Congreso local y la aceptada por la entidad administrativa electoral local y el Tribunal electoral local (26 curules).

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 52; 54, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 21 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, y 255 del Código Electoral de dicha entidad, llevan a la conclusión de que la expresión partido mayoritario, interpretada conforme con los principios constitucionales rectores de la representación proporcional, significa que por tal se tendrá al partido político que, por la votación total emitida obtenga veinticinco curules, así el calificativo de mayoritario, deriva de que ese número es el que representa a ese partido, como el que obtuvo más escaños por ese principio en relación con el resto y, a su vez, permite la coherencia del sistema para respetar el diverso límite de treinta curules por ambos principios, por lo cual, se trata de una disposición rectora de un escenario específico que pretende poner de manifiesto la ponderación del legislativo local de privilegiar la representación de todos los partidos en el congreso pese a la subrepresentación del partido que se coloque en veinticinco escaños por mayoría relativa, así como impedir que cuente con el número de escaños suficientes por sí mismo, para modificar la constitución local (SX-JRC-135/2010, 65 y 66).

La determinación de los 25 escaños que se fija, entonces, responde a tres lógicas principales: no caer en una contradicción, como ya se explicó con anterioridad (para no rebasar las 30 curules, ya que en el acuerdo de la autoridad administrativa electoral local y el Tribunal electoral local se establecía en 26 el número de escaños), dar espacio de representación para todos

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

los partidos y dar funcionalidad al Congreso para que el partido mayoritario pueda hacer modificaciones a las leyes secundarias, pero no a la Constitución local, ya que el artículo 84 de ésta exige que para ser reformada requiere de las dos terceras partes del Congreso, lo que equivale a 34 diputados, ante la actual formación, en la lógica de buscar la mayor representatividad posible para tal efecto.

Respondiendo a la segunda lógica, el tope de los 25 escaños como partido mayoritario responde a algo perfectamente entendible dentro del sistema de representación proporcional, debido a que lo que se pretende es:

Poner de manifiesto el reconocimiento expreso del constituyente local de que el partido que se coloque en esa posición, sea cual fuere su votación o subrepresentación por la proporcionalidad que debe existir entre votos y escaños, o cualquiera otra circunstancia, no se convierta en un factor que impida la representación del resto de las corrientes con aceptación ciudadana significativa para integrar el congreso, pues debe privilegiarse la inclusión de otros partidos en la legislación por encima de otros principios (SX-JRC-135/2010, 69).

Como se ve, la interpretación de la expresión partido mayoritario en los términos que ahora solicitan los partidos y candidatos, distorsionaba el sistema, precisamente por aislar uno de los componentes de la representación proporcional, mientras que la interpretación que fijó la aplicación del tope correspondiente a un ámbito específico de aplicación, permitió el ajuste natural del sistema. (SX-JRC-135/2010, 75 y 76).

Al final, cabe hacer mención de que la Sala Regional comparte ciertos razonamientos con el Tribunal local, aunque con el fin de realizar una decisión pronta y expedita da su propia interpretación de partido mayoritario como aquel que obtenga 25 escaños por el principio de mayoría relativa, y no 26, como había sido aceptado por el Tribunal local.

VII. En perspectiva. La trascendencia de definir al partido mayoritario

A continuación se exhiben algunas coincidencias en los argumentos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

Luego entonces, debe concluirse que, en el caso que nos ocupa, descartado que el concepto de partido mayoritario sea atribuible a la organización política o coalición que obtenga mayor número de curules de mayoría relativa, o bien al que haya obtenido el mayor número de votos, es indiscutible que al no haber alcanzado ninguno de los partidos políticos la mayoría absoluta de la integración total de la legislatura, estos es, veintiséis escaños, que equivalen al cincuenta y dos por ciento del Congreso, no cobra aplicación el tope de cinco diputados previsto en artículo 255, fracción X, último párrafo del código en consulta, y por ende, contrario a lo esbozado respectivamente por los accionantes, el reparto de diputaciones por el principio de representación proporcional, debe ser en proporción a los votos logrados por cada uno de los partidos políticos con derecho a la asignación, tal y como lo hizo la autoridad responsable (JDC/121/2010 y acumulados al JDC/124/2010, 21 y 22 y RIN/171/04/2010, 95 y 96).

Dicho órgano se ciñe a que la mejor interpretación es que el que haya obtenido, por lo menos, la mayoría absoluta de la integración total de la legislatura, sólo con sus triunfos de mayoría relativa, siendo que ésta, en cualquier hipótesis o escenario produce una mayor armonía entre la votación obtenida por cada uno de los contendientes y su representación en el Congreso (RIN/171/04/2010, 94), lo cual es cierto y es compartido por la Sala Regional Xalapa. Sin embargo, tal como se expuso, el problema contraviene el artículo 21 de la Constitución local, en último

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

párrafo, y el CEEVIL en el artículo 13, segundo párrafo, al señalar que ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales, 30 en este caso.

Cabe hacer la aclaración de que en la medida en la que se pudieran modificar el número de distritos, la interpretación de partido mayoritario podría también cambiar. No obstante, tanto el número de distritos como los diputados por mayoría relativa y representación proporcional se encuentran establecidos en el CEEVIL, en el artículo 13, párrafo primero, lo cual salva la ambigüedad de la Constitución local en el artículo 21.

Al final, la sentencia SX-JRC-135/2010 de la Sala Regional Xalapa responde de manera impecable a la problemática que origina el conflicto y el propio sentido de la sentencia, tanto en el aspecto normativo como en términos del respeto a los principios rectores que dan guía a la RP; y no sólo eso, de hecho, también se deja un importante precedente en lo que a la interpretación de partido mayoritario se refiere, así como también sobre los principios mismos de la representación proporcional, tal como se ha advertido en el texto. Su trascendencia se expresa en los pasos que la sentencia da rumbo a una mejor y más eficiente forma de promover la representatividad en los congresos locales de las entidades federativas.

VIII. Conclusiones

Perseguir la representatividad que se adecue de la mejor manera al sistema político en cuestión es un reto y una oportunidad invaluable para cualquier democracia, no importa el grado de desarrollo o de deterioro que ésta tenga. Después de diseccionar la discusión surgida en el seno de la sentencia de la Sala Regional Xalapa del TEPJF y de mostrar lo que está en juego detrás de los alegatos expuestos, es importante recordar la complejidad en la que se encuentran envueltas este tipo de sentencias, debido

a que lo que terminan resolviendo es la forma en la que la sociedad puede participar en la toma de decisiones para crear un sistema más plural y funcional que respete las normas rectoras del sistema democrático plasmadas en la Carta Magna y que están garantizadas por las diversas instituciones en nuestro país, como, en este caso, el Tribunal antes señalado.

Detrás de todo, pues, se ubica la constante y permanente búsqueda de la mejor representatividad (particularmente de las minorías). Evidenciar un conflicto como el que surge y estudian la sentencia y el comentario a ella, no puede pasar por alto que los sistemas de representación se han complejizado en la búsqueda de estar a la par de los cambios y dinámicas de la sociedad. Pero también debe reconocerse que el ritmo pareciera seguir siendo acelerado y que, mientras tanto, gobernantes y gobernados requieren crear o actualizar mecanismos que persigan y pretendan más fielmente la representatividad.

Así, en la medida en la que exista una sensibilidad por parte de las instituciones (particularmente aquellas encargadas de velar por la democracia mexicana) hacia la necesidad de promover la representatividad en el Legislativo como un ejercicio constante y permanente, en esa misma medida será fomentada la promoción de una discusión tanto técnica como jurídica y académica sobre la problemática. Promover el involucramiento, discusión e interacción de esas tres esferas es un acierto, pues conduce hacia un virtuoso círculo de diálogo y participación en temas medulares de cualquier democracia, como lo es, sin duda, el de la representatividad en el Congreso.

Finalmente, los vacíos legales (como el hecho de que no esté legislado el límite a la sobrerrepresentación en el estado de Veracruz) o los hechos inéditos en las elecciones (tal como se llega a presentar el dilema de esta sentencia) son nichos de oportunidad para asistir a un debate público que enriquezca el contenido de las leyes, pero que, además, persiga y no pierda de vista el fin último de la representatividad en cualquier tipo de democracia: la inclusión de todos los sectores sociales en la toma de decisiones.

IX. Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 15/2003 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por el Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2003/0015-2003%20AI%20PL.pdf> (consultada el 29 de julio de 2011).
- Acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004. Promoventes: Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y los partidos políticos Convergencia y Acción Nacional. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm> (consultada el 18 de julio de 2011).
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.
- Burke, Edmund. 1996. Discurso de los electores de Bristol. En *Textos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CEEVIL. Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2007. Disponible en <http://diccionario.inep.org/plus/Legislacion/ley-veracruz.pdf> (consultada el 28 de junio de 2011).
- CGIEV. Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano. 14 de agosto de 2010. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, relativo al cómputo de la circunscripción plurinominal, la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de Representación Proporcional y la asignación de diputados por ese principio, en el proceso electoral 2009-2010". En Instituto Electoral Veracruzano, <http://www.iev.org.mx/1nuevo/sesionacuerdo/acuerdos2010/140.pdf> (consultada el 14 de julio de 2011).
- Constant, Benjamín. 2002. *Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*. Madrid: Tecnos.

- Cossio Díaz, José Ramón. 2007. “Los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales”. *Justicia Electoral* 1, vol. 1, 3ª época: 15-24.
- CPEVIL. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2008. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo21745.pdf> (consultada el 29 de junio de 2011).
- Crespo Martínez, Ismael y Antonio Garrido Rubia. 2008. *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Decreto 881. 2010. Gobierno de Veracruz Ignacio de la Llave. “Que reforma y adiciona diversos párrafos al artículo 53 de la Ley de Educación para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. 3 de noviembre, Gaceta Oficial, tomo CLXXXII.
- Duverger, Maurice. 1996. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina. 2011. “Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/109/art/art1.htm> (consultado el 1 de julio de 2011).
- Greppi, Andrea. 2006. *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta.
- IEV. Instituto Electoral Veracruzano. Disponible en: <http://www.iev.org.mx/> (consultada el 14 de julio de 2011).
- Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-318/2004 y SUP-JRC-319/2004 acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y Coalición “Unidos Por Veracruz”. Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave. Disponible en <http://200.23.107.66/Siscon/Gateway.DII/Nsentencias/Nsuperior/Nsensup2004/Jrc/Sup-Jrc-0318->

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- 2004.Htm?Fn=Document-Frame.Htm\$F=Templates\$3.0 (consultada el 14 de julio de 2011).
- Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-187/2007. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTercerayCuartaEpoca/nsentencias/sup-jrc-0187-2007.htm> (consultada el 10 de julio de 2011).
- Kelsen, Hans. 1995. *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Molinar Horcasitas. 1993. *El tiempo de la legitimidad*. México: Cal y Arena.
- Morlino, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México: UNAM.
- Novaro, Marcos. 2000. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Panebianco, Angelo. 1995. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pantoja Morán, David, comp. 1993. *Escritos políticos de Sièyes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pitkin, Hannah. 1985. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- Przeworski, Adam, 1998. "Democracia y representación". *Reforma y Democracia Revista del CLAD* 10 (febrero): Caracas.

- Rosanvallon, Pierre. 2006. *La democracia inconclusa*. Historia de la soberanía del pueblo en Francia. Bogotá: Taurus/Universidad Externado de Colombia.
- Sartori, Giovanni. 2007. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitter, Philippe, *et al.* 1996. Qué es... y qué no es la democracia. En Diamond, Larry, *et al.*, *El resurgimiento global de la democracia*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1999. “Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el principio de representación proporcional en la integración de los órganos legislativos locales. Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional”. Disponible en: http://www.trife.org.mx/ccje/Archivos/rp_jurisprudencia_corte.pdf (consultado el 20 de julio de 2011).
- . 2000. “Tesis. Materia electoral. El principio de representación proporcional como sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos”. En *Principio de Proporcionalidad en Materia Electoral*. Series Pleno. México: SCJN.
- Sentencia JDC/121/2010 y acumulados JDC/122/2010, JDC/123/2010 y JDC/124/2010. Actores: Adrián Sigifrido Ávila, Cuauhtémoc Pola Estrada y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano. Disponible en http://www.teever.gob.mx/files/resolucion_jdc-121-2010_y_sus_acumulados_jdc-122-2.pdf (consultada el 18 de agosto de 2011).
- . RIN/171/04/2010. Actor: Partido del Trabajo, Acción Nacional, Nueva Alianza, de la Revolución Democrática y Convergencia. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en http://www.teever.gob.mx/files/resolucion_rin-171-04-2010_y_sus_acumulados_rin-17.pdf (consultado el 12 de julio de 2011).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- SUP-JDC-121/2010. Actor: Oscar Raúl Castillo Andrade. Disponible en (http://www.trife.org.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0121-2010.pdf) consultado el 15 de junio de 2011.
- SX-JRC-135/2010. Actor: Partidos, Nueva Alianza, del Trabajo, Acción Nacional, Convergencia y de la Revolución Democrática; Leticia López Landero; Adrián Sigfrido Ávila Estrada, Cuauhtémoc Pola Estrada; José Vicente Ramírez Martínez; Humberto Cervantes López y Flavio Adán Muñoz Murieta. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en <http://200.23.107.66/SISCON/gateway.dll/nSentencias/nXalapa/nSENSX2010/JRC/SX-JRC-135-2010.htm> (consultada el 08 de junio de 2011).
- Stuart Mill, John. 2007. *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Tesis P./J. 75/2003. Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, Pleno, XVIII, diciembre 2003.
- P./J. 15/2003. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RELATIVA A LOS LÍMITES A LA SOBRERREPRESENTACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.
- Touraine, Alain. 2001. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Valdés, Leonardo. 2001. *Sistemas electorales y de partido*. México: Instituto Federal Electoral.
- Zolo, Danilo. 1994. *La democracia difícil*. México: Alianza Editorial.

Representación proporcional y por mayoría en el estado de Veracruz. La necesidad de un debate es el número 13 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en enero de 2013 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO: SX-JRC-135/2010, SX-JRC-143/2010 a SX-JRC-146/2010 y SX-JDC-350/2010 a SX-JDC-353/2010 ACUMULADOS.

ACTORES: PARTIDOS, NUEVA ALIANZA, DEL TRABAJO, ACCIÓN NACIONAL, CONVERGENCIA Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA; LETICIA LÓPEZ LANDERO; ADRIÁN SIGFRIDO ÁVILA ESTRADA, CUAUHTÉMOC POLA ESTRADA; JOSÉ VICENTE RAMÍREZ MARTÍNEZ; HUMBERTO CERVANTES LÓPEZ Y FLAVIO ADÁN MUÑOZ MURIETA.

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

TERCERO INTERESADO: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PASTOR BADILLA.

SECRETARIOS: BENITO TOMÁS TOLEDO, ANDRÉS CARLOS VÁZQUEZ MURILLO Y CÉSAR GARAY GARDUÑO.

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a dieciocho de octubre de dos mil diez.

VISTOS para resolver los autos de los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovidos por los partidos y candidatos que enseguida se listan, contra las sentencias de veintiséis de agosto del año en curso, dictadas

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en los expedientes, **RIN/171/04/2010** con acumulados y **JDC/121/2010** con acumulados.

No.	ACTOR	JUICIO	RESOLUCIÓN IMPUGNADA
1.	Partido Nueva Alianza	SX-JRC-135/2010	RIN/171/04/2010 y al acumulados RIN/175/06/2010.
2.	Partido del Trabajo	SX-JRC-143/2010	
3.	Partido Acción Nacional	SX-JRC-144/2010	
4.	Convergencia	SX-JRC-145/2010	
5.	Partido de la Revolución Democrática	SX-JRC-146/2010	
6.	Leticia López Landero (PAN)	SX-JDC-350/2010	JDC/121/2010 y al acumulados JDC/124/2010.
7.	Adrián Sigfrido Ávila Estrada y Cuauhtémoc Pola Estrada (CONVERGENCIA)	SX-JDC-351/2010	
8.	José Vicente Ramírez Martínez (PAN)	SX-JDC-352/2010	
9.	Humberto Cervantes López y Flavio Adán Muñoz Murieta (PRD)	SX-JDC-353/2010	

RESULTANDO

I. Antecedentes: De los hechos de las demandas y de las constancias de autos se advierte:

a. Elección. El cuatro de julio del año en curso, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir, entre otros, a los integrantes del Congreso del Estado de Veracruz, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

b. Cómputos distritales. El siete siguiente, se llevaron a cabo los cómputos en los treinta distritos electorales uninominales de Veracruz.



TRIBUNAL ELECTORAL
 del Poder Judicial de la Federación
 TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
 PLURINOMINAL ELECTORAL
 XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

c. Cómputo de la circunscripción plurinominal. El catorce de agosto, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano efectuó el cómputo de la circunscripción plurinominal para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, con la obtención de los resultados siguientes:

PARTIDO POLÍTICO		VOTACIÓN	
		NÚMERO	LETRA
	Partido Acción Nacional	1'174,421	Un millón ciento setenta y cuatro mil cuatrocientos veintiuno
	Partido Revolucionario Institucional	1'326,047	Un millón trescientos veintiséis mil cuarenta y siete
	Partido de la Revolución Democrática	235,258	Doscientos treinta y cinco mil doscientos cincuenta y ocho
	Partido del Trabajo	53,219	Cincuenta y tres mil doscientos diecinueve
	Partido Verde Ecologista de México	54,561	Cincuenta y cuatro mil quinientos sesenta y uno
	Convergencia	138,594	Ciento treinta y ocho mil quinientos noventa y cuatro
	Partido Revolucionario Veracruzano	24,106	Veinticuatro mil ciento seis
	Partido Nueva Alianza	74,142	Setenta y cuatro mil ciento cuarenta y dos
	Candidatos no registrados	167	Ciento sesenta y siete
	Votos válidos	3,080,515	Tres millones ochenta mil quinientos quince
	Votos nulos	93,570	Noventa y tres mil quinientos setenta
Votación total		3,174,085	Tres millones ciento setenta y cuatro mil ochenta y cinco

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

d. Asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Efectuado el cómputo, el Instituto Electoral asignó los veinte diputados por dicho principio y expidió las constancias atinentes. Para tal efecto, consideró la determinación tomada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-318/2004 y SUP-JRC-319/2004, en los cuales se consideró, esencialmente, que la expresión de partido mayoritario a que se refiere la constitución y ley reglamentaria de Veracruz, significa el partido que hubiera obtenido la mayoría absoluta de escaños en el congreso, por lo cual, sólo si uno de los contendientes alcanza veintiséis escaños por el principio de mayoría relativa será aplicable el tope de hasta cinco diputados por representación proporcional.

En consecuencia, aplicado ese criterio a los resultados del proceso electoral en curso y, dado que ninguno de los contendientes alcanzó ese número de curules, consideró no aplicable el tope mencionado para la asignación de diputados por representación proporcional y en consecuencia el congreso local quedó integrado de la forma siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS
	8	8	16
	19	9	28



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

		2	2
	1		1
		1	1
	2		2
Total	30	20	50

e. Recursos de Inconformidad. El dieciocho de agosto los partidos políticos, del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Nueva Alianza y Convergencia interpusieron sendos recursos de inconformidad, los cuales se radicaron en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, bajo las claves de expediente, RIN/171/04/2010, RIN/172/03/2010, RIN/173/01/2010, RIN/174/08/2010 y RIN/175/06/2010, respectivamente.

e.1. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, locales. En la misma fecha, Adrián Sigfrido Ávila Estrada y Cuauhtémoc Pola Estrada (candidatos propietario y suplente de la fórmula registrada en segundo lugar por Convergencia); José Vicente Ramírez Martínez y Leticia López Landero (candidatos propietarios registrados en los lugares noveno y décimo, respectivamente, por el Partido Acción Nacional), y Humberto Cervantes López y Flavio Adán Muñoz Murieta (candidatos propietario y suplente integrantes de la fórmula registrada en tercer lugar,

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

por el Partido de la Revolución Democrática); promovieron sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los cuales se registraron bajo las claves de expediente, JDC/121/2010, JDC/122/2010, JDC/123/2010 y JDC/124/2010, en el propio tribunal local.

En los recursos y los juicios se impugnó la asignación de diputados por el principio de representación proporcional¹, esencialmente, por estimar que por partido mayoritario debe entenderse al que obtuvo la mayoría de votos.

Además, los partidos, Convergencia y de la Revolución Democrática, así como sus candidatos, pretenden que se realice una asignación directa a quienes alcancen el porcentaje de votación para participar.

e.2. Acumulación. Por acuerdo de veintitrés de agosto, el tribunal acumuló los recursos de inconformidad. Idéntica decisión tomó en los juicios ciudadanos. Las determinaciones en cada grupo de demandas, separadas según el medio de impugnación, se fundaron en la identidad del acto reclamado y la autoridad responsable.

e.3. Resolución. El veintiséis siguiente, el tribunal resolvió los recursos de inconformidad y declaró inatendibles los agravios expresados por el Partido del Trabajo e infundados los de los restantes actores.

Ciertamente, los del Partido del Trabajo se calificaron así, porque ese partido no alcanzó el porcentaje mínimo de

¹ Los candidatos del Partido Acción Nacional presentaron dos demandas por separado, los restantes presentaron una demanda por fórmula de candidatos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

participación y por lo mismo, sea cual fuere la interpretación de la expresión en conflicto, no alcanzaría ningún escaño por el principio en cuestión, de ahí su falta de interés jurídico.

Los de los restantes partidos, porque entre el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y el de la Sala Superior, en el cual dotó de contenido a la expresión *partido mayoritario*, debía privilegiarse la aplicación del criterio emanado del órgano especializado en la materia electoral, de ahí que al ser ese el criterio considerado por la autoridad administrativa para realizar la asignación de diputados por representación proporcional, fuera correcta su decisión y por lo mismo la confirmó.

En lo que toca a la asignación directa por alcanzar el porcentaje consideró improcedente lo pedido, porque ni la constitución, ni la ley local, prevén esa directriz de asignación.

En la misma fecha declaró infundados los agravios expuestos en los juicios ciudadanos por las razones expresadas al resolver los recursos de inconformidad.

II. Juicios de revisión constitucional electoral. El treinta de agosto del año en curso, el Partido Nueva Alianza promovió juicio de revisión constitucional electoral.

El treinta y uno siguiente, los partidos del Trabajo, Acción Nacional, Convergencia y de la Revolución Democrática, promovieron sendos juicios de revisión constitucional.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

En la misma fecha Adrián Sigfrido Ávila Estrada y Cuauhtémoc Pola Estrada; José Vicente Ramírez Martínez; Leticia López Landero; Humberto Cervantes López y Flavio Adán Muñoz Murieta, promovieron sendos juicios ciudadanos.

a. Recepción de las demandas. El treinta y uno de agosto en el primer caso, y el dos de septiembre en los demás, se recibieron en esta Sala Regional las demandas, los informes circunstanciados y las constancias de los expedientes de origen.

b. Turno. Mediante acuerdos emitidos el mismo día de recepción de las demandas, la Magistrada Presidente formó los expedientes **SX-JRC-135/2010, SX-JRC-143/2010, SX-JRC-144/2010, SX-JRC-145/2010 y SX-JRC-146/2010**. Los juicios ciudadanos se registraron en los expedientes **SX-JDC-350/2010, SX-JDC-351/2010, SX-JDC-352/2010, y SX-JDC-353/2010**. El turno correspondió a su ponencia por razón de presentación y conexidad.

c. Acuerdo de sala. Por acuerdo de tres de septiembre, se enviaron a la Sala Superior de este órgano jurisdiccional los expedientes de los juicios **SX-JRC-144/2010, SX-JRC-145/2010, SX-JRC-146/2010, SX-JDC-350/2010, SX-JDC-352/2010, y SX-JDC-353/2010**, en virtud de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.

d. Negativa de ejercicio de la facultad de atracción. Siete días después, esto es, el diez siguiente la sala superior



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

declaró improcedentes las solicitudes y las constancias se recibieron el trece siguiente.

e. Retorno. Recibidos los expedientes se devolvieron de inmediato a la ponencia del turno original.

f. Admisión y cierre de instrucción. El mismo día se admitieron los juicios y, en su oportunidad, al no encontrarse pendiente ninguna diligencia, se cerró la instrucción y quedaron en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos b) y c), y 195, fracción III, y fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 82, párrafo 1, inciso b); 83, párrafo 1, inciso b), fracción V; 86, y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los juicios de revisión constitucional electoral, porque los promueven partidos políticos en contra de una resolución definitiva y firme dictada en recursos de inconformidad por el

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, relativos a la elección de integrantes del congreso local, entidad federativa y nivel de gobierno de la competencia de esta Sala Regional.

Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al ser promovidos por candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, postulados por diversos partidos que se consideran excluidos indebidamente de la asignación correspondiente, por lo que, al corresponder al mismo nivel de gobierno y geografía electoral, actualizan la competencia de la Sala.

SEGUNDO. Acumulación. Respecto a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el tribunal electoral local emitió dos sentencias: una para resolver los recursos de inconformidad y otra para los juicios ciudadanos.

Sin embargo, aunque se trata de resoluciones formalmente independientes, la emitida en los juicios ciudadanos se remite a las consideraciones contenidas en la sentencia del recurso de inconformidad.

Así, el tribunal responsable consideró que los agravios expresados por los ciudadanos eran los mismos que los planteados por los partidos en los recursos de inconformidad, al coincidir en pretensión y causa de pedir, por lo cual los planteamientos de los juicios ciudadanos debían correr, a su



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

parecer, la misma suerte de los recursos de inconformidad, esto es, los declaró infundados.

En esta instancia, los partidos políticos presentaron juicios de revisión constitucional electoral para combatir lo resuelto en los recursos de inconformidad acumulados, en tanto que los ciudadanos promueven juicios electorales para combatir las determinaciones de la sentencia recaída al juicio local.

En ese tenor, como las consideraciones que sustentan las dos resoluciones se encuentran en la sentencia recaída al recurso de inconformidad, esas razones serán objeto de análisis en esta instancia, las cuales se enfrentarán indistintamente con las alegaciones de los partidos y de los ciudadanos.

Por lo anterior, si los juicios a que se refieren los expedientes SX-JRC-135/2010, SX-JRC-143/2010, a SX-JRC-146/2010, SX-JDC-350/2010 a SX-JDC-353/2010, impugnan resoluciones cuyo contenido material es el mismo, existe identidad en la autoridad responsable y aunque se trata de resoluciones formalmente distintas, hay identidad en las razones, entonces, con fundamento en los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para resolver de manera conjunta, pronta y expedita, se acumulan los expedientes SX-JRC-143/2010, SX-JRC-144/2010, SX-JRC-145/2010, SX-JRC-146/2010, SX-JDC-

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

350/2010, SX-JDC-351/2010, SX-JDC-352/2010, y SX-JDC-353/2010, al diverso SX-JRC-135/2010, por ser aquéllos posteriores a éste.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los autos de los juicios acumulados.

TERCERO. Precisión de la vía intentada por el Partido de la Revolución Democrática. El partido menciona, en la parte inicial de su demanda, que promueve juicio de revisión constitucional contra la sentencia emitida en los recursos de inconformidad acumulados.

Sin embargo, en el apartado *D*, relacionado con la resolución reclamada, refiere que promueve juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra la determinación adoptada en el juicio ciudadano local y sus acumulados.

Esta Sala Regional considera que lo promovido realmente por el citado partido es el juicio de revisión constitucional electoral, pues es en ese medio en el cual tiene legitimación por su calidad de partido político, circunstancia que no ocurre respecto al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Por lo tanto, la interpretación de la demanda que más le beneficia es considerar que la vía intentada es el juicio de revisión constitucional.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Asimismo, se estima que la sentencia realmente impugnada es la emitida en los recursos de inconformidad acumulados, pues uno de ellos corresponde al que interpuso originalmente el propio partido.

Por tanto, las menciones a los juicios electorales ciudadanos, tanto local como federal, constituyen errores que en nada alteran la vía intentada, precisamente porque el juicio de revisión constitucional electoral es el medio idóneo para combatir la decisión del tribunal responsable.

CUARTO. Requisitos de procedibilidad de los juicios de revisión constitucional electoral. Se analizan los generales, así como los especiales de procedibilidad de los juicios de revisión constitucional electoral, de conformidad con los artículos 8, 9, 86, y 88, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Forma. Las demandas reúnen los requisitos de forma, ya que se presentaron por escrito ante la autoridad responsable. Se asientan los nombres y firmas de cada uno de los promoventes, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos materia de la impugnación, además de expresarse los agravios pertinentes.

Oportunidad. Los juicios se promovieron en tiempo, pues las sentencias reclamadas fueron notificadas el veintisiete de agosto, por lo que el plazo de impugnación corrió del veintiocho al treinta y uno de agosto y las demandas se presentaron dentro de ese plazo, esto es, el Partido Nueva

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Alianza impugnó el treinta y el resto al día siguiente, por lo cual se encuentran dentro del plazo de los cuatro días que prevé el artículo 8 de la ley adjetiva electoral.

Definitividad y firmeza. Se satisface el requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollado en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que la legislación electoral de Veracruz no prevé medio de impugnación para combatir las resoluciones dictadas por el tribunal responsable en los recursos de inconformidad.

Legitimación y personería. Los juicios de revisión constitucional electoral son promovidos por parte legítima, al hacerlo partidos políticos a través de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, aunado a que quienes los representan en esta instancia promovieron los medios de impugnación cuya resolución ahora combaten.

Por tanto, cuentan con personería para representar a los partidos promoventes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 88, apartado 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Violación a preceptos constitucionales. Los actores manifiestan expresamente que con la sentencia impugnada se violan en su perjuicio, según corresponda, los artículos 14; 16; 17; 35, fracción I; 39; 40; 41, bases I, y VI, 52, 54 base V,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

99, fracción IV, y 116, fracción II, párrafo tercero y fracción IV, incisos a, b), c), j), l), y m), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es suficiente para tener por satisfecho el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la ley adjetiva electoral federal².

Violación determinante. Se colma este requisito porque la pretensión de los actores es lograr la revocación de la sentencia impugnada por la indebida interpretación del tribunal local de la fórmula de asignación, lo cual de alcanzar, implicaría que esta sala analizara su pretensión de primera instancia de cambiar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, aspecto que de también lograr, modificaría la integración del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; por tanto, necesariamente trasciende a los resultados y, por lo mismo es determinante.

Reparación factible. Se satisface esta exigencia, pues de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el congreso se instalará el cinco de noviembre inmediato posterior a las elecciones, esto es, los integrantes de la siguiente legislatura tomarán posesión el próximo cinco de noviembre de dos mil diez, por lo cual existe tiempo suficiente para resolver antes de esa fecha.

² Cfr. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 155-157.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

QUINTO. Tercero interesado. Oportunidad. De los informes rendidos por la autoridad responsable se advierte que el Partido Revolucionario Institucional compareció oportunamente dentro de los plazos concedidos en los diversos juicios como tercero interesado, en los términos del artículo 17, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra con la siguiente tabla:

JUICIO	PLAZO		COMPARECENCIA
	Inicio	Fin	
SX-JRC-135/2010	21:30 – 30-08-2010	21:30 – 02-09-2010	20:14 02-09-2010
SX-JRC-143/2010	13:20 – 01-09-2010	13:20 – 04-09-2010	02:35 04-09-2010
SX-JRC-144/2010	13:20 – 01-09-2010	13:20 – 04-09-2010	02:36 04-09-2010
SX-JRC-145/2010	13:30 – 01-09-2010	13:30 – 04-09-2010	02:32 04-09-2010
SX-JRC-146/2010	13:35 – 01-09-2010	13:35 – 04-09-2010	02:31 04-09-2010
SX-JDC-350/2010	12:25 – 01-09-2010	12:25 – 04-09-2010	02:33 04-09-2010
SX-JDC-351/2010	12:26 – 01-09-2010	12:26 – 04-09-2010	02:34 04-09-2010
SX-JDC-352/2010	12:28 – 01-09-2010	12:28 – 04-09-2010	02:29 04-09-2010
SX-JDC-353/2010	12:30 – 01-09-2010	12:30 – 04-09-2010	02:30 04-09-2010

Personería. El Partido Revolucionario Institucional compareció por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, persona que en su nombre acudió a los medios de impugnación locales también como tercero interesado, por lo cual, se reconoce la representación del partido para los efectos conducentes.

El tercero interesado pretende la confirmación de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, por lo que al tener un interés opuesto a los actores, con fundamento en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), y 17, párrafo 4, inciso d), en relación con el 13, párrafo 1,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se le reconoce la calidad de tercero interesado.

SEXTO. Estudio de fondo. La pretensión de los actores de revocar la sentencia del tribunal consiste, esencialmente, en que el tribunal fundó y motivó indebidamente su resolución, pues considerar simplemente que debe privilegiarse el criterio emanado del órgano especializado, en nada resuelve la controversia acerca de que lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al ser jurisprudencia debe observarse, mientras que lo dicho por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un criterio aislado que en nada obliga.

Por lo que se refiere al Partido del Trabajo la petición de revocación se adiciona en cuestionar la falta de interés determinada por el tribunal para combatir la asignación, pues consideró que su impugnación se hizo en ejercicio del interés difuso que le confiere la ley al ser una entidad de interés público.

Así, la litis en esta instancia consiste en despejar esos planteamientos y de considerar procedente la revocación, resolver en plenitud de jurisdicción la pretensión original de todos, que constituye esencialmente que al Partido Revolucionario Institucional se le asignen hasta cinco diputaciones por el principio de representación proporcional al ser el partido mayoritario, por lo cual las cuatro restantes asignadas después de esa cifra, deben repartirse entre el

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

resto de los partidos con derecho a participar en el procedimiento.

Por tanto, al revocarse la sentencia impugnada, será innecesario analizar los restantes agravios de los actores en los cuales ponen de relieve vicios formales de la resolución reclamada.

La calificación de partido mayoritario en los términos pretendidos descansa en que el artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el numeral 255, fracción X, segundo párrafo, del Código Electoral de dicha entidad, deben interpretarse para definir que como tal se tendrá al que obtuvo la mayor votación en la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

Los agravios son parcialmente fundados.

En relación con las alegaciones del Partido del Trabajo, lo resuelto por el tribunal responsable es incorrecto, porque como bien se alega, con independencia de la viabilidad de ese instituto para alcanzar una diputación por el principio de representación proporcional, los partidos políticos cuentan con acciones tuitivas de intereses difusos³, por lo cual, las manifestaciones encaminadas a demostrar un actuar ilegal de la autoridad administrativa electoral al realizar la asignación de diputados por ese principio, debían analizarse por su calidad de garante de la legalidad del proceso electoral.

³ ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 6 a 8.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

De esta suerte, la declaración formulada por el tribunal en tal sentido no se ajusta a derecho.

Ahora bien, toda vez que los agravios planteados por ese partido coinciden con la pretensión del resto de actores su análisis se suma a la litis precisada.

Así, resultan también fundados los agravios relacionados con la indebida fundamentación de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al resolver la controversia generada con motivo de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, pues si ésta derivó de que los promoventes estiman obligatoria una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que consideran quedó definida la expresión *partido mayoritario* como el que tuviera mayor número de votos, entonces, no basta para sustentar la sentencia, decir que adopta un diverso criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación porque debe privilegiar el emitido por el órgano especializado, sin dar las razones de por qué lo estima así y por qué no se encuentra vinculado en los términos que refieren los partidos y candidatos.

Por lo anterior, lo procedente es revocar las sentencias reclamadas y, en aras de favorecer la emisión de una decisión pronta y expedita, esta Sala Regional, con fundamento en el artículo 6, párrafo tercero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Electoral, resolverá con plenitud de jurisdicción la controversia atinente.

El primer aspecto a dilucidar consiste en resolver cómo armonizar el marco jurídico de la asignación por el principio de representación proporcional previsto en la legislación de Veracruz, con los pronunciamientos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues en ambos se tratan los alcances de la expresión *partido mayoritario*.

Esto es, lo planteado por los actores es resolver cuáles son los alcances de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumulados, así como de la tesis⁴ derivada de esa ejecutoria y los efectos de las tesis relevantes emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros: *PARTIDO MAYORITARIO. PARA EFECTOS DE LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (Legislación de Veracruz-Llave)*⁵ y *ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PARTIDO MAYORITARIO DEBE PARTICIPAR EN EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE, AUN CUANDO HAYA OBTENIDO EL TOPE MÁXIMO DE DIPUTACIONES*

⁴ MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO 881 DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY, EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL EL 16 DE OCTUBRE DE 2004, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, página 790.

⁵ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 744 y 745.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

*POR AMBOS PRINCIPIOS A QUE TIENE DERECHO
(Legislación de Oaxaca)*⁶.

Por lo cual, para dar respuesta a los agravios planteados en la inconformidad y en los juicios locales, en plenitud de jurisdicción, la sentencia comprenderá los siguientes apartados:

- A.** Acción de inconstitucionalidad.
- B.** Tesis relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- C.** Distintas interpretaciones de la expresión *partido mayoritario* por otras instancias y razones de esta sala para rechazarlas.
- D.** Interpretación de la expresión *partido mayoritario* por esta Sala Regional.

A. Acción de Inconstitucionalidad.

El análisis de este tema comprenderá tres subtemas:

- A.1.** La materia sobre la cual versó esa acción y las razones que la sustentan.
- A.2.** La obligatoriedad de lo ahí decidido.
- A.3.** El funcionamiento del sistema de control de la constitucionalidad de leyes electorales.

⁶ Aprobada en sesión pública celebrada el veintisiete de febrero de dos mil ocho.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

A.1. Materia sobre la que versó la acción de inconstitucionalidad.

Los antecedentes que dieron origen a ese medio de control constitucional se vinculan con la emisión del decreto 881, por el congreso de Veracruz, en el cual realizó una *interpretación auténtica* del alcance del artículo 206 del código electoral de esa entidad, para definir que por *partido mayoritario* se tendría al que hubiese obtenido por el principio de mayoría relativa, más curules uninominales.

De esta suerte el acto reclamado en la acción fue el apuntado decreto, el cual se tildó de inconstitucional, esencialmente, por constituir una extralimitación del congreso al realizar la interpretación auténtica de la disposición, pues en realidad lo que hizo fue alterar las reglas del proceso electoral en curso pese a encontrarse fuera del plazo previsto para tal efecto.

Esto es, lo combatido fue que el congreso del estado, bajo la denominación de *interpretación auténtica*, introdujo una nueva norma en el sistema de asignación de curules por el principio de representación proporcional, pese a estar en curso el proceso electoral y carecer de facultades para determinar el significado de una disposición vigente, pues tal aspecto está reservado al Poder Judicial.

Conforme con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró necesario resolver, en primer término, los límites a la interpretación auténtica del congreso del estado; después, la congruencia del significado propuesto en el decreto en relación con el texto del artículo aisladamente,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

para luego verificar la validez de esa interpretación legislativa en función de su congruencia con los principios constitucionales rectores de la representación proporcional.

Por último, fijó la necesidad de resolver lo concerniente a la oportunidad en la emisión del decreto, en tanto contenía una alteración al sistema de asignación por representación proporcional.

De esta suerte los argumentos del máximo tribunal del país pueden resumirse en los siguientes puntos:

Definición de la interpretación auténtica. La interpretación auténtica no deroga, ni modifica la norma que interpreta, sino que establece su sentido con miras a su aplicación o individualización. Se trata de un paso intermedio en el cual el legislador explicita el sentido de la disposición emitida para los órganos encargados de aplicarla.

Facultades del congreso para realizar esas interpretaciones. Determinó que la legislatura de Veracruz tiene facultades para emitir el decreto y realizar interpretaciones auténticas, de conformidad con el artículo 33, fracción II de su constitución y 18, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad.

Método para determinar los límites al ejercicio de tales facultades. La Suprema Corte consideró abordar el análisis de la inconstitucionalidad planteada a partir de las dos opciones siguientes:

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

- Elaborar un listado de las alternativas posibles de interpretación del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz para contrastarlo después con la propuesta en el decreto legislativo; o bien,
- Analizar únicamente si la opción seleccionada por la legislatura en el decreto impugnado es viable, acorde con las limitaciones semánticas del texto tomado de manera aislada. Después debía contrastar la interpretación propuesta con el resto del sistema jurídico al que pertenece.

Determinó optar por la segunda de las opciones enunciadas, esto es, el ejercicio de sus facultades de control constitucional **consistirían en analizar, únicamente, si la opción elegida por la legislatura de Veracruz en el decreto cuestionado, se encuentra dentro de las previsiones constitucionales**, sin establecer cuál de entre todas las posibles interpretaciones del artículo 206 es la que más satisface los principios constitucionales rectores de la representación proporcional⁷.

Limitaciones semánticas del artículo 206 tomado de forma aislada. En ese entendido, para fijar los límites a la interpretación auténtica, el primer paso del método elegido por la corte implicó tomar el texto del artículo de manera aislada en cuanto a sus posibilidades semánticas, a fin de demostrar si la propuesta del decreto implicaba derogar o modificar su contenido sustancial.

⁷ Páginas 155-156 de la impresión de la acción de inconstitucionalidad que se acompaña a la sentencia como ANEXO 1.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Así, consideró que el texto integral de ese artículo se refería en todo momento a la votación obtenida por cada partido político y nunca al número de curules uninominales, por lo cual, determinó que el artículo 206 semántica y gramaticalmente, tenía como único significado de la expresión *partido mayoritario*, el referido a la votación obtenida por los partidos políticos.

De esta suerte, concluyó que el decreto cuestionado extralimitaba el ejercicio de la facultad de interpretación auténtica, al desbordar el texto de la norma y, por lo mismo, leerlo así implicaba aceptar su derogación, de ahí su rechazo.

Contraste de la interpretación propuesta con el resto del sistema de representación proporcional. La siguiente fase del método de control constitucional fue contrastar la interpretación propuesta por el congreso con el resto del sistema, a fin de establecer su posible coherencia con los principios rectores de la representación proporcional.

Hecho lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que tomar como significado de la expresión *partido mayoritario* **al partido que hubiera alcanzado por el principio de mayoría relativa más curules**, contravendría los principios rectores de la representación proporcional, pues la proporcionalidad en la distribución de curules también debe atender al total de votos obtenidos.

Oportunidad. Por último, consideró que el decreto cuestionado se emitió sin la oportunidad a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el proceso electoral en Veracruz inició en enero y el congreso se instalaría el cinco de noviembre.

Por lo cual, si el decreto se emitió el dieciséis de octubre y alteró el texto del artículo 206, implicaba una modificación a las reglas sustanciales de la asignación por el principio de representación proporcional fuera de los noventa días previstos por la norma para tal efecto.

Conclusión. Por todo lo dicho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del decreto 881, emitido por el congreso de Veracruz, relacionado con la interpretación auténtica del artículo 206 del Código Electoral de esa entidad.

Conforme con lo explicado, la materia sobre la que versó la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa se constriñe a la declaración de inconstitucionalidad del decreto atinente y de la interpretación de la expresión *partido mayoritario*, como aquel que obtuviera, por el principio de mayoría relativa, más curules.

Por lo anterior, el máximo tribunal determinó expresamente que solo estaba en su ámbito de facultades de control constitucional resolver ***si la opción elegida por el congreso de Veracruz en el caso concreto cumplía con las previsiones constitucionales y no, elaborar un listado de todas las alternativas posibles de interpretación del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, para su contraste constitucional.***



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Por lo anterior, la expresión utilizada a partir del examen aislado del artículo 206 y sus limitaciones semánticas, consistente en que la expresión *partido mayoritario sólo refiere unívocamente la votación obtenida por los partidos políticos*, constituye una frase aislada contenida en la primera parte del método de control constitucional elegido por la corte, en el cual demostró que el congreso al realizar la interpretación auténtica, desbordó el texto del artículo, en sus posibilidad semánticas, visto de forma aislada.

Por tanto, esa conclusión significa únicamente, que el artículo 206 se refiere en todo momento a la votación obtenida por los partidos, pero nunca una declaración general que implique ese mismo resultado, una vez contrastada la propuesta legislativa con los principios de la representación proporcional, pues en ese sentido, sólo consideró que tener al partido mayoritario como el que obtuvo la mayoría de escaños por mayoría relativa, era contrario a los principios de la representación proporcional.

De esta suerte, la expresión partido mayoritario puede tener cualquier significado distinto al propuesto en la interpretación auténtica, siempre que con la interpretación utilizada, se respeten y alcancen de mejor forma o privilegien los principios constitucionales rectores de ese método de representación.

En otras palabras, el significado unívoco de la expresión *partido mayoritario* utilizado en la acción de inconstitucionalidad por la corte, es el primer paso para

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

demostrar que el congreso del estado, bajo la modalidad de interpretación auténtica, derogó, modificó o desbordó el ámbito semántico y gramatical del texto original del artículo 206, circunstancia inaceptable como parte del ejercicio de la facultad de interpretación auténtica, y, por la imposibilidad de cambiar las reglas sustanciales fuera del plazo de noventa días a que se refiere la carta magna.

Por lo tanto, lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, no limita las interpretaciones posibles de la expresión *partido mayoritario*, pues para arribar a esa conclusión sería necesario extraer del contexto de la decisión la parte conducente, sin atender al estudio integral de la invalidez normativa materia de la sentencia, para lo cual no existe justificación.

En consecuencia, resultan infundados los agravios expuestos tanto por los partidos como por los candidatos, al sostener que en el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2004, estableció como única interpretación posible de la expresión *partido mayoritario* al que obtuvo la mayor votación en el Estado, pues lo que consideró inconstitucional es la interpretación propuesta bajo la modalidad de interpretación auténtica y no alguna otra

Así, debe adelantarse que esta sala regional comparte el rechazo resuelto por el máximo tribunal del país en torno a que el contenido de esa expresión sea la propuesta en la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

interpretación auténtica presentada por el congreso de Veracruz, por la distorsión que genera entre votos y curules y la proporcionalidad, a su vez, entre escaños asignados en relación con la integración total del órgano.

Por lo anterior, para efectos de esta resolución esta Sala rechaza que por partido mayoritario pueda tenerse al que obtenga el mayor número de escaños, sin atender al porcentaje de votación y la representatividad de los partidos en la integración total del órgano.

A.2. Obligatoriedad de lo ahí decidido.

Ahora bien, pese a lo anterior, resulta importante dejar claro los alcances de vinculación de las decisiones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el tribunal local y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto al tribunal responsable, la jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad, por lo dicho, no era aplicable al caso concreto, pues la autoridad administrativa no fundó su asignación en la interpretación auténtica propuesta por el congreso en aquél caso, de ahí que resulte intrascendente discutir sobre la vinculación entre lo decidido por la corte y el tribunal local.

No obstante, es pertinente precisar el régimen de obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual se regula en los

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

artículos 177 de la Ley de Amparo y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los preceptos citados establecen lo siguiente:

Artículo 177. La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, **salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido.**

Artículo 235. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral **cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los casos en que resulte exactamente aplicable.**

Conforme con tales disposiciones, la regla general de obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se fija en la Ley de Amparo, mientras que el régimen de excepción se regula en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según el cual, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente está obligado a acatar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando en sus determinaciones trate la interpretación directa de un precepto constitucional y resulte exactamente aplicable al caso.

De esta suerte, no toda la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria para el tribunal electoral, sino únicamente aquella que se relacione



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

con la interpretación directa de un precepto constitucional y resulte exactamente aplicable al caso.

En efecto, las tesis de jurisprudencia que puede emitir el máximo tribunal del país abarca infinidad de temas según sea, por materia, por tipo de medio en el que se emite, por la etapa procesal a la que se refiere, entre otros.

Por tanto, la previsión legislativa que distingue cierto tipo de jurisprudencia que será obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se traduce en el reconocimiento implícito de que no toda lo es, pues de lo contrario sería inútil la distinción apuntada, dado que bastaría para considerar obligatoria toda la jurisprudencia la regla general prevista en la Ley de Amparo.

De esta suerte, de conformidad con el postulado del legislador racional, conforme al cual el sistema normativo constitucional es un conjunto coherente e integral establecido con una finalidad determinada, en la cual cada una de sus partes son congruentes entre sí y encuentran aplicación práctica, la coherencia del sistema sólo se logra si interpretamos los artículos citados de acuerdo a lo expresado, pues de lo contrario, dejaríamos sin efectos lo dispuesto en el artículo que distingue ciertas características de lo que debe acatar el tribunal.

En ese entendido, la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se limita a los asuntos en los cuales se resuelva

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

la interpretación directa de un precepto constitucional y sea exactamente aplicable al caso.

Por lo tanto, si en la acción de inconstitucionalidad 26/2004, no se realizó la interpretación directa de ningún precepto constitucional pues solo trató los límites a la facultad de interpretación auténtica del poder legislativo de Veracruz, así como los alcances del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, entonces, al no darse los elementos particulares a que se refiere el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las razones expresadas en la sentencia conducente no actualizan el supuesto de vinculación previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el tribunal electoral .

Ahora bien, para garantizar la certeza jurídica en la materia electoral y los criterios que la rigen, el propio sistema prevé un medio jurídico para disipar contradicciones que lleguen a generarse entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual quedará evidenciado una vez que se explique el funcionamiento del sistema de control constitucional de leyes electorales.

Por lo anterior, resulta infundado el agravio del Partido Nueva Alianza en el cual aduce la violación al principio de legalidad, porque de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 192 de la Ley de Amparo y 177, 233 y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía tenerse en cuenta, pues



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

conforme con lo explicado lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad analizada no es aplicable al caso concreto y, en todo caso, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es vinculante cuando trata de la interpretación directa de un precepto constitucional, lo cual no ocurrió en el caso, pues en esa acción se trató únicamente lo concerniente a una disposición de la legislación secundaria.

Los partidos de la Revolución Democrática y Convergencia, así como sus candidatos, consideran que la decisión de no aplicar el criterio contenido en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas viola los principios del *ius puniendi* y *tempus regit actum*⁸, toda vez que al momento de la emisión del criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el tribunal electoral carecía de la facultad de control constitucional, al habersele otorgado a partir de noviembre de 2007, lo cual implica una aplicación retroactiva de la norma, con lo cual se vulnera lo previsto en el artículo 14 constitucional.

El agravio es infundado porque las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto al control de la constitucionalidad de leyes electorales y los momentos a partir de los cuales el constituyente los dotó de tales atribuciones no guarda ninguna relación con lo decidido, pues la jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad

⁸ los actos se juzgan de acuerdo con las leyes vigentes en la época de su realización

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

26/2004, no es vinculante al no tratar de la interpretación directa de un precepto constitucional.

Asimismo, debe aclararse que lo resuelto por la Sala Superior del tribunal electoral en 2004, no guarda ninguna relación con la inaplicación de normas, sino que el contenido de la sentencia de la cual derivó el criterio aplicado por la autoridad administrativa y el tribunal local, obedeció a la interpretación conforme del precepto cuestionado y nunca a su inaplicación.

Ahora bien, es pertinente adelantar que también es una decisión vinculante para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la jurisprudencia que por contradicción de criterios emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la que se presente entre éste y aquélla.

Sin embargo, para que se presente ese tipo de decisiones es necesario que se encuentren agotados los mecanismos de control constitucional abstracto y concreto.

A.3. Control de la constitucionalidad de leyes electorales.

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 99, párrafos sexto y séptimo; 105, fracción II, tercer párrafo, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 177, 235 y 236, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación permite concluir que el sistema integral de control de constitucionalidad de las normas electorales se conforma por un medio de control abstracto que debe promoverse dentro



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

de un plazo breve computado a partir de la entrada en vigor de la norma, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro medio de control concreto, que debe promoverse a partir de que se conozca el acto de aplicación, cuyo conocimiento corresponde a las Salas integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ciertamente, el doble sistema de control constitucional electoral parte del reconocimiento legislativo acerca de la necesidad de contrastar una norma desde ambas ópticas con su apego a la ley suprema, pues la verificación abstracta de una disposición solo se completa hasta que se analiza también su aplicación en un caso concreto.

En efecto, el artículo 133 de la ley fundamental establece el principio de supremacía constitucional, el cual ubica a ésta por encima de todas las normas de nuestro sistema legal; consecuentemente, dicho principio implica la subordinación del orden jurídico a la constitución política general, en tanto que ésta es la matriz intelectual y el molde formal de todo el ordenamiento jurídico.

Para lograr la eficacia de la supremacía constitucional se requieren mecanismos de control capaces de invalidar normas que se aparten o sean contrarias al sistema. Sin esta garantía de control, se haría nugatoria la subordinación del ordenamiento secundario a la ley fundamental.

Para determinar la existencia de contradicción entre una norma general y la constitución en la materia electoral es

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

necesario primero, verificar su contenido desde su entrada en vigor, para lo cual debe promoverse la acción de inconstitucionalidad. Este tipo de control es de naturaleza concentrada en tanto que el único órgano facultado es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en caso de considerarse procedente la declaración conducente, la resolución tiene efectos *erga omnes* por lo cual la norma se expulsa del sistema jurídico.

Por otra parte, el control concreto se refiere a la facultad para inaplicar disposiciones que se consideren contrarias al marco constitucional, en el análisis concreto del caso particular, por lo que la resolución emitida se limita a ese único escenario y obliga a los juzgadores a resolver la problemática con el resto del ordenamiento legal vigente. Este medio de control se ejerce por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de las Federación y sus efectos se concretan a las partes del medio de impugnación de que se trate.

Esta conclusión se corrobora si atendemos al desarrollo legislativo de las instituciones y leyes reglamentarias de la materia electoral.

Ciertamente, no siempre se contó con un diseño de control de la constitucionalidad de las leyes electorales. Esto fue producto de una evolución normativa que integró paulatinamente a la materia electoral dentro de los sistemas de supervisión y subordinación a la ley fundamental.

Sobre esta evolución, en un primer momento, la reforma de mil novecientos noventa y cuatro implicó que el artículo 105,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgó al más alto órgano jurisdiccional de la nación, competencia para declarar la inconstitucionalidad de normas de carácter general por estar en contradicción con la propia constitución.

Este medio de control, originalmente, se diseñó para ser promovido por algunos órganos o fracciones de los órganos legislativos, en el cual se excluía expresamente la materia electoral.

Más adelante, con motivo de las reformas de mil novecientos noventa y seis, se modificaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como parte de esas reformas, se eliminó la excepción de la materia electoral en cuanto al control abstracto; consecuentemente, se estableció la acción de inconstitucionalidad, como la única vía para plantear *“la no conformidad de las leyes electorales a la constitución”* y se confirió legitimación a los partidos políticos con registro, para ejercer ese medio de control constitucional, exclusivamente, en contra de leyes electorales federales, estatales o del Distrito Federal.

De igual manera, la incorporación referida permitía hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Del análisis sobre la evolución histórica que dio origen a las acciones de inconstitucionalidad, se desprende que la

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

intención del constituyente permanente fue la de establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual, tanto minorías parlamentarias, el Procurador General de la República, los partidos políticos y posteriormente, las comisiones de derechos humanos, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general aprobada por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por resultar contraria al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, con la finalidad de crear un sistema integral de control de constitucionalidad en materia electoral, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de trece de noviembre de dos mil siete, se reformó, entre otros, el artículo 99, párrafo sexto constitucional, que otorgó a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atribuciones para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la ley suprema de la unión en casos concretos.

Lo anterior evidencia que el constituyente revisor previó un mecanismo de control de la constitución en materia electoral combinado. Por una parte el control abstracto, concentrado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instado siempre por órganos políticos, limitado en el tiempo y de efectos generales; y, otro control de tipo concreto, instado por cualquier ciudadano o partido afectado en sus derechos, a partir del acto de autoridad en el cual se aplica la norma que



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

se tilda de inconstitucional y cuya sentencia, produce efectos sobre las partes en litigio.

Ambos mecanismos de defensa de la constitución, además de distinguirse por los presupuestos procesales particulares, también se diferencian a partir de la forma en que el juzgador aborda su estudio para determinar la invalidez.

Por una parte, el control a través de la acción de inconstitucionalidad implica una visión amplia y panorámica de la ley cuestionada en relación con el texto constitucional. Esto es, a partir de una extracción de los principios constitucionales se filtra el texto legal para determinar su correspondencia mínima con los cimientos del ordenamiento fundamental, lo cual permite su análisis en un ámbito superior en perspectiva con la totalidad del sistema normativo.

Por su parte, el control concreto, a través de la facultad de inaplicación de normas al caso específico, se examina siempre en torno a lo planteado, las pruebas y las condiciones individuales del litigio en particular.

En tales casos, el juez debe ponderar los elementos particulares y especiales del asunto, para fijar la relación entre la norma y los principios constitucionales que se estiman vulnerados, por lo cual, debe traspasar el texto normativo por la realidad del caso concreto, en aras de detectar la afectación real y directa que resiente el gobernado el cual es un ejercicio indispensable para verificar si la intromisión se ajusta a los cánones de proporcionalidad,

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

sentido, alcance y consecuencias que con frecuencia son difíciles de apreciar desde una visión abstracta.

Los razonamientos dados corroboran que la constitución general prevé dos mecanismos de subordinación al ordenamiento supremo de la unión.

Estos instrumentos de autotutela, no son excluyentes entre sí, sino complementarios; pues, aunque ambos buscan la protección de la constitucionalidad del sistema electoral, cada uno lo hace a partir de perspectivas diferentes.

En tales condiciones, ambas vías de impugnación permiten revisar si las normas se ajustan al sistema a partir de dos perspectivas diversas que pueden abonar a la completitud de la valoración conducente, los cuales son imposibles de obtener con uno solo de los medios de control constitucional expuestos.

Entender de esta forma el sistema de control constitucional de normas electorales dota de sentido a lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 constitucional respecto a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá las contradicciones que surjan entre ésta y el tribunal electoral sobre la interpretación de un precepto de la constitución.

En efecto, si no aceptamos que ambos órganos pueden pronunciarse en relación con la constitucionalidad de una norma determinada, entonces, esa disposición carecería de sentido, pues agotado el medio de control en abstracto sería improcedente el ejercicio del control concreto, por lo cual



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

nunca habría posibilidad de contradicción entre los tribunales citados, lo cual atenta contra el postulado del legislador racional ya citado.

En cambio, si consideramos necesario el control constitucional electoral a través de sus dos mecanismos, entonces, las decisiones que pudieran resultar contradictorias tendrán que resolverse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual se da sentido a la disposición relativa a la contradicción de criterios entre esos órganos y se dota al decisor último, después de agotar los dos sistemas, de todos los elementos para fijar el criterio que tendrá el carácter de obligatorio.

Por lo anterior, entender el funcionamiento de los dos mecanismos de control constitucional en la materia electoral para hacer coherente el sistema pone de manifiesto la necesidad de que esta sala regional ejerza las facultades que el legislador consideró indispensables para garantizar plenamente los derechos de cualquiera de los actores políticos.

De esta suerte, toda vez que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivada de la acción de inconstitucionalidad tampoco proviene de una contradicción de criterios entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ese máximo tribunal de justicia, entonces, tampoco actualiza los escenarios legales de vinculación.

Conclusiones.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

De los subtemas explicados es posible extraer las siguientes conclusiones:

1. No hay limitaciones de interpretación de la expresión *partido mayoritario*, en virtud de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2004, con independencia de que esta sala regional comparte lo concerniente a la invalidez de la interpretación auténtica propuesta en el decreto cuestionado, por lo cual no será utilizada esa interpretación legislativa al resolver esta sentencia;
2. No se dan los elementos previstos normativamente para considerar obligatorias las razones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esa jurisprudencia o acción de inconstitucionalidad, al no estar en los supuestos de excepción que fija la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, al respecto;
3. No se encuentra agotada la tutela efectiva del control constitucional previsto en nuestro sistema jurídico en materia electoral, por lo cual esta sala regional se encuentra obligada a pronunciarse en torno a la legalidad y constitucionalidad del precepto utilizado por el tribunal responsable como base de su decisión, acorde con las facultades dadas por el legislador.

B. Criterios adoptados por la Sala Superior de este Tribunal.

Las tesis relevantes de rubro: *PARTIDO MAYORITARIO. PARA EFECTOS DE LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (Legislación de Veracruz-Llave)⁹ y ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PARTIDO MAYORITARIO DEBE PARTICIPAR EN EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE, AUN CUANDO HAYA OBTENIDO EL TOPE MÁXIMO DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS A QUE TIENE DERECHO (Legislación de Oaxaca)¹⁰, son criterios orientadores del quehacer jurisdiccional electoral, pero dado que ninguno es tesis de jurisprudencia, por no estar en los supuestos del artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ni se ha hecho la declaración formal a que se refiere el último párrafo de dicho precepto, no resultan obligatorios.

De esta suerte, la decisión de compartir las razones que sustentan tales criterios queda en el absoluto arbitrio de esta sala regional, pues tampoco existe norma que la obligue a rechazarlas.

Además, resulta importante mencionar que la tesis relevante XI/2008 vinculada con Oaxaca, perdió su vigencia, de conformidad con el acuerdo general 4/2010, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el seis de septiembre de dos mil diez, en el cual aprueban y publican, la compilación 1997-2010¹¹, que actualiza las jurisprudencias y tesis relevantes.

⁹ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 744 y 745.

¹⁰ Aprobada en sesión pública celebrada el veintisiete de febrero de dos mil ocho.

¹¹ Consultable en la página de Internet de este Tribunal en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/todo.asp?menu=21>

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Por tanto, en el caso no existe un criterio obligatorio que vincule a esta sala regional sobre la interpretación de la porción normativa *partido mayoritario*, utilizada en el artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, así como en el numeral 255, fracción X, segundo párrafo, del Código Electoral de dicha entidad.

Por lo anterior, no existe oposición en los agravios de los actores que así lo hacen valer.

En cuanto a las manifestaciones del Partido Acción Nacional y sus candidatos consistentes en que la interpretación de la expresión *partido mayoritario* adoptada originalmente por la Sala Superior, fue modificada al resolver el diverso juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-252/2007, relacionado con la legislación de Oaxaca, por lo cual debe tomarse éste último para resolver la controversia, el agravio es infundado.

Lo anterior, porque el criterio citado también es relevante y por lo mismo no es vinculante, además de que se dejó sin efectos en el acuerdo conducente, como quedó evidenciado.

Finalizado el análisis de las implicaciones de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno al marco jurídico aplicable al régimen de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en Veracruz, de acuerdo con los agravios planteados en los recursos de inconformidad y los juicios



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

ciudadanos, lo procedente es determinar la posición de esta sala en relación con todas las interpretaciones que sobre la expresión *partido mayoritario* se han formulado.

C. Distintas interpretaciones de la expresión *partido mayoritario* en otras instancias y razones de esta sala para rechazarlas.

Las interpretaciones que se han enunciado en relación con esa expresión, podríamos resumirlas en los siguientes rubros:

1. Es el que obtuvo más escaños por mayoría relativa.
2. Es el que obtuvo veintiséis diputaciones por el principio de mayoría relativa.
3. Es el que obtuvo el mayor número de votos.

Toda vez, que los agravios se encaminan a que esta sala rechace la segunda interpretación utilizada por la autoridad administrativa y validada por el tribunal local, y realice la asignación de conformidad con la tercera interpretación, esto es, que por partido mayoritario se tenga, para el tope de hasta cinco curules por el principio de representación proporcional, al partido que obtuvo el mayor número de votos, resulta indispensable abordar cada una de las interpretaciones referidas, para dar respuesta a los planteamientos conducentes.

No obstante, que ninguno pretende que se entienda al partido mayoritario como el que obtuvo más escaños por el principio de mayoría relativa, es importante mencionar que de

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

conformidad con lo explicado al fijar el alcance de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2004, esta sala comparte que esa lectura sería contraria al sistema de representación proporcional, al distorsionar el equilibrio que se busca entre votos y escaños de cada partido, en relación con el porcentaje de votación y la representación de los partidos en la integración total del órgano, como acertadamente lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La segunda interpretación utilizada por la autoridad administrativa, el tribunal responsable y la Sala Superior en su integración anterior, presenta una dificultad insuperable aritméticamente, pues si entendemos por partido mayoritario al que obtenga veintiséis curules, se presenta una antinomia en el propio sistema de asignación.

En efecto, existe una limitación general para todos los partidos contenida en el último párrafo del artículo 30 de la constitución local de no poder tener más de treinta curules por ambos principios, con independencia de su votación.

Asimismo, se contempla la de asignar hasta cinco diputados por representación proporcional al partido mayoritario, que se propone sea el que alcance veintiséis por mayoría relativa.

De esta suerte admitiríamos que el sistema de asignación impide, por una parte tener más de treinta diputados y por otra, permite que el partido mayoritario alcance hasta cinco diputados, con lo cual, de entender que por tal se tiene al que alcanzó veintiséis por mayoría relativa, la norma así



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

interpretada permitiría a ese partido, si su votación le alcanza, tener treinta y un escaños.

Por lo anterior, de conformidad con el postulado del legislador racional consistente en que el sistema normativo es un conjunto coherente e integral, establecido con una finalidad determinada, en la cual cada una de sus partes son congruentes entre sí y encuentran aplicación práctica, esa interpretación debe rechazarse porque haría incoherente el sistema al aceptar la validez de dos disposiciones que rigen la misma situación en sentidos contradictorios, esto es, que ningún partido puede tener por ambos principios más de treinta diputados y, por la otra, que al partido que alcanzó veintiséis escaños se le deben asignar, hasta cinco diputaciones.

Ahora bien, en lo que toca a la interpretación de *partido mayoritario* como el que obtuvo más votos y que constituye en esencia la pretensión general de todos los actores, se tiene lo siguiente:

La expresión a interpretar se encuentra en las siguientes disposiciones:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

Artículo 21. El Congreso del Estado se compondrá de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, y de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado; en un porcentaje de sesenta y cuarenta, respectivamente; de acuerdo a la fórmula establecida en la ley.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

La ley establecerá la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. Para la modificación del número de distritos electorales uninominales, se atenderá lo establecido por esta Constitución y la ley.

El Congreso se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día 5 de noviembre inmediato posterior a las elecciones. Los diputados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el período inmediato siguiente, ni aún con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

En caso de que el Congreso se integre por menos de 50 diputados, al **partido mayoritario no podrán asignársele más de 4 diputados por el principio de representación proporcional**, y en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, **al partido mayoritario no podrá asignársele más de 5 diputados por este principio**. En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados.

Ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales.

CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

Artículo 255. El cómputo de la circunscripción plurinominal, se sujetará al procedimiento siguiente:

- I. Se revisarán las actas de cómputo distrital y se tomará nota de los resultados que en ellas consten;
- II. La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal;
- III. Se levantará el acta circunstanciada correspondiente, haciendo constar los incidentes y resultados del cómputo, anotando los distritos electorales uninominales en que se interpusieron recursos, su contenido y los recurrentes;
- IV. Se hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido al menos el dos por ciento del total de la votación emitida, para todas las listas registradas en la circunscripción plurinominal;



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

V. Se sumarán los votos de los partidos que, habiendo alcanzado al menos el dos por ciento, tienen derecho a participar en la asignación de diputados por representación proporcional;

VI. El resultado de la suma a que se refiere la fracción anterior se dividirá entre el número de curules a repartir por representación proporcional, para obtener un factor común, que será aplicado a la lista registrada por el partido mayoritario, hasta alcanzar el número de curules que legalmente le correspondan en la representación proporcional, de acuerdo con la votación por éste obtenida;

VII. Hecho lo anterior, se volverán a sumar los votos de los partidos políticos minoritarios con derecho a la representación proporcional, y se dividirá el resultado entre el número de curules a repartir, para obtener un factor común, que será aplicado tantas veces como este factor se contenga en la votación de cada uno de ellos;

VIII. Se le asignarán a cada partido tantas diputaciones como veces contenga su votación el factor común de mayoría o minoría, según el caso;

IX. Si quedaren diputaciones por repartir, se asignarán una a cada partido, en el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de ellos en el procedimiento anterior; y

X. La asignación de diputaciones por representación proporcional, se hará en primer término al partido que haya obtenido mayor número de votos y en orden decreciente a los demás.

En ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco diputados por este principio.

Como se ve, constitucionalmente la integración del congreso de Veracruz parece contemplar una variación en el número de sus integrantes, pues establece reglas para conformaciones inferiores a cincuenta diputados o un máximo de sesenta.

En ambos escenarios, prevé que al partido mayoritario, si es una integración menor a cincuenta, solo podrán asignarle

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

hasta cuatro diputaciones por representación proporcional y si es mayor, hasta cinco.

Además, dispone que ningún partido tenga más diputados por ambos principios que circunscripciones uninominales, esto es, treinta curules.

Ahora bien, la lectura gramatical de tales disposiciones en lo que toca a la posibilidad de cambiar el número de integrantes de cada legislatura debe entenderse como una reserva legal para el legislador ordinario, al cual le corresponde determinarlo y no como la posibilidad fáctica de variar el número de quienes lo integrarán una vez iniciado el proceso.

En efecto, la ley secundaria en su artículo 13 dispone que el congreso se integre por treinta diputados electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y por veinte diputados electos por el principio de representación proporcional.

Así, pese a que la constitución habla de una integración variable, la ley secundaria fija un número concreto de diputados.

De esta suerte, para verificar la coherencia de tener como partido mayoritario al que obtuvo más votación es necesario acudir a los principios rectores de la representación proporcional.

I. Principios y finalidades de la representación proporcional, en el sistema jurídico mexicano.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Es criterio reiterado de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la inclusión del principio de representación proporcional en los artículos 52 y 116, fracción II, párrafo tercero, constitucionales, en la integración de la cámara de diputados federal y en los congresos locales tiene dos finalidades bien definidas:

- Permitir a las corrientes políticas minoritarias integrar el órgano parlamentario y,
- Lograr cierto grado de proporcionalidad entre los votos obtenidos por cada partido político y el número de integrantes en el órgano colegiado.

Ambas finalidades son inherentes al principio de representación; sin embargo, se logran con mecanismos diferentes.

La inclusión de corrientes minoritarias representadas por partidos políticos que no consiguen obtener diputaciones conforme a la regla clásica de la mayoría relativa, se obtiene con la reserva de un número de curules de la cámara, en la que la obtención de la mayoría de los votos de la elección de que se trate no juega un papel determinante, sino a partir de una división de la voluntad del electorado expresada en votos y escaños por repartir.

Para lograr lo anterior, acorde con los principios constitucionales de equidad e igualdad, una parte del congreso es electa de acuerdo a la proporción de los votos obtenidos por las diversas fuerzas políticas.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Así tenemos, que el primer elemento sustancial del procedimiento de asignación bajo el principio de representación proporcional es buscar la proporción entre la votación obtenida y los escaños por asignar.

Por lo mismo, las curules obtenidas por el diverso principio de mayoría relativa no guardan, en esta primera etapa, ninguna relevancia, pues **el número de votos obtenido por cada partido político determinará el número de curules que se le asignen.**

Ahora bien, es cierto que la proporción entre votos y curules no es absoluta, pues en la fórmula deben incluirse criterios que, a partir del número total de integrantes del órgano, la votación total emitida y el número de partidos contendientes, fijen límites a la sub y sobrerrepresentación, en aras de lograr que la proporción entre votación obtenida y curules se acerquen lo más posible, sin impedir, a su vez, la entrada de los partidos minoritarios.

Esto es, en la segunda fase del proceso de asignación de curules por representación proporcional dejamos atrás la proporcionalidad entre votos y escaños de representación proporcional para fijar la atención en el total de los votos obtenidos por cada partido y el número total de legisladores integrantes de la cámara; en aras de acercar al máximo que los votos obtenidos se reflejen en la representación de quien los obtuvo en la legislatura, para controlar la sub o sobrerrepresentación de los partidos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Por tanto, la representación proporcional tiene dos manifestaciones concretas: una relacionada estrictamente con la división entre escaños a repartir por ese principio y votación obtenida por cada partido contendiente y, en un segundo momento, garantizar la proporcionalidad de la votación respecto de la integración total del órgano, para lo cual se contemplan las curules por ambos principios.

Por otra parte, el sistema jurídico mexicano también busca en la integración de los órganos legislativos, además de lo anterior, evitar la fragmentación en demasía de las corrientes representadas, para favorecer la operatividad y funcionalidad de las tareas legislativas, pues sin los límites adecuados se podría, en aras de la proporcionalidad pura, paralizar al órgano si se permite la participación de todos los contendientes en la asignación pese a tener votaciones muy pequeñas.

Ciertamente, la representación proporcional pura es un método de distribución de curules encaminada a lograr que el porcentaje de votos de cada partido político se acerque lo más posible al de curules y se distinguen porque el número de miembros del órgano colegiado se cambia, dentro de determinados rangos, por aquél que logre la máxima equivalencia entre votos y escaños, esto es, se trata de integraciones variables, según los resultados electorales; método que no se reconoce dentro del sistema jurídico mexicano, como se demuestra a continuación.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el poder revisor de la constitución al regular el procedimiento de asignación de representación proporcional en las elecciones federales, estableció principios aplicables a las elecciones locales¹², de los cuales cabe destacar: la barrera legal, el número fijo de legisladores, los límites a la sobrerrepresentación y el número máximo de curules para los partidos políticos por ambos principios, igual al número de circunscripciones uninominales en el ámbito territorial de que se trate.

Ciertamente, la barrera legal es un impedimento para acceder a la representación proporcional aplicable a los partidos que no alcanzan cierto porcentaje de votación, esto es, la posibilidad de integrar el órgano por partidos minoritarios no abarca a todos los registrados, sino sólo a aquéllos que comprueban en la contienda tener un nivel de aceptación ciudadana que deba reflejarse en la cámara.

Así, el establecimiento de una barrera legal aparta al método esbozado por el constituyente permanente de los métodos de proporcionalidad pura, porque con esa medida se excluyen votos válidamente obtenidos, pese a que con esto se impide la máxima proporcionalidad de curules de representación proporcional por asignar.

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 69/98: *MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Noviembre de 1998, Página: 189.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Asimismo, la integración del número de legisladores no es variable según la votación, pues queda definida antes del inicio del proceso electoral, por lo cual su composición no depende de la mayor proporcionalidad entre votos y escaños, lo cual también refleja la distancia con un método de proporcionalidad pura.

Los límites a la sobrerrepresentación también contribuyen a las finalidades de la representación proporcional de establecer una relación de correspondencia entre los votos obtenidos por los partidos políticos, que representan su fuerza política y el número total de integrantes del congreso, de suerte tal que todos los ciudadanos participantes en una elección se encuentren representados y no únicamente aquéllos que votaron por partidos que lograron obtener la victoria en las elecciones uninominales.

De esta forma, se tienen dos conjuntos –votación y congreso– respecto de los cuales debe existir una relación de proporción.

El número de unidades que integran esos grupos no es el mismo y por lo tanto no es posible una equiparación directa, por lo que para determinar la correspondencia entre las partes de uno y otro, deben emplearse expresiones comunes, a fin de que pueda ser objeto de comparación.

Para lograr lo anterior se establece como parámetro común el porcentaje, que es un método matemático para expresar un número como una fracción de cien, de suerte tal que el total equivale a cien y cada unidad representa una centésima

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

parte del total. De esta forma se obtienen cantidades que son equivalentes, pues se rigen por el mismo parámetro, y pueden ser objeto de comparación.

Para estar en condiciones de determinar la equivalencia entre la votación del partido, respecto de su integración en el congreso, ambas cantidades se expresan en puntos porcentuales.

En el caso de la representación proporcional pura el porcentaje de votación de cada partido debiera acercarse lo más posible al porcentaje de miembros del congreso que le corresponden.

El grado de sobrerrepresentación permitido se expresa en puntos porcentuales, el cual constituye el límite que el porcentaje de integrantes del congreso de un partido político por ambos principios que la ley establece como límite de integrantes en el congreso de un partido político por encima de su porcentaje de la votación total.

Lo cual pone de manifiesto la diferencia de nuestro sistema de representación proporcional con los de proporcionalidad pura.

En ese entendido, devienen infundados los agravios en los cuales se estima que la limitación de hasta cinco diputados al partido mayoritario podría considerarse un tope a la sobrerrepresentación, pues acorde con lo explicado, para que así fuera, sería necesaria la comparación entre porcentaje de votos obtenidos por el partido y el número de curules que por



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

ambos principios le corresponden, lo cual, es absolutamente indiferente en los elementos que conforman la regla que limita al partido mayoritario a ese número de diputaciones por representación proporcional.

En concreto, la norma que se analiza para estimarla de tal naturaleza tendría que expresarse en puntos porcentuales en función, tanto del porcentaje de votación obtenido como del de representación en la integración total de la cámara, circunstancia que en el caso no ocurre, pues se trata de una medida indiferente a uno de los aspectos sustanciales de la representación proporcional.

Otro aspecto que permite demostrar la distancia entre nuestro sistema y los métodos de proporcionalidad pura, es que el número máximo de diputados que un partido político puede alcanzar por ambos principios, será igual al número de distritos uninominales, razón por la cual a pesar de la subrepresentación que pudiera generarse, el derecho del partido político para que se le asignen diputaciones conforme con su votación por tal principio se limita.

Tal previsión tiene su razón en que conforme al diseño constitucional, el número de diputaciones federales por el principio de mayoría relativa (300) permite a un partido político tener la mayoría absoluta en el congreso y, por ende, aprobar sin necesidad de consenso con las restantes fuerzas políticas la legislación secundaria, con lo cual se logra que el régimen jurídico vigente en el momento, obedezca a la

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

mayoría de los ciudadanos que optaron por la opción política que se encuentra en esa posición.

Sin embargo, por virtud de ese límite, el partido mayoritario no cuenta con el número de votos necesarios para emprender, por sí mismo, una reforma constitucional que conforme al artículo 135 de la carta magna requiere de las dos terceras partes de la votación de cada cámara, que en el caso de diputados son 334 votos.

Lo anterior es así porque la constitución contiene las decisiones fundamentales en materia política de una nación, establecidas originariamente por el poder constituyente, en donde se busca recoger todas las corrientes de pensamiento relevantes en una nación a fin de perdurar en el tiempo. Por ello, la propia constitución establece un procedimiento rígido de reforma, encaminado a garantizar que la decisión a tomar resulte lo más representativa posible.

Estos postulados se reflejan aunque en combinaciones distintas en las legislaturas de los estados, pero todas, corresponden a los principios rectores del sistema mixto de representación de nuestro ordenamiento jurídico.

Conforme con lo aquí narrado, los principios rectores de la representación proporcional para cualquier interpretación de normas al respecto, son, esencialmente, los siguientes:

- Una fase de traducción proporcional de votos en escaños;



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

- Una segunda fase que permita ajustar la equivalencia entre votos obtenidos y la integración total de la cámara.

El conjunto de reglas para evitar la fragmentación en demasía de la integración, lo cual nos aleja de los métodos de asignación por proporcionalidad pura, en los que se destacan la barrera legal, el número rígido de integrantes del órgano, lo cual se traduce en la permisión de la subrepresentación, los límites a la sobrerrepresentación y el tope máximo de curules igual a los distritos uninominales.

De esta suerte, cuando uno de los partidos pretende verificar su votación en relación con el número de escaños obtenidos, realmente solicita que la fórmula se tenga como los métodos de representación proporcional pura, circunstancia que, conforme a lo explicado, es ajena a las reglas dadas por la legislación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto y, por lo mismo, lo infundado.

Con base en lo anterior, la interpretación sistemática y funcional de esos principios con las normas que nos ocupan, nos llevan a la conclusión siguiente.

Considerar al partido mayoritario como aquél que obtenga la mayor votación desatiende al porcentaje de votación para la representación proporcional, a la representatividad que se busca debe tener la integración de la legislatura, por lo cual no existe una relación de causa a efecto entre la votación del partido así considerado con un número fijo de diputados.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Ciertamente, atender a una limitación en la asignación por los votos obtenidos en la contienda no guarda relación con las finalidades que persiguen los topes a la sobrerrepresentación, pues con ese dato de resultados no se refleja si el porcentaje de integrantes del congreso correspondientes a un partido político supera el porcentaje de votación total obtenida en el estado, pues ni siquiera establece algún tipo de relación entre el número de curules correspondientes a un partido político y su votación, lo cual es el elemento definitorio de un límite a la sobrerrepresentación.

Por ejemplo, si consideramos que por partido mayoritario debe tenerse al que obtuvo el mayor número de votos, esa calidad la tendría tanto aquél que gana por una ventaja muy superior en relación a sus contrincantes, como el que lo hace por una diferencia muy pequeña.

Por lo anterior, si hacemos ejercicios hipotéticos con variaciones de algunos de los factores involucrados en una elección, se pone de manifiesto la distancia de esa interpretación con el aludido límite a la sobrerrepresentación.

Ciertamente, si consideramos partido mayoritario tanto al que obtiene el 80% de la votación en una elección, como el que en un hipotético distinto de contienda entre cinco partidos, logra el 22% de la votación, mientras que tres alcanzan el 20% y el último el 18%, estaríamos aceptando que obtener el 80% de los votos es equivalente a obtener el 22%, para efectos de la aplicación del límite de hasta cinco diputados, lo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

cual carece de sentido, pues en el segundo caso, la subrepresentación no estaría en proporción a la integración total del congreso y al porcentaje de votación, aspectos que son precisamente las dos fases indispensables de la representación proporcional y que justifican la subrepresentación en nuestro sistema.

Incluso si aumentamos el número de partidos y la mayoría obtiene resultados similares, mientras que el ganador se distingue por un cantidad mínima de votos, tendría que limitarse la asignación de representación proporcional al triunfador hasta cinco diputados, sin que exista justificación, proporcionalidad o equidad que así lo permita, esto es, sería leer la disposición como un castigo al candidato triunfador.

Con lo cual, se pone de manifiesto la indiferencia que esa interpretación tiene sobre el porcentaje de votación en relación con la representación que también se persigue respecto a la totalidad del órgano, pues el cumplimiento de las finalidades constitucionales no tendrían un control específico, pues solo se alcanzarían cuando los cinco diputados fueran los necesarios para que el partido con la mayor votación, sea por los resultados electorales o el número de contendientes, o cualquiera otra, no quedara sobrerrepresentado, lo cual es tanto como dejar a la suerte la consecución de las finalidades y principios de la representación proporcional.

Se insiste, lo dicho pone en evidencia la ausencia de parámetros objetivos para determinar los efectos que tendría,

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

según el caso, otorgar al partido mayoritario que obtuvo más votos únicamente cinco diputados por representación proporcional, pues al hacerlo sin relación de proporción entre los porcentajes de votación y los lugares que obtiene cada partido político, se distorsiona el sistema de representación proporcional.

Además, la interpretación que nos ocupa sería también lesiva del principio de igualdad tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se admitiría limitar de la misma forma situaciones totalmente disímiles.

En efecto, de acuerdo al principio de igualdad, a situaciones iguales deben aplicarse las mismas consecuencias jurídicas, por lo cual, ese principio obliga al legislador a distinguir los escenarios en los cuales se justifica un trato diferenciado, a fin de establecer la proporcionalidad, idoneidad y necesidad de cualquier limitación al ejercicio de un derecho, lo cual en el caso estaría fuera de control, pues se estaría aplicando la misma consecuencia jurídica –asignar cinco diputados de representación proporcional- sin importar las variables de resultados entre quienes obtienen la mayoría de votos, la mayoría de escaños y su porcentaje de votación, lo cual carece de justificación.

Considerar al partido mayoritario como el que obtuvo la mayoría de votos carece de sustento jurídico, pues deja al resultado de las elecciones y por lo mismo, a escenarios aleatorios, la satisfacción de los principios rectores de la representación proporcional, cuando la construcción de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

normas en abstracto debe privilegiar el escenario que permita alcanzar de mejor y mayor forma el objetivo constitucional.

De esta suerte, si una disposición admite más de una lectura, deben rechazarse la interpretaciones que contravengan a la constitución, acorde con el principio de jerarquía normativa y optarse por la que permita armonizar el sistema.

Además, debe ponerse de manifiesto que de conformidad con los términos en los cuales se encuentra la distritación en Veracruz, la diferencia en el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y, por lo mismo, la división de los distritos en secciones, es un escenario que permite, según sea el caso, que partidos con menor votación alcancen más escaños y a la inversa.

Esto es, si uno de los partidos contendientes gana la mayoría de los distritos más pequeños, el resultado será que obtenga un mayor número de escaños por mayoría relativa, pese a no tener más votos en la elección, por ejemplo, los distritos II, III, IV, IX, XXIV, XXVIII, XXX, entre otros.

A la inversa, un partido que obtenga el triunfo en los distritos más grandes, podrá tener el mayor número de votos en la elección y no necesariamente, más escaños, por ejemplo, XV, XVI, XXI, XXII, XXIX, entre otros.

Por lo cual, hacer distinciones para limitar la asignación de curules por representación proporcional aislando cualquiera de los dos elementos esenciales que componen ese sistema, necesariamente, lleva a distorsiones en los niveles de

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

representatividad, que hacen inconstitucionales las normas que así lo fijen.¹³

Pues podría ocasionarse un castigo al partido ganador de la elección, pues la subrepresentación no estaría amparada en los criterios constitucionales que la permiten, con el consiguiente desequilibrio de la representación de los restantes contendientes, o a la inversa.

Por lo tanto, si la lectura de partido mayoritario como el que obtuvo la mayor votación, distorsiona el sistema de representación proporcional al grado de dejar a la suerte o lo aleatorio de los resultados electorales, la satisfacción de las finalidades perseguidas con la distribución de escaños por el principio de representación proporcional, además de lesionar el principio de igualdad al no distinguir escenarios distintos para la misma consecuencia jurídica y tratarse de una medida que no cumple con la proporcionalidad, idoneidad y necesidad de cualquier limitación al ejercicio de un derecho, entonces, debe rechazarse y optarse por la que armoniza el sistema.

De ahí que la idea de que partido mayoritario debe estar asociado forzosamente a curules en el número ya precisado, en la medida que éste es el referentes objetivos con que se cuenta.

Esto es, no se puede asociar al partido mayoritario sólo votos porque, dada la desproporción en la configuración distrital,

¹³ Para lo anterior es posible consultar el número de ciudadanos contemplados en las listas nominales por distrito, de conformidad con los datos del PREP, los cuales se acompañan a la sentencia como Anexo 2.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

nunca se podrá tener distritos con número de población homogénea. Luego, los votos por sí mismos no podrían ser un asidero objetivo para definir al partido mayoritario.

Lo anterior porque, los votos obtenidos en un distrito (ya sea con una configuración de electores menor o mayor a la media distrital), siempre se traducirán en escaños.

De tal suerte, si esos escaños forman parte de un órgano colegiado integrados por cincuenta diputados (lo cual es un dato objetivo que escapa a las diferencias en la composición poblacional de los distritos), resulta incuestionable que el referente de *partido mayoritario* debe estar asociado además de a los votos, a las curules.

Entonces, si los votos tienen como propósito traducirse en escaños, consecuentemente asociar *partido mayoritario* con el número de diputados y su votación resultan los datos objetivos que, con independencia de las distorsiones poblacionales existentes en los distritos, siempre podrán tomarse en cuenta para definirlo.

Por lo anterior, la interpretación de la expresión partido mayoritario como el que obtuvo más votos es inútil para alcanzar los principios rectores de la representación proporcional y, por lo mismo, debe rechazarse.

D. Interpretación de la expresión *partido mayoritario* por esta Sala Regional.

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 52; 54, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 21 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, y 255 del Código Electoral de dicha entidad, llevan a la conclusión de que la expresión *partido mayoritario*, interpretada conforme con los principios constitucionales rectores de la representación proporcional, significa que por tal se tendrá al partido político que, por la votación total emitida obtenga veinticinco curules, así el calificativo de mayoritario, deriva de que ese número es el que representa a ese partido, como el que obtuvo más escaños por ese principio en relación con el resto y, a su vez, permite la coherencia del sistema para respetar el diverso límite de treinta curules por ambos principios, por lo cual, se trata de una disposición rectora de un escenario específico que pretende poner de manifiesto la ponderación del legislativo local de privilegiar la representación de todos los partidos en el congreso pese a la subrepresentación del partido que se coloque en veinticinco escaños por mayoría relativa, así como impedir que cuente con el número de escaños suficientes por sí mismo, para modificar la constitución local.

No pasa inadvertido, que en términos aritméticos, veinticinco curules por el principio de mayoría relativa, representarían el cincuenta por ciento del total del Órgano legislativo; sin embargo, para efectos de la interpretación de partido mayoritario, se estima que tal cifra, da funcionalidad al sistema, en la medida que permite que la suma de hasta cinco diputados, previsto en el artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, respete a su vez, el de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

treinta diputados, límite también previsto en el último párrafo del precepto en comento.

En el entendido de que esta interpretación será válida siempre que la integración del congreso sea de cincuenta diputados, pues de modificarse el número de distritos, la misma suerte tendrá el referente de veinticinco escaños.

Ciertamente, la naturaleza de la directriz de limitar a cinco la asignación de legisladores por el principio de representación proporcional al partido mayoritario, persigue evitar que alguno de los contendientes quede en aptitud de emprender modificaciones a la constitución por sí solo, objetivo que es acorde con los buscados por la representación proporcional.

De esta suerte, de acuerdo con el número de integrantes que tiene el congreso para esta legislatura, debemos entender por partido mayoritario a aquél que consiga veinticinco diputaciones por el principio de mayoría relativa.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, el congreso se integra por cincuenta diputados, treinta electos por el principio de mayoría relativa y veinte designados por el de representación proporcional.

Conforme al artículo 84 de la constitución local, se requieren las dos terceras partes del congreso, esto es treinta y cuatro diputados para las modificaciones a esa ley suprema. Por tanto, si el partido que obtiene veinticinco curules únicamente tiene derecho a asignen hasta cinco más por representación

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

proporcional, con independencia de su votación, con esto se impide que tenga las necesarias para iniciar el proceso de reforma constitucional y se le limita al máximo de curules que pueden asignársele por ambos principios, previsto también como parte del sistema de representación proporcional, pues contaría con un número de diputados igual al de circunscripciones de mayoría relativa en el estado.

Así, las normas que deben conciliarse son los límites previstos tanto en el los dos últimos párrafos del artículo 21 constitucional, como en el segundo párrafo de la fracción X del artículo 255 del código electoral local, que implican, por una parte, que ningún partido podrá tener por ambos principios más de treinta diputaciones y, por otra, que al partido mayoritario solo podrán asignársele hasta cinco diputaciones por representación proporcional.

La coherencia del sistema se logra si consideramos que el constituyente veracruzano estableció dos normas vinculadas con evitar que un solo partido, por el número de sus representantes en el congreso pueda, sin necesidad de conciliar, negociar o escuchar al resto de las corrientes representadas en el congreso, modificar la propia constitución local.

Así, la primera directriz de limitar al partido que alcance veinticinco diputaciones por el principio de mayoría relativa de recibir únicamente hasta cinco escaños por representación proporcional, obedece a que con los obtenidos sólo por un



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

principio podría rebasar el límite máximo de treinta curules por ambos principios.

Por lo cual, se trata de una disposición esquemática que pretende poner de manifiesto el reconocimiento expreso del constituyente local de que el partido que se coloque en esa posición, sea cual fuere su votación o subrepresentación por la proporcionalidad que debe existir entre votos y escaños, o cualquiera otra circunstancia, no se convierta en un factor que impida la representación del resto de las corrientes con aceptación ciudadana significativa para integrar el congreso, pues debe privilegiarse la inclusión de otros partidos en la legislación por encima de otros principios.

Entendido lo anterior, la segunda disposición que refiere el límite de treinta diputados por ambos principios, constituye una regla genérica que ante lo expreso y esquemático de la diversa, da por sentada la ponderación mencionada y por lo mismo simplemente fija el máximo de curules que un partido político podrá tener por ambos principios.

De esta forma, la aplicación de la primera directriz expresada solo cobrará vigencia cuando exista un partido que hubiera obtenido veinticinco curules, pues de lo contrario, operará la regla general.

Por lo anterior, resultan infundados los agravios en los que se estima que si ningún partido es considerado el mayoritario, se hace imposible realizar la asignación, pues como se vio, la interpretación sistemática de la norma, en relación con el

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

artículo 21 de la constitución local, permiten distinguir cuando opera la regla general de asignación y cuando la excepción.

De esta suerte, la explicación de la asignación de cinco diputados por representación proporcional al partido mayoritario, prevista en la legislación de Veracruz, de acuerdo a la interpretación realizada por esta sala busca impedir que un solo partido cuente con la mayoría necesaria para modificar la constitución.

Ciertamente, el congreso local se integra con cincuenta diputados, y conforme al artículo 84 de la propia constitución, para reformarla se requieren las dos terceras partes del congreso, esto es treinta y cuatro diputados. Por tanto, si el partido que obtiene una mayoría de veinticinco curules, únicamente puede acceder por representación proporcional hasta cinco más con independencia de su votación, ese tope encuentra sentido en evitar que el partido con mayoría de representación en la cámara, también lo tenga para iniciar el proceso de reforma constitucional.

Con lo anterior, también se logra que el partido político colocado en ese supuesto jurídico no tenga más de treinta diputados que precisamente es el número de circunscripciones uninominales existentes en el estado, sin que pese a colocarlo en la posición de mayoritario se le limite además en poder conseguir cinco, con la interpretación utilizada por la autoridad administrativa y el tribunal local.

No obsta para todo lo dicho, que en el caso concreto existe una sub y sobrerrepresentación de los partidos políticos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

contendientes, pues de conformidad con lo explicado, esto obedece a lo aleatorio de los resultados de una elección y no, por la falta de aplicación de la interpretación que aquí se rechaza, pues como se vio, los elementos que conforman las reglas de asignación de la representación proporcional son acordes con los principios que rigen la materia e incluso en la elección de dos mil cuatro en la que también se rechazó considerar al partido mayoritario como el que obtuvo la mayoría de votos, arrojó resultados que por sí mismos ajustaron los márgenes de sub y sobrerrepresentación.

En efecto, es un hecho público y notorio el cual se invoca de conformidad con el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la resolución emitida por la sala superior de este tribunal el dos de noviembre de dos mil cuatro, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-318/2004 y su acumulado, la votación obtenida por los partidos políticos y coaliciones en la elección de diputados por el principio de representación proporcional con derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional fue la siguiente:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	Votación
Partido Acción Nacional	979,553
Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz	1,046,579
Coalición Unidos por Veracruz	661,024

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

TOTAL	2,687,156
-------	-----------

Conforme con esa numeración, si a esos resultados le aplicamos la interpretación que ahora se solicita, la asignación habría quedado como sigue:

El partido mayoritario sería la Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz, al ser la que obtuvo la mayor cantidad de votos. La suma de la votación de los partidos políticos con derecho a participar (fracción V) será 2,687,156.

Para obtener el cociente de asignación, el resultado obtenido anteriormente se divide entre el número de curules de representación proporcional (20), que se aplicará a la votación obtenida por el partido mayoritario, hasta alcanzar el número de curules que legalmente le correspondan (fracción VI)

$2,687,156/20=134,358$ (cociente de asignación).

El cociente de asignación se aplica a la votación del partido mayoritario, que en el caso es la Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz

Votación/ cociente de asignación	Curules a asignar
1,046,579/134,358	7

Conforme al procedimiento de factor común, a la Coalición Fidelidad por Veracruz le corresponderían siete curules; sin embargo, al colocarse en el supuesto del partido mayoritario únicamente se le asignan cinco diputaciones de representación proporcional.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Ahora, para obtener el nuevo cociente de asignación debe sumarse nuevamente la votación de los partidos restantes con derecho a participar en la asignación que se dividirá entre las diputaciones pendientes de repartir (fracción VII).

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	Votación
Partido Acción Nacional	979,553
Coalición Unidos por Veracruz	661,024
TOTAL	1,640,577

Para obtener el cociente de asignación recompuesto se divide la suma de la votación de los partidos que continúan participando en la asignación entre las quince curules que restan por repartir.

$1,640,557/15=109,372$ (cociente de asignación recompuesto).

La votación de los partidos participantes se divide entre el cociente de asignación recompuesto para obtener el número de curules que a cada uno les corresponden

Partido político	Votación/cociente de asignación recompuesto	Curules a asignar
Partido Acción Nacional	979,553/109,372	8
Coalición Unidos por Veracruz	661,024/109,372	6

Por tanto, conforme al procedimiento de factor común recompuesto, al Partido Acción Nacional le corresponden ocho curules, en tanto que a la Coalición Unidos por Veracruz seis.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Al asignar catorce curules conforme al procedimiento anterior, falta una por asignar, lo cual se hace conforme al procedimiento de resto mayor, según lo siguiente:

Partido político	Votación	Votación utilizada para la asignación por factor común recompuesto (curules asignadas por cociente de asignación recompuesto)	Resto	Curules asignadas
Partido Acción Nacional	979,553	874,976	104,577	1
Coalición Unidos por Veracruz	661,024	656,232	4,792	0

La curul que resta de asignar corresponde al Partido Acción Nacional, quien es el que tiene el resto más alto.

Por tanto la asignación de representación proporcional habría quedado como sigue:

Partido político	Curules asignadas por factor común	Curules asignadas por resto mayor	Total
Partido Acción Nacional	8	1	9
Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz	5		5
Coalición Unidos por Veracruz	6		6

Por tanto, la integración del congreso quedaría de la siguiente forma:

Partido político	Curules por mayoría relativa	Curules por RP	Total
Partido Acción Nacional	14	9	23
Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz	13	5	18



TRIBUNAL ELECTORAL
 del Poder Judicial de la Federación
 TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
 PLURINOMINAL ELECTORAL
 XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Coalición Unidos por Veracruz	3	6	9
Total	30	20	50

Con los anteriores resultados, la sobrerrepresentación quedaría de la siguiente forma:

Partido político	Votación	% de la votación estatal emitida	Total de curules	% del congreso	Sobre-representación
Partido Acción Nacional	979,553	36.45	23	46.00	9.55
Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz	1,046,579	38.95	18	36.00	-2.95
Coalición Unidos por Veracruz	661,024	24.60	9	18.00	-6.60

La interpretación que se utilizó por el tribunal electoral para resolver ajustó la sub y sobrerrepresentación de los partidos para quedar como sigue:

Partido político	Votación	% de la votación estatal emitida	Total de curules	% del congreso	Sobre-representación
Partido Acción Nacional	979,553	36.45	21	42	5.55
Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz	1,046,579	38.95	21	42	3.05
Coalición Unidos por Veracruz	661,024	24.60	8	16	-8.60

Como se ve, la interpretación de la expresión *partido mayoritario* en los términos que ahora solicitan los partidos y candidatos, distorsionaba el sistema, precisamente por aislar

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

uno de los componentes de la representación proporcional, mientras que la interpretación que fijó la aplicación del tope correspondiente a un ámbito específico de aplicación, permitió el ajuste natural del sistema.

De esta suerte, no puede faltarse a la definición por antonomasia de una norma general coherente con el sistema constitucional en aras de buscar, sin normas previas, abstractas e impersonales, disminuir a toda costa los porcentajes de sub o sobrerrepresentación, toda vez que con esto se atentaría contra el diverso principio de certeza jurídica, máxime cuando esas figuras están permitidas por la distancia de la proporcionalidad pura o el equilibrio entre la representación de los contendientes en la integración total de la cámara.

Ahora bien, otro de los aspectos comunes que se alegan por los actores, es que la legislación veracruzana no contiene un límite a la sobrerrepresentación, por lo cual debe aplicarse lo previsto al respecto por la constitución federal, esto es, el 8%.

No les asiste razón.

Es cierto que la legislación electoral local no contiene alguna disposición que puede considerarse como un límite a la sobrerrepresentación, pues como ya se demostró ninguna de las interpretaciones propuestas tiene ese efecto.

Sin embargo, los actores no solicitan la declaración de inconstitucionalidad de la norma por esa razón, de ahí que el vacío normativo deba resolverlo esta sala con el resto del



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

ordenamiento existente, sin que esto se traduzca en considerar el límite a la sobrerrepresentación previsto en la constitución general como supletorio, pues la conformación del congreso federal, cuyo número de integrantes y los factores de distribución de la representación, así como la geografía electoral que se involucra, son diversos y, por lo mismo el vacío normativo no se colma con una aplicación supletoria de lo dispuesto en la constitución federal al respecto, de conformidad con la tesis de jurisprudencia emitida al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴

Ahora bien, es cierto también que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las entidades federativas deben incluir en la fórmula de asignación de representación proporcional un límite a la sobrerrepresentación¹⁵ lo cual constituye un imperativo legal cuyo incumplimiento pone de manifiesto una omisión legislativa.

Sin embargo, ésta no puede colmarse mediante el control de constitucionalidad concreto que como facultad tiene esta sala regional, pues la sentencia que emita únicamente puede tener por efecto confirmar, revocar o modificar el acto impugnado, pero no imponer una obligación de hacer al Congreso Estatal a fin de que subsane tal omisión, ni determinar unilateralmente el límite a la sobrerrepresentación

¹⁴ CONGRESOS LOCALES. SOBRRERREPRESENTACIÓN. NO ESTÁN OBLIGADOS A CONSIDERAR COMO LÍMITE EL 8% QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 554, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2003.

¹⁵ MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

adecuado para el Estado de Veracruz, pues esa es una obligación que corresponde al legislador local dentro de sus facultades de decisión política que conforme a las particularidades propias del estado y las finalidades que se pretenden alcanzar debe concretar.

En todo caso, una vez establecido el límite por el legislador esta sala regional, en control de constitucionalidad con motivo de la aplicación del precepto a un caso concreto, podría analizar si éste se sujeta a los principios y reglas constitucionales.

Por tanto, los pretendidos sobrerrepresentación y trato desigual a los partidos se genera más bien por la falta de una norma que prevea un límite a la misma, o las diferencias de población en la geografía electoral de la distritación y no a que la expresión *partido mayoritario* se interprete como pretenden los actores.

En otras palabras, dado que la distritación y sus diferencias poblacionales permite diferencias de mayoría de votación y número de distritos alcanzados, los límites a esas diferencias, para su constitucionalidad, deben contemplar ambas cuestiones, esto es, atender tanto al porcentaje de votación como al de la integración total de la legislatura. En consecuencia, es correcta la decisión de la autoridad administrativa al considerar que en el caso, no existió ningún partido político al cual ubicar en el calificativo de *partido mayoritario* al que se refiere el artículo 255, fracción X, segundo párrafo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Sin embargo, la lectura correcta para ubicar a quien es el partido que se ubique en ese escenario, será el que alcance por el principio de mayoría relativa veinticinco escaños y no veintiséis como lo consideró la autoridad administrativa electoral, en razón de que veinticinco escaños es el número mayoritario en relación con el resto de los contendientes por un solo principio y al ser la mitad de la integración total del congreso, lo coloca en la mejor oportunidad de contar con la mayoría calificada, una vez, que se realice la asignación por el diverso principio de representación proporcional.

Ahora bien, dado que la interpretación aquí propuesta no altera la asignación, solo resta por resolver si lo ocurrido en el caso encuentra coherencia en las reglas que acerca de los límites a la sobrerrepresentación que se han expresado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003 determinó que un límite a la sobrerrepresentación del 16% no transgrede la base constitucional de la representación proporcional contenida en el artículo 54, fracción V¹⁶, el cual se utiliza como referencia para analizar si en el caso concreto, el Partido Revolucionario Institucional se encuentra representado en tal grado que se contravengan los principios constitucionales.

¹⁶ CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. SOBRRERPRESENTACIÓN. EL ARTÍCULO 229, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE DICHO ESTADO, AL PREVER COMO LÍMITE UN PORCENTAJE DE 16%, NO VIOLA EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Diciembre de 2003, Página: 532.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

El artículo 54, fracción V, dispone que en ningún caso, un partido político cuente 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**.

Conforme al artículo 12, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **votación nacional emitida** es la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el dos por ciento de la votación total y los votos nulos.

Entonces, en el caso concreto, la votación que debe tomarse en cuenta para determinar el límite a la sobrerrepresentación es la que resulte de restar a la votación total en el estado (3,174,085) los votos nulos (93,570) y la votación de los partidos que no lograron alcanzar la barrera legal necesaria para participar en la asignación de representación proporcional (Partido del Trabajo=53,219; Partido Verde Ecologista de México=54,561 y Partido Revolucionario Veracruzano=24,106) y la votación de los candidatos no registrados (167) lo cual da un resultado de 2,948,462.

Conforme a la sentencia impugnada, los partidos políticos participantes en el estado obtuvieron los siguientes diputados por ambos principios:

Partido político	Curules por mayoría relativa	Curules por RP	Total
Partido Acción Nacional	8	8	16



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Partido Revolucionario Institucional	19	9	28
Partido de la Revolución Democrática		2	2
Partido Verde Ecologista de México	1		1
Convergencia		1	1
Partido Nueva Alianza	2		2
Total	30	20	50

Así, los porcentajes de votación y del congreso de los partidos que participaron en la asignación de representación proporcional así como la sobrerrepresentación (expresada en números positivo) o la subrepresentación (expresada en números negativos), es la siguiente:

Partido político	% de la votación estatal emitida	% del congreso	Sobre- o subrepresentación
Partido Acción Nacional	39.83	32.00	-7.83
Partido Revolucionario Institucional	44.97	56.00	11.03
Partido de la Revolución Democrática	7.98	4.00	-3.98
Convergencia	4.70	2.00	-2.70
Partido Nueva Alianza	2.51	4.00	1.49

En el caso, la sobrerrepresentación del Partido Revolucionario Institucional es de 11.03%, por lo que no rebasa el límite del 16% considerado por la Suprema Corte como ajustado a los principios constitucionales de la representación proporcional.

No pasa desapercibido para esta sala regional que el tribunal responsable realizó el ejercicio de sobrerrepresentación a

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

partir de la votación total en el estado, y conforme a esos datos el Partido Revolucionario Institucional tendría una sobrerrepresentación del 14.22%, que tampoco sobrepasa el límite apuntado.

Al respecto, los partidos de la Revolución Democrática y Convergencia, así como sus candidatos, alegan que el límite a la sobrerrepresentación previsto en la legislación electoral de Quintana Roo no resulta aplicable al caso concreto, pues si bien se permite un alto grado de sobrerrepresentación, el procedimiento de asignación prevé que la asignación de diputados debe hacerse en primer lugar respecto de los partidos minoritarios y luego a los restantes, a fin de no colocar a los primeros en una posición de desventaja.

Por tanto, concluyen que, dado que en la legislación electoral local no prevé esa etapa, no debe aplicarse el límite a la sobrerrepresentación previsto en otra legislación, pues la lógica operativa es diversa.

La alegación resulta infundada porque, contrariamente a lo considerado, no se está aplicando una disposición legal del código electoral de Quintana Roo, sino que únicamente, a falta de norma expresa, se aplica el criterio de la Suprema Corte en el sentido de que un límite a la sobrerrepresentación del 16% es constitucional, por lo que la sobrerrepresentación existente en el caso no contraviene los principios constitucionales rectores de la representación proporcional.

Esto es, la validez de ese porcentaje no derivó de que primero se realizara la asignación a los partidos minoritarios o



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

a algún otro elemento de la fórmula, sino que se constriñó a analizar su constitucionalidad, razón por la cual, independientemente de la forma en la cual se realice el procedimiento, la posibilidad de que un partido político esté sobrerrepresentado en un 16% y que eso sea constitucional, es suficiente para resolver el problema que se presenta en el caso.

Además, en los agravios se parte de una premisa falsa, consistente en que, conforme a la legislación de Quintana Roo, la cual fue objeto de estudio en la acción de inconstitucionalidad 15/2003, en el procedimiento de asignación de representación proporcional, primero se realiza la asignación a los partidos minoritarios y luego a los mayoritarios, lo cual es incorrecto, pues lo cierto es que se hace para todos los partidos políticos, sin distinguir si se trata de mayoritarios o minoritarios.

Ciertamente, el artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo vigente en ese entonces establecía lo siguiente:

ARTÍCULO 229. Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, se determinará cuáles partidos están en los casos del Artículo 54 de la Constitución Política del Estado, y se procederá a las siguientes bases:

I.- (Derogada).

II.- A todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 2.5% del total de la votación estatal emitida, se le asignará una diputación y;

III.- La fórmula para asignar las diputaciones de representación proporcional restantes, en su caso tiene dos elementos:

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

a) Cociente electoral; y

b) Resto mayor.

Para la aplicación del primer elemento, después de restada de la votación efectiva la utilizada para la asignación de curules a los partidos que obtuvieron el 2.5% de la votación estatal emitida, el total de votos que representa la votación ajustada se divide entre el número de curules a repartir en el cociente que resulte, se asignarán a los partidos políticos tantas diputaciones como número de veces contenga su volumen el cociente electoral obtenido.

Por votación efectiva se entenderá la que resulte de deducir de la votación estatal emitida los votos nulos, así como los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado el 2.5%.

Si después de aplicar el cociente electoral, aún quedaran diputaciones por distribuir, se utilizarán en forma decreciente los restos mayores que son los remanentes de votos que tuvieron los partidos políticos una vez restados los utilizados en las asignaciones anteriores.

Ningún partido político podrá tener más de quince diputados por ambos principios. En ningún caso, un Partido Político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el dieciséis por ciento.

Los diputados electos según el principio de representación proporcional se asignan en el orden en que fueron registrados en las listas estatales de cada partido.

Como se ve, de acuerdo a la fracción III el procedimiento de asignación es único para todos los partidos políticos, sin que el hecho de que se les asignara una curul a todos los que alcanzaran el 2.5% de la votación implique una asignación diferenciada entre mayoritarios y minoritarios, porque ese diputado se asigna a todos los partidos políticos, sin distinguir



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

si son mayoritarios y minoritarios, y si estos últimos tienen derecho a más diputados, se les asignan en el procedimiento común.

Por tanto, la alegación resulta infundada.

Por otra parte, los mencionados actores también consideran que la constitución federal no impone la obligación de fijar el límite a la sobrerrepresentación en porcentaje, por lo que legislador veracruzano, en los artículos interpretados estableció como unidad de medida para ese límite en los artículos interpretados en curules (5) y no en porcentaje, y dado que esas cinco curules constituyen el 10% del congreso, el límite a la sobrerrepresentación asciende a esa cantidad.

Tal afirmación es infundada, pues para que se actualice la consecuencia jurídica únicamente resulta necesario que un partido político se coloque en el supuesto de *partido mayoritario*, sin que se establezca una relación de correspondencia entre la votación obtenida y el número final de sus escaños; variables que necesariamente tendría que considerar para establecer la medida que el porcentaje de curules puede superar el porcentaje de votación, como ya quedó precisado con anterioridad, por lo que con la interpretación propuesta por los actores no necesariamente se logra una mayor proporción.

Por tanto, el agravio resulta infundado, ya que contrariamente a lo referido, no puede considerarse que la disposición legal interpretada contenga un límite a la sobrerrepresentación.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Asimismo, si bien es cierto que en la primera etapa del procedimiento la proporcionalidad debe guardarse entre la votación de los partidos y las curules a asignarse por dicho principio, como ya se dijo, en la segunda etapa se involucra a todo el congreso y, por tanto, a los diputados de mayoría relativa, razón por la cual es inexacto que en el procedimiento de asignación únicamente deban tomarse en cuenta los diputados de representación proporcional para lograr el equilibrio en la integración del congreso.

Los partidos de la Revolución Democrática y Convergencia así como sus respectivos candidatos consideran que antes de realizar el procedimiento de asignación por cociente electoral y resto mayor, debió asignarse una diputación a todos los partidos políticos que hubieran alcanzado el umbral mínimo de 2% para tener derecho a participar en el proceso. Para ello citan como aplicable la tesis relevante de rubro: ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTES DE APLICAR LA FÓRMULA DE COCIENTE ELECTORAL Y RESTO MAYOR, DEBE OTORGARSE UNA CURUL AL PARTIDO QUE OBTENGA EL PORCENTAJE MÍNIMO LEGAL DE VOTACIÓN (Legislación de Tabasco)¹⁷.

El agravio es infundado porque a diferencia de la legislación electoral de Tabasco, la de Veracruz no establece que los partidos que logren sobrepasar la barrera legal establecida para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tengan derecho a que se les

¹⁷ Aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil siete.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

asigne una curul, antes de iniciar con el procedimiento de asignación.

En efecto, el artículo 14, párrafo tercero, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establece lo siguiente:

Artículo 14. [...]

La elección de esos Diputados se sujetará a las Bases Generales siguientes y a lo que en particular disponga la Legislación Electoral:

[...]

II. **Todo partido político que alcance por lo menos el 2%** del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que se le **asigne un Diputado** según el principio de representación proporcional;

En cambio, esta Sala Regional no advierte que en la legislación electoral del Estado de Veracruz se establezca algún principio o regla del cual se pueda derivar el derecho de los partidos políticos que alcancen el umbral mínimo a que se les asigne un diputado antes de iniciar el proceso de asignación por cociente electoral y resto mayor.

Asimismo, en las bases constitucionales determinadas por la Suprema Corte como definitivas de la representación proporcional tampoco se advierte alguna que tenga la consecuencia pretendida por los actores.

Por tanto, la tesis relevante citada es inaplicable, y el agravio infundado.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Los referidos actores consideran que una interpretación distinta a la que pretenden se traduce en una cláusula de gobernabilidad no prevista por la ley.

La cláusula de gobernabilidad es la institución jurídica por virtud de la cual al partido que se coloque en determinado supuesto se le otorgan tantos diputados como se requieran para lograr la mayoría absoluta en el congreso, esto es, constituye una garantía para el partido político en el sentido de que, a pesar de no tener la votación necesaria para alcanzar tal número de diputados, se le otorgarán los necesarios para conseguirlos, a fin de que, por sí mismo, esté en condiciones de tomar las decisiones que requieran la mayoría absoluta (aprobación de legislación secundaria, toma de acuerdos, etcétera).

En el caso, al interpretar la norma de la forma propuesta no se garantiza a un partido político el otorgamiento de una mayoría absoluta al partido que por su votación no pueda obtenerla, pues más bien se trata de una limitación, razón por la cual el agravio es infundado.

IV. Agravios diversos, no incluidos en los temas anteriores.

El Partido Nueva Alianza alega que en la página 117 la responsable le atribuye afirmaciones que no realizó, pues el agravio ahí estudiado no lo hizo valer, concepto de inconformidad que resulta inatendible, pues aún cuando efectivamente tal afirmación no la hubiera incluido en su demanda, tal irregularidad no constituye una violación que



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

trascienda a su esfera jurídica y que, por tanto, amerite una reparación por parte de este órgano jurisdiccional.

Por lo que hace a la omisión de analizar el desarrollo de la fórmula elaborado en la demanda de inconformidad del Partido Nueva Alianza, el agravio es inatendible, pues tal desarrollo parte de la base de que el partido mayoritario es aquél que obtiene la mayor votación en la entidad, premisa que ya se desestimó, lo cual impone como conclusión, que el desarrollo de la fórmula elaborado en la demanda de inconformidad es incorrecto.

Finalmente, los partidos de la Revolución Democrática y Convergencia, así como sus candidatos alegan que:

- a) El tribunal responsable no atendió el fondo del asunto porque no estudió todos los argumentos vertidos en la demanda.
- b) Los elementos probatorios ofrecidos tienen valor pleno para generar certeza sobre las afirmaciones de la demanda, mismos que no se examinaron en su conjunto.
- c) La autoridad responsable no estudió los argumentos hechos valer en la demanda de forma adminiculada y concatenada, pues de haberlo hecho hubiera concedido razón al partido actor.
- d) Constituye un hecho notorio que el Instituto Electoral Veracruzano tuvo una actitud sesgada encaminada a favorecer al Partido Revolucionario Institucional.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Las anteriores alegaciones resultan inoperantes en atención a lo siguiente:

La resumida en el inciso a), porque no se precisa cuáles fueron los argumentos que la autoridad responsable omitió analizar, imprecisión que impide a este Tribunal ocuparse de tal alegación.

El agravio resumido en el inciso b) también es inoperante, pues en el caso no existe controversia sobre los hechos relevantes, pues el problema fundamental a resolver en el presente caso no es de prueba, sino de derecho, el cual se relaciona con la correcta interpretación de la fórmula de asignación de representación proporcional. Ordinariamente las pruebas no tienen una influencia sobre la actividad interpretativa de la norma, pues más bien se encaminan a demostrar hechos.

En el caso, los actores se limitan a afirmar que las pruebas ofrecidas son suficientes para demostrar las afirmaciones de la demanda y que no se examinaron en su conjunto; empero, no precisan a cuáles pruebas se refiere, cual es la valoración que les corresponde, ya sea individual o concatenadamente, ni de qué forma acreditan las afirmaciones de la demanda, por lo cual resultan inoperantes.

Lo mismo sucede respecto de las alegaciones resumidas en el inciso c), pues no se menciona de qué forma el análisis conjunto y adminiculado de sus alegaciones hubiera generado una consecuencia distinta a la cual llegó la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

responsable, por lo que la alegación igualmente resulta infundada.

La alegación precisada en el inciso d) también es inoperante, porque no se expresan razones para demostrar que constituye un hecho notorio la supuesta actitud parcial del Instituto Electoral Veracruzano, ni mucho menos, por qué esa situación amerite la revocación de la sentencia reclamada o de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Por todo lo anterior, lo procedente es revocar la resolución reclamada, modificar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano por el cual realizó el cómputo de la circunscripción plurinominal para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, y confirmar la asignación realizada, por las razones expresadas en la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se decreta la acumulación de los expedientes SX-JRC-143/2010, SX-JRC-144/2010, SX-JRC-145/2010, SX-JRC-146/2010, SX-JDC-350/2010, SX-JDC-351/2010, SX-JDC-352/2010, Y SX-JDC-353/2010, al diverso SX-JRC-135/2010, por ser aquéllos posteriores a éste. En consecuencia, glósesse copia certificada de esta sentencia a los autos de los juicios acumulados.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

SEGUNDO. Se revocan las sentencias emitidas el veintiséis de agosto de dos mil diez, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en recurso de inconformidad RIN/171/04/2010 y sus acumulados; así como en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local JDC/121/2010 y sus acumulados JDC/122/2010, JDC/123/2010 y JDC/124/2010

TERCERO. Se modifica el Acuerdo General del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano relacionado con el cómputo y la asignación de diputados de representación en el Estado de Veracruz, en lo que corresponde a la interpretación que debe tener la expresión *partido mayoritario* pues por tal deberá entenderse al que obtenga, por el principio de mayoría relativa, veinticinco curules. .

CUARTO. Por las razones expuestas en esta sentencia, se confirma la declaración de validez de la elección, la asignación correspondiente y la entrega de las constancias respectivas de asignación.

NOTIFÍQUESE. **Personalmente** a los partidos **Nueva Alianza, del Trabajo, Convergencia y de la Revolución Democrática;** a **Adrian Ávila Estrada, Cuauhtémoc Polo Estrada, Humberto Cervantes López y Flavio Adán Muñoz Murieta;** así como al **Partido Revolucionario Institucional** en su calidad de **tercero interesado**, en los respectivos domicilios señalado en autos; **personalmente**, por conducto de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, para la eficacia de la notificación, al **Partido Acción Nacional**, a **José**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Vicente Ramírez Martínez y a Leticia López Landero en el domicilio señalado en la Ciudad de México, Distrito Federal; **por oficio**, con copia certificada del presente fallo **al tribunal responsable**, y al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de los artículos 26, 27, 28, 29 y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTE

CLAUDIA PASTOR BADILLA

MAGISTRADA

MAGISTRADA

YOLLI GARCÍA ALVAREZ

**JUDITH YOLANDA MUÑOZ
TAGLE**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

VÍCTOR RUIZ VILLEGAS

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

ANEXO 1.

Parte considerativa de la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas. Las partes citadas en la presente resolución se encuentran resaltadas.

QUINTO.- Previamente al estudio de los conceptos de invalidez planteados, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de un análisis integral de las acciones de inconstitucionalidad, advierte que conjuntamente se plantean cuestiones referidas a acreditar, por una parte, la contravención al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, por la falta de oportunidad en la expedición de la norma general electoral impugnada y, por la otra, la violación de diversos artículos de la Norma Fundamental referidos al fondo del asunto.

Ahora bien, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, como en el caso, se planteen conceptos de invalidez en los que se aduzca conjuntamente falta de oportunidad en la expedición de la norma impugnada y violaciones de fondo, deberá privilegiarse el análisis de estos últimos y, técnicamente sólo en caso de considerarse infundados, se deberán analizar los vicios referidos al momento de la expedición de la norma.

Lo anterior atiende a que conforme al artículo 72 de la Ley Reglamentaria de la materia, las resoluciones que dicte esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de acciones de inconstitucionalidad que declaren inválidas las normas generales impugnadas, cuando hubieren sido aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos, tendrán efectos generales, es decir, cuando este Tribunal Pleno en los términos apuntados declare la invalidez de una norma general, el efecto de dicha resolución será la anulación total de la misma y, por ende, dejará de tener existencia jurídica, lo que haría irrelevante establecer si su expedición fue hecha con la oportunidad exigida en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, establece que: ***“Las leyes electorales ”federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo ”menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral ”en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá ”haber modificaciones legales fundamentales”.***

A este respecto, este Alto Tribunal ha estimado que el incumplimiento de esta prohibición, es decir, la emisión de una norma electoral dentro del plazo de noventa días previamente al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse, o bien, durante el propio proceso, trae como consecuencia su inaplicabilidad para regir el mismo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Luego, si el estudio de fondo en una acción de inconstitucionalidad puede tener como consecuencia anular la norma impugnada con efectos absolutos, debe estimarse que el análisis de la inaplicabilidad de una norma electoral para un proceso electoral determinado, sólo tendrá un fin práctico en el caso de que sean desestimados los planteamientos de fondo, por lo que sólo podrá hacerse, en su caso, a mayor abundamiento y con efectos ilustrativos.

El criterio expuesto se contiene en la jurisprudencia P./J. 59/2001, consultable en la página 637 del Tomo XIII, Abril de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN "MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEEN "EN LA DEMANDA CONCEPTOS DE FALTA DE "OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA "NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO, "DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ÉSTAS. "Atendiendo a que de conformidad con lo previsto "por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las "Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución "Federal, las resoluciones que dicte la Suprema "Corte de Justicia de la Nación en materia de "acciones de inconstitucionalidad que declaren "inválidas las normas generales impugnadas, "siendo aprobadas por una mayoría de por lo "menos ocho votos, tendrán efectos generales, es "decir, la norma impugnada dejará de tener "existencia jurídica; al efectuarse el análisis de los "conceptos de invalidez planteados en los que se "aduzca conjuntamente falta de oportunidad en la "expedición de la norma impugnada y violaciones "de fondo, debe privilegiarse el análisis de estas "últimas y, sólo en caso de considerarse "infundadas, debe efectuarse el correspondiente a "los vicios referidos al momento de la expedición "de la norma, ya que si el estudio de fondo en una "acción de inconstitucionalidad puede tener como "consecuencia anular la norma impugnada con "efectos absolutos, debe estimarse que el análisis "de la inaplicabilidad de una norma electoral para "un proceso electoral determinado, sólo tendrá un "fin práctico en el caso de que sean desestimados "los planteamientos de fondo, por lo que "únicamente podrán hacerse consideraciones "respecto de la falta de oportunidad de la reforma, "en su caso, a mayor abundamiento y con efectos "ilustrativos."

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Atento a lo anterior, se procede al análisis de los conceptos de invalidez tendientes a acreditar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por vicios de fondo.

SEXTO.- Los promoventes hacen valer en esencia, en forma coincidente, los siguientes conceptos de invalidez:

1. Que el artículo 33, fracción II, de la Constitución del Estado de Veracruz, no autoriza al Congreso de esa entidad a interpretar el ordenamiento electoral local, por lo que, en todo caso, deberán seguir los lineamientos del artículo 73 de la Norma Fundamental, el cual, en ninguna de sus fracciones, señala que sea facultad del Congreso de la Unión interpretar la Ley Electoral.

2. Que se viola el artículo 120 de la Constitución Federal, que obliga a los Gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, deber que comienza con el respeto irrestricto a la Ley Fundamental, por lo que si las autoridades emisoras y promulgadoras aprobaron una reforma al Código Electoral del Estado de Veracruz, concretamente a su artículo 206, en una supuesta interpretación, violaron las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

3. Que el artículo 21 de la Constitución Política estatal no puede quedar sin efectos como consecuencia de una reforma a la ley secundaria, pues para derogar e interpretar lo que se pretende con el Decreto reclamado, se requeriría de otra reforma constitucional.

4. Que el Decreto impugnado contraviene los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que se aprobó una reforma mal llamada interpretación, sin señalar el inicio de su propia vigencia.

El Partido Acción Nacional, plantea además, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

1. Que la facultad del Congreso concluyó al emitir la Ley y si ésta era ambigua, darle la interpretación debida mediante la reforma correspondiente, noventa días antes de las elecciones, mas no intentar ahora violar la esfera de competencia reservadas entre Poderes, toda vez que quienes en este momento detentan la facultad de interpretar y aplicar la ley son el Instituto Electoral Veracruzano y en su caso, los órganos jurisdiccionales, puesto que se emitió durante el proceso electoral. Además, no debe pasarse por alto que existe la supletoriedad, la que se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes.

2. Que se está utilizando la palabra “interpretación” para referirse al texto jurídico como correcto o incorrecto, en base a los intereses del partido que se beneficie con ello, es decir, se manipula de tal modo que se pueda eludir la norma, ya que en lugar de interpretar se intenta



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

alterar o falsear la norma, para evitarla, así como sus consecuencias, desvirtuando la verdadera causa que llevó al legislador a plasmarla.

3. Que el Decreto impugnado, invade la esfera de competencias del Instituto Electoral Veracruzano, de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se violan los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, en cuanto a que los gobernados y quienes fueron electos, ven modificados las normas con base en las cuales votaron y compitieron.

Que si el citado Instituto hubiera tenido alguna duda sobre el sentido de la norma, podría haber hecho la consulta correspondiente; sin embargo, antes de que la norma se aplicara por primera ocasión desde que inició su vigencia, el Congreso local arbitrariamente tomó la decisión de 'interpretarla'.

Que en ningún momento las autoridades encargadas de aplicar el Código Electoral solicitaron al Congreso del Estado la interpretación del artículo 206, lo que indica que no tenían duda en cuanto a su sentido y pone de manifiesto, el hecho de que el Congreso realmente modificó una norma sustantiva del proceso electoral y que su actuar fue contrario a la Constitución.

Que por tanto, al asumir una función que no le es propia y proceder oficiosamente a interpretar durante el proceso electoral el Código que rige el mismo, tanto el Congreso como el Gobernador del Estado quebrantaron el orden constitucional, en particular los artículos citados, los que obligan a las autoridades a observar los principios de legalidad y certeza, entre otros, en los procesos electorales.

4. Que el órgano facultado para interpretar el Código Electoral o la Constitución de Veracruz, es el Poder Judicial de la entidad, en este caso, por ser materia electoral, a través de su Sala Electoral. También corresponde esa facultad al órgano encargado de aplicar tal ordenamiento legal, es decir, al Instituto Electoral del Estado, el que, junto con la Sala Electoral está facultado para garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

5. Que se violan los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y certeza en materia electoral, ya que se pretende otorgar un mayor número de curules, por la vía de representación proporcional, a la fuerza que obtuvo mayor cantidad de sufragios, modificando así el sistema de integración del Congreso local, privilegiando así la representación proporcional, por lo que se viola el artículo 116 de la Constitución Federal, que establece que la legislatura se integrará con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Que además el Decreto combatido lleva al extremo de sobrerrepresentar a la fuerza que en las elecciones celebradas en el Estado de Veracruz quedó en segundo lugar en cuanto al número de triunfos por mayoría en los distritos electorales.

Que en consecuencia, en el supuesto de que el Congreso y el Gobernador del Estado tuvieran facultades para 'interpretar' el Código Electoral, el sentido de dicha interpretación es violatorio de los artículos constitucionales citados, ya que se contrarían los principios de proporcionalidad, equidad, certeza y legalidad que deben regular los procesos electorales.

6. Que con motivo de las violaciones aducidas, también se transgrede el artículo 133 de la Constitución Federal.

A efecto de examinar los argumentos de invalidez, se hace necesario transcribir nuevamente el decreto impugnado:

**"DECRETO Número 881.- DE INTERPRETACIÓN
"AUTÉNTICA DE LEY.- Artículo único.- La "expresión
'partido político mayoritario', contenida "en el artículo
206 del Código Electoral de Veracruz "de Ignacio de la
Llave, se refiere al partido que "bajo el principio de
mayoría relativa hubiese "obtenido los triunfos
electorales suficientes para "alcanzar un número
superior de curules " uninominales, respecto a
cualquiera de sus "adversarios".**

Como se aprecia, el Congreso del Estado de Veracruz, mediante el decreto de mérito, establece "la interpretación auténtica" del artículo 206 del Código Electoral de esa entidad federativa, cuando dicho numeral alude al "partido político mayoritario". Por tanto, a fin de elucidar la constitucionalidad o no del mismo, es necesario hacer las siguientes puntualizaciones.

Todo órgano del Estado realiza cierta labor interpretativa, en particular el órgano legislativo encargado de concretar y desarrollar las normas constitucionales en leyes. Al realizar este proceso, ese órgano necesita desentrañar los distintos sentidos de la norma superior para decidir el contenido de la norma que resulta del mismo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la interpretación no se hace de manera explícita; de hecho, el proceso puede realizarse aun de manera inconsciente para el intérprete y puede que éste nunca sea del conocimiento de aquellos destinatarios de la norma producto del proceso de concretización realizado. En este sentido, los argumentos que fundamentan la alternativa interpretativa no son explicitados y la exposición de motivos en muchos casos no contiene más que la reiteración de los contenidos de la ley sin una debida justificación.

Este criterio ha sido el hasta ahora aceptado y confirmado por este alto tribunal y se encuentra expresado en la tesis que a la letra dice:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

"Novena Época

"Instancia: Pleno

**"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
"Gaceta**

"Tomo: V, Junio de 1997

"Tesis: P. C/97

"Página: 162

**"PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN "Y
MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO. La Suprema "Corte ha
establecido jurisprudencialmente que los "requisitos
de fundamentación y motivación de una "ley se
satisfacen cuando es expedida por el "Congreso
constitucionalmente facultado para ello "y se refiere a
relaciones sociales que reclaman ser "jurídicamente
reguladas (Apéndice 1988, Primera "Parte, página 131,
jurisprudencia 68). El acto de "promulgación de la ley
forma parte del proceso "legislativo que culmina con
su vigencia y, por "ende, para el cumplimiento de los
requisitos de "fundamentación y motivación requiere
que "provenga de la autoridad competente para
ordenar "la publicación y circulación de la ley a fin de
que "pueda ser obedecida (fundamentación), ya que
ha "cumplido con las formalidades exigidas para ello
(motivación); sin que sea necesario, para la
"satisfacción de tales requisitos, que en el texto del
"acto promulgatorio se citen los preceptos legales
"que faculten al Poder Ejecutivo Federal o Estatal
"para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron "a
concluir, tanto que se cumplieron las "formalidades
exigidas para la expedición de la ley "como que la
misma no es violatoria de derechos "fundamentales,
ya que tal cita y razonamiento en "el acto mismo de
autoridad no se requiere "tratándose de actos
legislativos".**

El Poder Legislativo, al emitir sus normas generales, desarrolla y concretiza entonces el contenido de las normas establecidas en la Constitución. Sin embargo el proceso no termina ahí, sino que estas normas, a su vez, requieren de otro órgano del Estado que establezca, de entre todos sus sentidos posibles, cuál es el que va a adoptar previamente a su individualización. Por un lado, son los órganos de aplicación los que eligen, de los sentidos posibles de la norma general que emite el órgano legislativo, el sentido que fundamenta la norma individualizada. Por otro lado, este contenido puede ser establecido también por un órgano jurisdiccional cuya función no sea individualizar la norma, sino llevar a cabo el control de regularidad dentro del ordenamiento jurídico. En el momento en el que este órgano contrasta y evalúa la regularidad de la norma emitida por el legislador y la norma individualizada emitida por el órgano de aplicación, establece el sentido

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

de la norma superior en relación con la inferior y determina su regularidad.

En la mayoría de los casos, al emitir una norma general, el órgano legislativo no define de manera exhaustiva las posibilidades de interpretación de aquélla para el momento en que los demás órganos encargados de su aplicación deban individualizarla administrativa o jurisdiccionalmente. Esto quiere decir que los órganos aplicadores, por la misma naturaleza del lenguaje en el que está formulada la norma general emitida por el legislador, tendrán frente a ellos una serie de alternativas de sentido posibles adjudicables al texto de la norma a aplicar. En este proceso, la autoridad u órgano de individualización elabora esta serie de alternativas posibles para posteriormente elegir, de entre ellas, el sentido de la norma superior que fundamentará el contenido de la norma individualizada. Normalmente, este proceso de elaboración de alternativas funciona como justificación de la norma individualizada y se formaliza como la fundamentación y motivación de la misma. Hay que aclarar que este proceso normalmente es entendido solamente como la necesidad de encontrar una norma aplicable al caso concreto; sin embargo, en el momento que consideramos que toda norma a aplicar tendrá algún grado de indeterminación en su contenido semántico, tenemos que aceptar que el mismo proceso de elección de la norma que fundamenta el acto implica la elección de las alternativas de sentido posibles presentadas por el texto normativo.

Ahora bien, puede darse el caso en que el órgano legislativo haga explícita la alternativa que debe elegir el órgano u órganos encargados de aplicar la disposición emitida por el mismo, estableciendo entonces una norma intermedia entre la norma interpretada y su individualización o concretización. El resultado, como quedó expresado anteriormente, es una norma de las mismas características de la norma que interpreta y expresa la necesidad de elegir uno de los sentidos posibles de la norma superior para el futuro. Por tanto, en estos casos el mismo legislador establece el sentido de la norma que el mismo emite, reduciendo o eliminando las alternativas que pudiera tener el órgano de aplicación al individualizar la norma general. Este tipo de interpretación es la que se denomina “interpretación auténtica”, cuya génesis histórica se encuentra en los sistemas constitucionales posteriores a las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII, y se explica por la particular posición del órgano legislativo como depositario de la voluntad general y la imposibilidad de los jueces de interpretar las normas que aplicaban (*arrêt de règlement*). Este procedimiento es claro en la Constitución francesa de 1791, procedimiento conocido como *référé législatif*, el cual terminó en 1837 para dar paso a la posibilidad de que el órgano legislativo emitiera leyes interpretativas. En el orden jurídico mexicano, si bien esta posibilidad de interpretación auténtica no se estableció de manera original en la Constitución de 1857, antecedente directo de la vigente, se incorporó mediante reforma realizada en el año de 1874. La misma se reiteró en el artículo 72 inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

La interpretación auténtica, por tanto, no deroga ni modifica la norma que interpreta, sino que simplemente establece su sentido con miras a su aplicación o individualización. Podemos decir que es un paso intermedio en el cual el legislador explicita el sentido de la misma disposición que emitió dirigida a los órganos encargados de aplicarla. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene entonces que definir cuáles son los límites de esta facultad de "interpretación auténtica". Si bien esta facultad puede encontrarse establecida de manera explícita en la Constitución, podemos decir, en primer término, que la misma no es una facultad de modificación o derogación de la norma interpretada, aunque siga el mismo trámite legislativo que para la norma inicial. En segundo término, la naturaleza del proceso interpretativo por un órgano del Estado exige que su resultado sea la elección de una de las alternativas interpretativas jurídicamente viables del texto que se interpreta; en cualquier otro caso no estaríamos frente a una interpretación propiamente dicha, sino frente al desbordamiento y consecuente negación del sentido del texto original. Finalmente, las posibilidades de interpretación de la norma original no pueden ser elaboradas tomando en cuenta solamente el texto aislado del artículo que se interpreta, ya que el mismo es parte de un sistema de normas que adquiere un sentido de conjunto o "sistémico" en el momento en que los operadores realizan una aplicación.

Debe aclararse que este sentido conjunto no solamente se deriva de las demás normas que se encuentran en el mismo cuerpo normativo que el artículo que se interpreta, sino de todas aquellas normas relevantes de jerarquía superior que finalmente se proyectan en las normas inferiores y sirven como base para la emisión final de la norma individualizada al final del proceso de los varios niveles de concreción normativa. Este último punto es de extraordinaria relevancia, ya que implica tomar en cuenta una serie de parámetros normativos que no solamente incluyen normas superiores (i.e. normas relevantes de la Constitución Local y Federal), sino también una serie de principios y valores establecidos tanto de manera directa por estos ordenamientos, como de manera indirecta mediante la interpretación por los órganos encargados de su individualización. En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la tesis jurisprudencial que a la letra establece:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

**"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
"Gaceta**

"Tomo: VII, Abril de 1998

"Tesis: P. XXVIII/98

"Página: 117

**"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE "LA
OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA "DEBE
ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE "PERMITAN
CONOCER LOS VALORES O "INSTITUCIONES QUE SE
PRETENDIERON "SALVAGUARDAR POR EL**

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

CONSTITUYENTE O EL "PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u "oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos "de interpretación jurídica. Al desentrañar el "sentido y alcance de un mandato constitucional "deben privilegiarse aquellos que permitan conocer "los valores o instituciones que se quisieron "salvaguardar por el Constituyente o el Poder "Revisor. Así, el método genético-teleológico "permite, al analizar la exposición de motivos de "determinada iniciativa de reforma constitucional, "los dictámenes de las Comisiones del Congreso "de la Unión y el propio debate, descubrir las "causas que generaron determinada enmienda al "Código Político, así como la finalidad de su "inclusión, lo que constituye un método que puede "utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, "ya que en ella se cristalizan los más altos "principios y valores de la vida democrática y "republicana reconocidos en nuestro sistema "jurídico."

La interpretación auténtica de textos legales tiene, por tanto, dos limitaciones claras: a) Las posibilidades semánticas del texto tomado de manera aislada, elaborando una serie de alternativas jurídicamente viables para el texto a interpretar, y b) estas posibilidades iniciales pero contrastadas con el sentido sistémico del orden jurídico a aplicar para el caso concreto, tomando en cuenta no solamente las normas que se encuentran en una posición normativa horizontal a la norma interpretada (i.e. artículos del mismo código en el cual se encuentra el artículo a interpretar), sino también aquellas normas relevantes de jerarquía superior o vertical (i.e. Constitución Local y Federal), y aquellos principios y valores expresados en éstas, tanto de manera explícita como implícita, establecidos por la jurisprudencia del máximo órgano encargado de la interpretación del orden jurídico nacional.

Ahora bien, lo que primero se tiene que establecer es si la Legislatura del Estado cuenta con competencia para emitir el presente decreto. La Constitución Política del Estado de Veracruz establece en la fracción II de su artículo 33 la facultad de dar interpretación auténtica de leyes o decretos, la cual se repite en la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado (los cuales se citan en el propio Decreto combatido); el artículo constitucional citado establece que:

"Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

"I....

"II. Dar la interpretación auténtica de leyes o "decretos.

"..."



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Como se advierte, el órgano constituyente local estableció la facultad del Congreso estatal para efectuar la interpretación auténtica de la ley, la cual, como hemos señalado, tiene determinados límites.

Por tanto, de acuerdo con todo lo anteriormente señalado, resultan infundados los conceptos de invalidez en que se argumenta que el Congreso del Estado de Veracruz no tiene facultades para emitir el Decreto impugnado, así como que invade la esfera de los órganos jurisdiccionales y del órgano encargado de aplicar la Ley Electoral, dado que, se reitera, la función interpretativa no es exclusiva de estos órganos, sino que también a través de la denominada interpretación auténtica, el legislador, al ser precisamente el creador de la norma jurídica, tiene la autoridad para fijar su alcance o sentido, y la cual, como ya se ha determinado, puede ser objeto de control constitucional mediante la acción de inconstitucionalidad, a fin de establecer si tal interpretación respeta el orden constitucional.

Ahora bien, de los trabajos parlamentarios relevantes que concluyeron con la aprobación del artículo 206 del Código Electoral de Veracruz citado, no hay elementos que nos permitan desprender cuál era la intención de aquél. Por tanto, no es posible realizar el contraste con la exposición de motivos del decreto interpretativo, cuyo análisis nos ocupa, para verificar la eventual consistencia o inconsistencia de la voluntad del legislador en cuanto al sentido normativo de la disposición interpretada de manera auténtica.

Por ello, esta Corte tiene una alternativa posible para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones de control constitucional, la primera opción consistiría en elaborar un listado de las alternativas posibles de interpretación del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, para posteriormente contrastar la decisión tomada por el poder legislativo; la segunda posibilidad consiste en analizar si la opción seleccionada por la Legislatura en el decreto impugnado es viable tomando en cuenta las limitaciones a la interpretación auténtica enunciadas anteriormente. Sin embargo, es evidente que a los efectos del control de constitucionalidad que compete ejercer a esta Corte, el análisis en el presente caso debe circunscribirse a la segunda de las opciones citadas. Esto es así, ya que la delimitación del universo de interpretaciones posibles es una labor en cuyo desarrollo el legislador legítimamente debe tener un papel fundamental; a esta Corte sólo le compete determinar si la opción elegida en un caso concreto cabe o no dentro de las previsiones constitucionales, mas no así establecer cuál de entre todas ellos es las que más le satisface.

A estos efectos, el artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, que se interpreta por parte del Congreso estatal en el Decreto impugnado, se encuentra en la Sección Tercera, denominada "De los resultados del cómputo en la circunscripción plurinominal", que establece:

"Sección Tercera

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

"De los resultados del cómputo en la "circunscripción plurinominal.

"ARTÍCULO 205.- El cómputo de la circunscripción "es el procedimiento por el cual el Consejo General "del Instituto Electoral Veracruzano determinará la "votación obtenida en la elección de Diputados por "el principio de representación proporcional, "mediante la suma de los resultados anotados en "las actas de cómputo distrital levantadas por los "Consejos Distritales.

"ARTÍCULO 206.- El cómputo de la circunscripción "plurinominal, se sujetará al procedimiento "siguiente:

"I. Se revisarán las actas de cómputo distrital y se "tomará nota de los resultados que en ellas "consten;

"II. La suma de esos resultados constituirá el "computo de la votación total emitida en la "circunscripción plurinominal;

"III. Se levantará el acta circunstanciada "correspondiente, haciendo constar los incidentes "y resultados del cómputo, anotando los distritos "electorales uninominales en que se interpusieron "recursos, su contenido y los recurrentes;

"IV. Se hará la declaratoria de aquellos partidos "políticos que no hayan obtenido al menos el dos "por ciento del total de la votación emitida, para "todas las listas registradas en la circunscripción "plurinominal;

"V. Se sumarán los votos de los partidos que, "habiendo alcanzado al menos el dos por ciento, "tienen derecho a participar en la asignación de "Diputados por representación proporcional;

"VI. El resultado de la suma a que se refiere la "fracción anterior se dividirá entre el número de "curules a repartir por representación proporcional, "para obtener un factor común, que será aplicado a "la lista registrada por el partido mayoritario, hasta "alcanzar el número de curules que legalmente le "correspondan en la representación proporcional, "de acuerdo con la votación por éste obtenida.

"VII. Hecho lo anterior, se volverán a sumar los "votos de los partidos políticos minoritarios con "derecho a la representación proporcional, y se "dividirá el resultado entre el número de curules a "repartir, para obtener un factor común, que será "aplicado tantas veces como este factor se "contenga en la votación de cada uno de ellos;

"VIII. Se le asignarán a cada partido político tantas "Diputaciones como veces contenga su votación el "factor común de mayoría o minoría, según el caso;

"IX. Si quedaren Diputaciones por repartir, se "asignarán una a cada partido político, en el orden



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

"decreciente de los restos de votos no utilizados "por cada uno de ellos en el procedimiento "anterior, y "X. La asignación de Diputaciones por "representación proporcional se hará en primer "término al partido que haya obtenido mayor "número de votos, y en orden decreciente a los "demás.
"En ningún caso al partido mayoritario se le "asignarán más de cinco Diputados por este "principio."

Como se aprecia, el artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, en su sentido literal, prevé la fórmula para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Por su parte, el decreto interpretativo impugnado establece que la expresión "partido mayoritario" contenida en dicho artículo, debe entenderse como referida: "al partido que bajo el principio de mayoría relativa hubiese tenido los triunfos electorales suficientes para alcanzar un número superior de curules uninominales, respecto a cualesquiera de sus adversarios". Hay que destacar que el artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, contiene la expresión "partido mayoritario" tanto en la fracción VI como en su último párrafo.

Sin embargo, en la iniciativa de ley presentada por la diputada Claudia Serapio Francisco, se recalca que solicita al Congreso del Estado de Veracruz que proceda a dar la interpretación auténtica del último párrafo del multicitado artículo 206. Asimismo, en el dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, se reitera que lo dispuesto en el decreto interpretativo solamente se refiere a la expresión "partido político mayoritario" que se encuentra en el último párrafo referido. Del desarrollo del dictamen se deriva que la interpretación auténtica realizada por la Legislatura del Estado se refiere de manera específica a la aplicación de los límites para la distribución de diputados de representación proporcional contenida en este último párrafo.

Por ello, la primera cuestión que debemos abordar es si la interpretación contenida en el decreto impugnado es coherente con lo establecido en las demás fracciones del mismo artículo 206. Es claro que, a partir de su interpretación armónica, el artículo establece el sistema de distribución de los diputados de representación proporcional utilizando el término "partido mayoritario" en su acepción de distribución relacionada con la votación.

En efecto, el punto de partida para la asignación de diputados por el principio mencionado, parte del concepto de votación total emitida, excluyendo los partidos que no hayan obtenido el dos por ciento en la votación. Nótese que la base misma del sistema está establecida sobre la votación total emitida, no relacionada con la asignación de curules por mayoría relativa.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Siguiendo el contenido del artículo, se obtendrá un factor de la división de la suma de la votación de todos los partidos entre los curules a asignar por este principio. Este factor se aplica a la lista registrada por el partido mayoritario hasta alcanzar el número de curules que legalmente le correspondan en la representación proporcional de acuerdo con la votación por éste obtenida. Es evidente que este segundo paso atiende en todo momento a la lógica de distribución con base en la votación.

Esto se refuerza si se tiene en cuenta que en el tercer paso para la asignación de curules a los partidos políticos minoritarios, se vuelve a realizar la suma y la división de los curules restantes para obtener un nuevo factor común que se le aplicará tantas veces como este factor se contenga en cada uno de ellos. La expresión “partido político minoritario” utilizada en este último paso sigue atendiendo a su votación y, por tanto, en ninguno de los pasos antes descritos se utiliza la expresión de partido político mayoritario o minoritario entendida con relación al número de curules obtenido mediante el principio de mayoría relativa.

Atento a lo anterior, como se ha mencionado, el decreto impugnado discrepa con el sentido general reconocible en el artículo que interpreta ya que aquél atiende al número de curules uninominales obtenido por un partido, y no a la base de la votación obtenida por cada uno. Así, el decreto impugnado determina cuál es el mayoritario al momento de aplicar la limitación de cinco diputados establecida en el último párrafo del artículo.

La razón de lo anterior se hace evidente si se tiene en cuenta la necesidad de obtener dos factores distintos para la asignación de diputados: el primero de ellos, para la distribución de curules al partido mayoritario, previo a la aplicación de la limitación; y el segundo, para asignar el nuevo universo de curules resultante. De este modo, el sistema diferencia al partido mayoritario del resto de los partidos. Esto es así, ya que la limitación que se aplica sólo al partido mayoritario, establecida en el último párrafo del artículo interpretado, deja un número de curules no asignadas que deben ser tomadas en cuenta para la nueva distribución entre los partidos minoritarios.

En otras palabras, la expresión “partido mayoritario” que se utiliza en las diversas etapas del procedimiento de distribución establecido en el artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, en modo alguno puede tener significados diversos ya que refiere unívocamente a un solo sentido: el referido a la votación obtenida por los partidos políticos. De no ser así, el decreto interpretativo tendría como consecuencia la ruptura del sistema establecido por el propio legislador local en el momento de emitir el artículo que posteriormente interpretó mediante aquél.

Este razonamiento se apoya, además, en la tesis jurisprudencial emitida por este tribunal pleno que a la letra establece lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

"Novena Época

"Instancia: Pleno

**"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
"Gaceta**

"Tomo: VIII, noviembre de 1998

"Tesis: P./J. 70/98

"Página: 191

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

En suma, el sistema normativo establecido en el artículo interpretado arroja, con su propia lógica, un escenario distinto al que se genera con la aplicación del decreto interpretativo que aquí se analiza. Más aún, el segundo de los escenarios, esto es, el establecido por el Decreto combatido, no sólo rompe el sistema querido por el propio autor de la norma, sino que además infringe un principio jurídico de mayor jerarquía: el que el órgano reformador de la Constitución Federal ha establecido para normar el sistema de representación proporcional, y que ha quedado establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de diversos criterios.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

En efecto, este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 39/2001, y 40/2001, así como también la acción de inconstitucionalidad 15/2003, ha sustentado, que si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas locales están obligadas a conformar su integración tomando en cuenta tanto el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional, sin que se prevea alguna disposición al respecto, y que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas legislaturas, también ha sustentado que no deben apartarse de las bases generales que establecen los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal.

Es claro, pues, que el sistema normativo que establece las bases de la representación proporcional debe guardar un alto grado de coherencia con los principios constitucionales que rigen esas bases. Esto último queda de manifiesto en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

**"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
"Gaceta**

"Tomo: VIII, noviembre de 1998

"Tesis: P./J. 69/98

"Página: 189

**"MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL
"PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN "PROPORCIONAL.
La abundancia de criterios "doctrinarios así como de
modelos para desarrollar "el principio de
representación proporcional, ponen "de manifiesto la
dificultad para definir de manera "precisa la forma en
que las Legislaturas Locales "deben desarrollarlo en
sus leyes electorales; sin "embargo, esa dificultad se
allana si se atiende a la "finalidad esencial del
pluralismo que se persigue y "a las disposiciones con
las que el propio Poder "Revisor de la Constitución
Política de los Estados "Unidos Mexicanos ha
desarrollado dicho principio, "para su aplicación en
las elecciones federales. Las "bases generales que
tienen que observar las "Legislaturas de los Estados
para cumplir con el "establecimiento del principio de
proporcionalidad "electoral en tratándose de
diputados, derivadas "del indicado precepto
constitucional, son las "siguientes: Primera.
Condicionamiento del "registro de la lista de
candidatos plurinominales a "que el partido participe
con candidatos a "diputados por mayoría relativa en el
número de "distritos uninominales que la ley señale.
Segunda. "Establecimiento de un mínimo porcentaje**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

de la "votación estatal para la asignación de diputados. "Tercera. Asignación de diputados independiente y "adicionalmente a las constancias de mayoría "relativa que hubiesen obtenido los candidatos del "partido de acuerdo con su votación. Cuarta. "Precisión del orden de asignación de los "candidatos que aparezcan en las listas "correspondientes. Quinta. El tope máximo de "diputados por ambos principios que puede "alcanzar un partido, debe ser igual al número de "distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un "límite a la sobre-representación. Séptima. "Establecimiento de las reglas para la asignación "de diputados conforme a los resultados de la "votación.

Como se aprecia en el anterior criterio, el principio de proporcionalidad consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atiende a la votación total obtenida por cada partido y no a las curules resultantes de las constancias de mayoría relativa, como determina el contenido del decreto impugnado. Por consiguiente, es claro que el "Decreto 881 de Interpretación Auténtica de Ley" cuya invalidez se solicita, transgrede el principio de representación proporcional consagrado en el orden constitucional mexicano.

Apoya lo anterior, por analogía, las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su "Gaceta

"Tomo: VIII, noviembre de 1998

"Tesis: P./J. 71/98

"Página: 190

"MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, "FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y "PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO "DE QUINTANA ROO, QUE PREVÉ LA ASIGNACIÓN "DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE "CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN "PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN "ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL "PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN "PROPORCIONAL. De conformidad con esta "disposición, a todos los partidos políticos que "hayan obtenido por lo menos el 2.5% del total de "la votación estatal emitida, se les asignará una "diputación por el principio de representación "proporcional. En primer lugar, esta disposición es "acorde con la base general derivada del artículo "54, fracción II, de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, que impone como "requisito para la asignación de

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

diputados por "dicho principio, la obtención de un porcentaje "mínimo de la votación estatal para la asignación "de diputados. En segundo lugar, analizadas cada "una de las tres fracciones del artículo 229 del "Código de Instituciones y Procedimientos "Electoral del Estado, no de manera "particularizada e independientemente unas de "otras sino administradas entre sí, que en su "conjunto reglamentan la asignación de diputados "por dicho principio, permite apreciar que no se "limita la asignación de diputados por el principio "de representación proporcional al hecho único de "tener un porcentaje mínimo de la votación en "términos de su fracción II, sino que introduce "otros métodos paralelos para llevar a cabo "asignaciones por este principio, lo que denota "que, en su contexto normativo, la fracción II, como "regla específica de un sistema general, "únicamente abarca un concepto concreto para "lograr la representación proporcional y que es "precisamente el permitir que los partidos "minoritarios que alcanzan cierto porcentaje de "representatividad puedan tener acceso a las "diputaciones, de tal forma que, así, inmerso el "numeral en ese contexto normativo, prevé un "supuesto a través del cual se llega a ponderar "también el pluralismo como valor del sistema "político, al margen de los demás mecanismos "establecidos con el mismo fin, pero sustentados "en bases distintas."

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su "Gaceta

"Tomo: VIII, noviembre de 1998

"Tesis: P./J. 72/98

"Página: 192

"MATERIA ELECTORAL. LA FRACCIÓN I DEL "ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES "Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL "ESTADO DE QUINTANA ROO, AL PREVER LA "ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS EN FUNCIÓN DEL "NÚMERO DE CONSTANCIAS DE MAYORÍA "OBTENIDAS POR EL PARTIDO POLÍTICO Y DE LA "OBTENCIÓN DE UN PORCENTAJE DETERMINADO "DE LA VOTACIÓN TOTAL DE LA ELECCIÓN DE "DIPUTADOS, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. La "disposición de mérito establece que el partido que "hubiere obtenido la mitad o más de las "constancias de mayoría relativa y el 40% de la "votación total de la elección de diputados, se le



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

"asignarán diputaciones por el principio de "representación proporcional, hasta acceder al 52% "del total de diputados que integran el Congreso "del Estado. Tal disposición contraviene la base "general derivada de la fracción III del artículo 54 de "la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, por cuanto en ésta se exige que la "obtención de diputaciones por el aludido principio "será independiente y adicionalmente a las "constancias de mayoría, y en la disposición "impugnada se instituye, primero, una condición "para asignación de diputados por el principio de "representación proporcional, consistente en "contar con un número determinado de las "constancias obtenidas por el principio de mayoría "relativa, además de un porcentaje de la votación "estatal; y, segundo, impone, como consecuencia, "un factor para la asignación de diputaciones de "representación proporcional que depende "precisamente de las constancias de mayoría "relativa obtenidas (la mitad o más), para dotar del "número de diputaciones necesarias hasta acceder "al 52% del total de diputados que integren el "Congreso Estatal. En estas condiciones y "considerando que el principio de proporcionalidad "tiende a procurar que todos los partidos con un "porcentaje significativo de votos puedan tener "representatividad en la Legislatura, acorde con la "votación que cada uno haya logrado y en función "del número de diputaciones a repartir por dicho "principio, se llega a la conclusión de que los "criterios fijados por el artículo 229, fracción I, del "Código Electoral estatal, contravienen el principio "de representación proporcional, toda vez que se "alejan de los lineamientos generales dados por la "fracción III del artículo 54 de la Constitución "Política, por cuanto fija un número mínimo de "constancias de mayoría como condición y factor "para la asignación de diputados de representación "proporcional, y establece un porcentaje "determinado del 40% de la votación total de la "elección de diputados, que no atiende a la "votación total obtenida por cada partido, lo cual "no es acorde con la representatividad que cada "uno tiene y que puede producir la sobre- "representación del partido mayoritario."

En estas condiciones, al establecer el Decreto cuya invalidez se solicita, que 'partido mayoritario' es aquel que hubiese obtenido los triunfos electorales suficientes para alcanzar un número superior de curules uninominales, respecto a cualesquiera de sus adversarios, es inconcuso que no puede considerarse como una norma interpretativa, en tanto que no fija el sentido verdadero que le dio el legislador, sino

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

que por el contrario se aparta totalmente del mismo, desbordando su ámbito original y contraviniendo el marco fundamental que rige el principio de representación proporcional.

A mayor abundamiento, debe destacarse que el artículo 21, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, establece: **“Ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales”**; de lo que se advierte que el órgano constituyente local previó un tope o límite absoluto a la asignación de diputados por ambos principios; por tanto, el decreto interpretativo al señalar que ‘partido mayoritario’ es aquel que obtuvo el mayor número de curules por el principio de mayoría relativa y de ahí, aplicarle el tope de cinco diputados por el principio de representación proporcional, no guarda congruencia con el sistema previsto en el Estado, en el que existe un tope absoluto previsto en la Constitución local, lo que corrobora que la opción interpretativa elegida por el legislador desborda el sentido de la norma interpretada y además, contraviene el principio de representación proporcional consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, al haber resultado fundados los conceptos de invalidez analizados, resulta innecesario el estudio de los restantes, toda vez que en nada variaría la conclusión a la que se ha arribado. Ello, conforme a la tesis de jurisprudencia siguiente:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

"Gaceta

"Tomo: XIX, Junio de 2004

"Tesis: P./J. 37/2004

"Página: 863

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO

"INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si

"se declara la invalidez del acto impugnado en una

"acción de inconstitucionalidad, por haber sido

"fundado uno de los conceptos de invalidez

"propuestos, se cumple el propósito de este medio

"de control constitucional y resulta innecesario

"ocuparse de los restantes argumentos relativos al

"mismo acto.

Por todo lo expuesto, se declara la invalidez del “Decreto 881 de Interpretación Auténtica de Ley”, expedido por el Congreso del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad, el dieciséis de octubre de dos mil cuatro.

Ahora bien, tomando en consideración que conforme al artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la Materia, la sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

esta Suprema Corte, así como que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, debe precisarse que la presente sentencia producirá sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SÉPTIMO.- No obstante que las consideraciones anteriores, según ha quedado precisado, sustentan la declaración de invalidez en su totalidad con efectos generales del Decreto número 881 impugnado, a mayor abundamiento y con efectos fundamentalmente ilustrativos, se entra al examen del planteamiento relacionado con la oportunidad de la emisión del decreto impugnado que se establece en el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo de la Constitución Federal, que dispone:

"ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señala la "ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"... II.- De las acciones de inconstitucionalidad que "tengan por objeto plantear la posible "contradicción entre una norma de carácter general "y esta Constitución. ...

"... (PENÚLTIMO PÁRRAFO).- Las leyes electorales "federal y locales deberán promulgarse y "publicarse por lo menos noventa días antes de "que inicie el proceso electoral en que vayan a "aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales".

Al respecto, la iniciativa de reformas a la Constitución Federal de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, señala;

"... Conforme a la propuesta, la Corte conocerá "sobre la no conformidad a la Constitución de las "normas generales en materia electoral, al "eliminarse de la fracción II del texto vigente del "artículo 105 Constitucional, la prohibición "existente ahora sobre este ámbito legal.

"Para crear el marco adecuado que dé plena "certeza al desarrollo de los procesos electorales, "tomando en cuenta las condiciones específicas "que imponen su propia naturaleza, las "modificaciones al artículo 105 de la Constitución, "que contiene esta propuesta, contempla otros tres "aspectos fundamentales: que los partidos "políticos, adicionalmente a los sujetos señalados "en el precepto vigente, estén legitimados ante la "Suprema Corte solamente para impugnar leyes "electorales; que la única vía para plantear la no "conformidad de las leyes a la Constitución sea la "consignada en dicho artículo y que las leyes "electorales no sean susceptibles de "modificaciones sustanciales, una vez iniciados los "procesos

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

electorales en que vayan a aplicarse o "dentro de los noventa días previos a su inicio, de "tal suerte que puedan ser impugnados por "inconstitucionales, resueltas las impugnaciones "por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía "por el órgano legislativo competente, antes de que "inicien formalmente los procesos respectivos".

Atento a lo anterior, se advierte que la intención del Poder Reformador de la Constitución al establecer la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal fue, por un lado, que no pudieran promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y, por el otro, que una vez iniciado el proceso electoral, las citadas normas no pudieran sufrir modificaciones fundamentales.

Pero, además y en forma destacada debe señalarse que según se advierte de la exposición de motivos transcrita, la prohibición en análisis en los dos aspectos ya descritos, se refiere a las leyes que vayan a aplicarse en un determinado proceso electoral, es decir, la prohibición únicamente opera si las leyes electorales que se emitan afectan el proceso electoral que iniciará en el plazo de noventa días o bien durante su desarrollo.

Lo anterior se confirma con la intención expresada en la propia exposición de motivos de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, de donde se advierte que la finalidad de señalar un plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, obedeció a que, a juicio del órgano reformador de la Constitución, dicho plazo sería suficiente para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, estuviera en posibilidad de resolver acciones de inconstitucionalidad que pudieran plantearse antes del inicio del proceso electoral en que fuera a aplicarse la ley electoral impugnada, y existiera tiempo para emitir nuevas normas, en el supuesto de que se declarara la invalidez de las impugnadas.

En este orden de ideas, a juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por los siguientes elementos:

- a) Las leyes electorales federal o locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse;
- b) No podrá haber modificaciones fundamentales en las leyes electorales federal o locales durante el proceso electoral en que vayan a aplicarse.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

En el caso particular, para determinar si el decreto impugnado violenta la prohibición referida, se procede a examinar las disposiciones legales relativas.

El Código Electoral del Estado de Veracruz, en lo conducente, dispone:

"ARTÍCULO 10.- El Congreso del Estado se "renovará cada tres años, debiendo celebrarse la "elección el primer domingo de septiembre del año "en que concluya el periodo constitucional "respectivo."
"..."

"ARTÍCULO 133.- ...
"El proceso electoral ordinario iniciará en el mes de "enero y concluirá en el mes de octubre del año de "las elecciones de Diputados y de Gobernador. "Para la elección de Ediles, iniciará en el mes de "enero y concluirá en el mes de noviembre del año "correspondiente.
"El proceso electoral ordinario comprende las "etapas siguientes:
"I. De los actos preparatorios de la elección;
"II. De la jornada electoral.
"III. De los actos posteriores a la elección y los "resultados electorales.
"..."

"ARTÍCULO 134.- Los actos preparatorios de la "elección comprenden:
"I. La integración e instalación en el año de la "elección de los siguientes organismos electorales:
"a) El Consejo General del Instituto Electoral "Veracruzano, la primera decena del mes de enero "para la elección de Gobernador, Diputados y "Ediles;
"..."

"ARTÍCULO 136.- La etapa de los actos posteriores "a la elección y los resultados electorales "comprende:
"I. En el Consejo General del Instituto Electoral "Veracruzano:
"a) La realización de los cómputos de la elección "de Diputados de representación proporcional;
"b) La asignación de Diputados electos por el "principio de representación proporcional; y
"c) La publicación en la Gaceta Oficial del Estado "de los nombres de quienes hayan resultado "electos en los procesos electorales para la "renovación del Congreso del Estado y de los "Ayuntamientos de la Entidad;
"II. En los Consejos Distritales y Municipales del "Instituto:

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

- "a) La recepción de los paquetes de casilla, con su "sobre adjunto, dentro de los plazos establecidos;**
- "b) La información preliminar de los resultados "contenidos en las actas de la elección;**
- "c) La realización de los cómputos de las "elecciones de Diputados y Ediles, "respectivamente, así como los cómputos "distritales de las elecciones de Gobernador;**
- "d) La declaración de validez de las elecciones y "expedición de las constancias de mayoría en los "casos de su competencia;**
- "e) La expedición de las constancias de asignación, "en el caso de las Comisiones Municipales del "Instituto;**
- "f) La recepción de los recursos que se "interpongan, y su remisión, con el informe y la "documentación correspondiente, a la Sala "Electoral del Tribunal Superior de Justicia del "Estado;**
- "g) La remisión de los paquetes de cómputo al "órgano que corresponda, según la elección de que "se trate; y**
- "h) El informe general de la elección, con la "documentación correspondiente, al Secretario "Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano."**

Conforme a los preceptos transcritos, el proceso electoral ordinario en el Estado de Veracruz inicia en la primera decena del mes de enero y concluye en el mes de octubre del año de la elección de Diputados y de Gobernador (de la relación entre el artículo 133 que establece que se inicia en el mes de octubre y del 134 que señala que la instalación del Consejo Electoral será en la primera decena de ese mes), con las declaraciones que realicen los consejeros electorales o, en su caso, con las resoluciones que en última instancia emitan los Tribunales Electorales. Asimismo, el día de la elección será el primer domingo del mes de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo. Por último, el Congreso se deberá instalar el cinco de noviembre de dos mil cuatro, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política estatal, ya transcrito.

Ahora bien, para establecer si la reforma fue realizada oportunamente, esto es, atendiendo al plazo señalado en el artículo 105 constitucional, debe determinarse previamente la naturaleza jurídica de las disposiciones impugnadas a efecto de determinar si constituyen o no una reforma fundamental. En este sentido, dentro de cualquier cuerpo de normas, existen disposiciones legales que se pueden calificar como fundamentales, en la medida que recogen los principios rectores en la materia que rigen o porque son esenciales en cuanto a que no puede prescindirse de ellas por la institución o principio que regulan y, otras que, teniendo como premisa dichos principios o instituciones, tan solo atienden a cuestiones secundarias o no esenciales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

En el caso, como se ha señalado en el considerando que antecede, al interpretar el Decreto impugnado el artículo 206 del Código Electoral, integra la propia norma, fijando el alcance de la expresión “partido político mayoritario” a que alude el último párrafo de ese numeral, con lo que evidentemente da un significado determinado a esa disposición, para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Por consiguiente, es inconcuso que este aspecto es fundamental, pues se refiere a la fórmula para la asignación de diputados por ese principio y, en consecuencia, el Decreto que se impugna afecta el régimen normativo electoral establecido en el Estado de Veracruz, pues incide directamente en las reglas para dicha asignación.

Luego, debe estimarse actualizado el presupuesto que establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, en el sentido de que el Decreto impugnado contiene una modificación fundamental que repercute en el proceso electoral del Estado de Veracruz. Precisado lo anterior, procede determinar si esta reforma legal fundamental se hizo oportunamente, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o se incurrió en violación de este dispositivo al emitirse fuera del plazo en que pudo hacerse.

Es importante destacar que para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera de la prohibición que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral. De admitir lo contrario, se violaría el principio de certeza que en este aspecto se salvaguarda con el establecimiento de plazos fijos previstos en la ley.

Conforme al artículo 133 del Código Electoral del Estado de Veracruz, transcrito, el proceso electoral ordinario iniciará en el mes de enero y concluirá en el mes de octubre del año de las elecciones de Diputados y de Gobernador.

Por otra parte, es un hecho notorio, reconocido por las partes, que en el año dos mil cuatro se realizaron elecciones en el Estado de Veracruz.

De todo lo anterior se concluye que el Decreto impugnado se emitió en contravención a lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues se hizo durante el proceso electoral, por virtud de que éste inició en el mes de enero de dos mil cuatro y concluía en el mes de octubre del mismo año, mientras que aquél se publicó el dieciséis de octubre del propio año, esto es,

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

durante el proceso electoral ordinario, por lo que el concepto de invalidez relativo debe considerarse fundado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

ANEXO 2

El veintiuno de mayo de dos mil dos, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el decreto número 279, por el cual se reformó el artículo 30 de la Ley de División Territorial de la entidad referida, para la elección del Poder Legislativo.

El artículo reformado establece la división del estado en treinta distritos uninominales, con las siguientes jurisdicciones y cabeceras:

Distrito I. Cabecera: Pánuco. Municipios: El Higo, Ozuluama, Pueblo Viejo, Tampico Alto, Tempoal y Pánuco.

Distrito II. Cabecera: Tantoyuca. Municipios: Citlaltépetl, Chalma, Chiconamel, Chinampa de Gorostiza, Chontla, Ixcatepec, Platón Sánchez, Tamalín, Tantima y Tantoyuca.

Distrito III. Cabecera: Chicontepec. Municipios: Benito Juárez, Huayacocotla, Ilatlán, Ixhuatlán de Madero, Texcatepec, Tlachichilco, Zacualpan, Zontecomatlán y Chicontepec.

(REFORMADO, G.O. 15 DE AGOSTO DE 2007)

Distrito IV. Cabecera: Ciudad de Álamo, perteneciente al municipio de Álamo Temapache. Municipios: Castillo de Teayo, Tepetzintla, Tihuatlán y Álamo Temapache.

Distrito V. Cabecera: Tuxpan. Municipios: Cazones de Herrera, Cerro Azul, Naranjos-Amatlán, Tamiahua, Tancoco y Tuxpan.

Distrito VI. Cabecera: Poza Rica de Hidalgo. Municipios: Coatzintla y Poza Rica de Hidalgo.

Distrito VII. Cabecera: Papantla. Municipios: Coahuilán, Coxquihui, Coyutla, Chumatlán, Espinal, Filomeno Mata, Mecatlán, Zozocolco de Hidalgo y Papantla.

(REFORMADO, G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2003)

Distrito VIII. Cabecera: Martínez de la Torre. Municipios: Gutiérrez Zamora, Nautla, San Rafael, Tecolutla, Tlapacoyan y Martínez de la Torre.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Distritos IX. Cabecera: Misantla. Municipios: Acatlán, Coacoatzintla, Colipa, Chiconquiaco, Jilotepec, Juchique de Ferrer, Landero y Coss, Miahuatlán, Naolinco, Tenochtitlán, Tepetlán, Tonayán, Vega de Alatorre, Yecuatla y Misantla.

Distrito X. Cabecera: Perote. Municipios: Acajete, Altotonga, Atzalan, Jalacingo, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Rafael Lucio, Tatatila, Tlacolulan, Villa Aldama y Perote.

Distrito XI. Cabecera: Xalapa I. Municipios: Xalapa (parte centro y este de la ciudad de Xalapa y zona rural del municipio, con un total de 137 secciones electorales, que son; de la 1905 a la 1911; de la 1919 a la 1928; de la 1946 a la 1953; de la 1964 a la 1981; de la 1991 a la 2011; de la 2018 a la 2035; de la 2043 a la 2063; de la 2065 a la 2077 y de la 2080 a la 2100).

Distrito XII. Cabecera: Xalapa II. Municipios: Banderilla, Tlalnelhuayocan y Xalapa (parte centro y oeste de la ciudad de Xalapa, con un total de 117 secciones electorales de este municipio, que son: de la 1848 a la 1904; de la 1912 a la 1918; de la 1929 a la 1945; de la 1954 a la 1963; de la 1982 a la 1990; de la 2012 a la 2017; de la 2036 a la 2042; y 2064, 2079 y 4719)

Distrito XIII. Cabecera: Coatepec. Municipios: Apazapan, Ayahualulco, Cosautlán de Carvajal, Emiliano Zapata, Ixhuacán de los Reyes, Jalcomulco, Teocelo, Tlaltetela, Xico y Coatepec.

Distrito XIV. Cabecera: Huatusco. Municipios: Alpatláhuac, Atoyac, Calcahualco, Comapa, Coscomatepec, Chocamán, Ixhuatlán del Café, Sochiapa, Tenampa, Tepatlaxco, Tlacopetec de Mejía, Tomatlán, Totutla, Zentla y Huatusco.

Distrito XV. Cabecera: Orizaba. Municipios: Atzacan, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Mariano Escobedo, La Perla, Río Blanco y Orizaba.

Distrito XVI. Cabecera: Córdoba. Municipios: Amatlán de los Reyes, Coetzala, Fortín, Naranjal y Córdoba.

Distrito XVII. Cabecera: Tierra Blanca. Municipios: Carrillo Puerto, Cotaxtla, Cuichapa, Cuitláhuac, Omealca, Tezonapa, Yanga y Tierra Blanca.

Distrito XVIII. Cabecera. Zongolica. Municipios: Acultzingo, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan de Cuauhtémoc, Los Reyes,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Magdalena, Maltrata, Mixtla de Altamirano, Nogales, Rafael Delgado, San Andrés Tenejapan, Soledad Atzompa, Tehuipango, Tequila, Texhuacan, Tlaquilpa, Tlilapan, Xoxocotla y Zongolica.

Distrito XIX. Cabecera: Ciudad de Cardel, perteneciente al municipio de La Antigua. Municipios: Actopan, Alto Lucero de Gutierrez Barrios, Camarón de Tejeda, Manlio Fabio Altamirano, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Puente Nacional, Soledad de Doblado, Úrsulo Galván y La Antigua.

Distrito XX. Cabecera: Veracruz I. Municipio: Veracruz (parte norte de la ciudad de Veracruz, con un total de 137 secciones electorales, que son: de la 4217 a la 4348; 4387 y 4388, y de la 4474 a la 4476):

Distrito XXI. Cabecera: Veracruz II. Municipio: Veracruz (parte sur de la ciudad de Veracruz y la mayor parte de la zona rural del municipio, con un total de 147 secciones electorales, que son: de la 4349 a la 4386; de la 4389 a la 4473; y de la 4477 a la 4500).

Distrito XXII. Cabecera: Boca del Río. Municipios: Ignacio de la Llave, Jamapa, Medellín, Tlalixcoyan y Boca del Río.

Distrito XXIII. Cabecera: Cosamaloapan. Municipios: Acula, Alvarado, Amatitlán, Carlos A. Carrillo, Chacaltianguis, Ixmattlahuacan, Otatitlán, Tlacojalpan, Tlacotalpan, Tres Valles, Tuxtilla y Cosamaloapan.

(REFORMADO, G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2003)

Distrito XXIV. Cabecera: Santiago Tuxtla. Municipios: Isla, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Playa Vicente, Santiago Sochiapan y Santiago Tuxtla.

Distrito XXV. Cabecera: San Andrés Tuxtla. Municipios: Ángel R. Cabada, Catemaco, Lerdo de Tejada, Saltabarranca y San Andrés Tuxtla.

Distrito XXVI. Cabecera: Acayucan. Municipios: Hueyapan de Ocampo, Jesús Carranza, Oluta, San Juan Evangelista, Sayula de Alemán, Soconusco, Texistepec y Acayucan.

Distrito XXVII. Cabecera: Cosoleacaque. Municipios: Chinameca, Jáltipan, Mecayapan, Oteapan, Pajapan, Soteapan, Tatahuicapan de Juárez, Zaragoza y Cosoleacaque.

Distrito XXVIII. Cabecera: Minatitlán. Municipios: Hidalgotitlán, Uxpanapa y Minatitlán.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

Distrito XXIX. Cabecera: Coatzacoalcos I. Municipio: Coatzacoalcos (con un total de 146 secciones electorales, que comprenden de la 763 a la 908).

Distrito XXX. Cabecera: Coatzacoalcos II. Municipios: Las Choapas, Ixhuatlán del Sureste, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Agua Dulce y Coatzacoalcos (con un total de 23 secciones electorales, que comprenden de la 909 a la 931).

Ahora bien, la división establecida en tal numeral obedece a la cantidad de electores registrados en cada uno de los municipios que integran los distritos uninominales, al momento de la reforma, esto es, en dos mil dos.

Actualmente, la cantidad de electores registrados en lista nominal, de acuerdo con los datos del programa de resultados electorales preliminares dos mil diez, es la siguiente:

DISTRITO	ELECTORES EN LISTA NOMINAL
1. PÁNUCO	174944
2. TANTOYUCA	145347
3. CHICONTEPEC	133448
4. TEMAPACHE	157293
5. TUXPAN	176330
6. POZA RICA	181212
7. PAPANTLA	188964
8. MTZ. DE LA TORRE	182962
9. MISANTLA	153803
10. PEROTE	171478
11. XALAPA 1	184244
12. XALAPA 2	180552
13. COATEPEC	184095
14. HUATUSCO	176087
15. ORIZABA	233959
16. CÓRDOBA	226672
17. TIERRA BLANCA	198228
18. ZONGOLICA	194278
19. LA ANTIGUA	208492
20. VERACRUZ 1	203927
21. VERACRUZ 2	214309



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

22. BOCA DEL RÍO	209411
23. COSAMALOAPAN	184738
24. SANTIAGO TUXTLA	154605
25. SAN. ANDRÉS TUXTLA	191256
26. ACAYUCAN	192945
27. COSOLEACAQUE	186300
28. MINATITLÁN	156618
29. COATZACOALCOS 1	202293
30. COATZACOALCOS 2	159380
TOTAL	5508170

Si sacamos un promedio de electores, de acuerdo al total de los inscritos en la entidad, esto es, dividir el total de ciudadanos registrados en las listas nominales entre el número de distritos, obtenemos la siguiente cantidad:

Promedio = 183605

En ese sentido, de acuerdo al promedio obtenido, tenemos que el registro de electores en cada uno de los distritos tiene una variación considerable, es decir, mientras que en algunos distritos se tienen registrados un número de electores muy por debajo del promedio, en otros, se rebasa en gran cantidad de la media establecida, como se advierte en el siguiente cuadro:

DISTRITO	LISTA NOMINAL	DIFERENCIA RESPECTO DEL PROMEDIO
1. PÁNUCO	174944	-8661
2. TANTOYUCA	145347	-38258
3. CHICONTEPEC	133448	-50157
4. TEMAPACHE	157293	-26312
5. TUXPAN	176330	-7275
6. POZA RICA	181212	-2393
7. PAPANTLA	188964	5359
8. MTZ. DE LA TORRE	182962	-643
9. MISANTLA	153803	-29802

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

10. PEROTE	171478	-12127
11. XALAPA 1	184244	639
12. XALAPA 2	180552	-3053
13. COATEPEC	184095	490
14. HUATUSCO	176087	-7518
15. ORIZABA	233959	50354
16. CÓRDOBA	226672	43067
17. TIERRA BLANCA	198228	14623
18. ZONGOLICA	194278	10673
19. LA ANTIGUA	208492	24887
20. VERACRUZ 1	203927	20322
21. VERACRUZ 2	214309	30704
22. BOCA DEL RÍO	209411	25806
23. COSAMALOAPAN	184738	1133
24. SANTIAGO TUXTLA	154605	-29000
25. SN. ANDRÉS TUXTLA	191256	7651
26. ACAYUCAN	192945	9340
27. COSOLEACAQUE	186300	2695
28. MINATITLÁN	156618	-26987
29. COATZACOALCOS 1	202293	18688
30. COATZACOALCOS 2	159380	-24225

Así, es dable afirmar que esta variación permite que los partidos políticos contendientes en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, puedan obtener una votación alta, pero baja representación en el congreso, o viceversa, pues es posible ganar muchos distritos con pocos electores, o pocos distritos con muchos ciudadanos registrados en lista nominal, lo cual permite que existan discrepancias entre la votación obtenida y la representación en el congreso.

En el caso, la distribución de las diputaciones de los treinta distritos, entre los partidos contendientes quedó de la siguiente forma:

DISTRITO	LISTA NOMINAL	PARTIDO POLÍTICO
ORIZABA	233959	PRI
CÓRDOBA	226672	PRI
VERACRUZ 2	214309	PAN



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JRC-135/2010 y acumulados.

BOCA DEL RÍO	209411	PAN
LA ANTIGUA	208492	PRI
VERACRUZ 1	203927	PRI
COATZACOALCOS 1	202293	PRI
TIERRA BLANCA	198228	PAN
ZONGOLICA	194278	PVEM
ACAYUCAN	192945	PRI
SAN ANDRÉS TUXTLA	191256	PRI
PAPANTLA	188964	PAN
COSOLEACAQUE	186300	PRI
COSAMALOAPAN	184738	PRI
XALAPA 1	184244	PRI
COATEPEC	184095	PRI
MARTÍNEZ DE LA TORRE	182962	PANAL
POZA RICA	181212	PRI
XALAPA 2	180552	PRI
TUXPAN	176330	PRI
HUATUSCO	176087	PANAL
PÁNUCO	174944	PAN
PEROTE	171478	PRI
COATZA 2	159380	PRI
TEMAPACHE	157293	PAN
MINATITLÁN	156618	PRI
SANTIAGO TUXTLA	154605	PRI
MISANTLA	153803	PAN
TANTOYUCA	145347	PAN
CHICONTEPEC	133448	PRI

El número de electores registrados en los distritos ganados por cada partido, quedó de la siguiente manera:

- PRI= 19 distritos (3'512, 544 ciudadanos registrados)
- PAN= 8 distritos (1'442, 299 ciudadanos registrados)
- PANAL= 2 distritos (359, 049 ciudadanos registrados)
- PVEM= 1 distrito (194, 278 ciudadanos registrados).