

# Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano\*\*

## Elements of the electoral system of the Congress of the Union

### SUMARIO

I. Introducción. II. Concepto y elementos del sistema electoral. III. Breves antecedentes del Poder Legislativo mexicano. IV. Sistema electoral de la Cámara de Diputados. V. Sistema electoral de la Cámara de Senadores. Comentarios finales. Fuentes de consulta.

### RESUMEN

El presente artículo es un estudio de los componentes del sistema electoral, diseñado por el legislador mexicano para integrar al parlamento federal. Estudio desarrollado a sabiendas de la importancia que reviste el sistema electoral como un medio que permite a los ciudadanos convertir su voto expresado en las urnas en escaños a favor de determinado candidato o partido. En dicho análisis tomamos en cuenta la evolución constitucional del sistema electoral mexicano, la participación de las fuerzas minoritarias en la integración del Senado y de la Cámara de Diputados, la división que se hace del territorio en circunscripciones electorales, la barrera electoral que se fija a los partidos políticos para acceder a la representación en el Parlamento, la fórmula de asignación que se aplica a la votación obtenida, para finalmente concluir que el sistema electoral mexicano es esencialmente mayoritario aun cuando se vista de proporcional.

\* Doctores en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España, docentes-investigadores de la Universidad Autónoma de Nayarit, México, miembros del Sistema Nacional de Investigadores, Reconocimiento a la Trayectoria Académica y Perfil PROMEP-SEP, coordinadores del Doctorado Interinstitucional en Derecho y de la Maestría en Derecho en la Universidad Autónoma de Nayarit, México. Contacto: irinagraciela@hotmail.com y armegar@hotmail.com

\*\* Fecha de recepción: 24 de octubre de 2012. Fecha de aprobación: 3 de mayo de 2013.

## PALABRAS CLAVE

Sistema electoral, democracia representativa, Poder Legislativo, partidos políticos, circunscripción electoral, votación obtenida, fórmula electoral, barrera mínima.

## ABSTRACT

This article is a study of the components of the electoral system, designed by the Mexican legislature to integrate the federal parliament. Knowing the importance of the electoral systems as means that allow citizens to turn their ballots cast at the polls into seats in favor of a particular candidate or political party. In this analysis we consider the following issues: the constitutional evolution of the Mexican electoral system, the participation of minority forces in the composition of the Senate and House of Representatives, which are the division of the territory into electoral districts, the electoral barrier laid down by the authorities to political parties in order obtain representation in the parliament, as well as the allocation formula that applies to the votes obtained. In the final analysis of this study, we conclude that the Mexican electoral system is majoritarian, even though it is viewed as proportional.

## KEYWORDS

Electoral system, representative democracy, legislature, political parties, constituency votes obtained, electoral formula, minimum barrier.

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado 1.º de julio de 2012 se renovó a los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito federal, de tal suerte que se eligió al nuevo Presidente de la República y también se determinó por completo la conformación de las cámaras de diputados y senadores. Esto constituye un acontecimiento de suma importancia para la vida democrática de nuestro país, a la par que la actualización y puesta en marcha de supuestos constitucionales y legales para dar cauce a la participación de las diversas fuerzas políticas que se presentan como opción para integrar los órganos representativos y de toma de decisiones del Estado. En este contexto político-constitucional creemos oportuno hacer un breve ejercicio para desentrañar el sistema electoral que determina la composición de nuestro órgano legislativo, pues no podemos soslayar que el Parlamento se ha convertido en una de las variables más importantes de la democracia y, junto con los partidos políticos, los sistemas electorales, el sufragio universal y la coordinación entre los poderes del Estado, es elemento consustancial a la representación política en

que se fundamenta el actual Estado democrático. El estudio de los sistemas electorales implica el acercarse a una vertiente del derecho electoral que se encarga exclusivamente de establecer las formas para convertir la decisión de los ciudadanos, expresada a través del sufragio, en escaños en los órganos de representación del Estado. Así, en las siguientes líneas no tenemos más objetivo que desentrañar los procedimientos que la Constitución y las normas propiamente electorales establecen para integrar el órgano parlamentario mexicano o, como lo denomina la Constitución, el Congreso General.

## II. CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

Si pretendemos conocer, analizar y reflexionar en torno al sistema electoral del Congreso de la Unión o General, como indistintamente lo denomina la Constitución, es imprescindible traer a cuenta una serie de conceptos que sobre el tema han vertido algunos estudiosos. Recordemos a JOSEPH M. VALLÉS y AGUSTÍN BOSCH, para quienes el sistema electoral “es el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad”<sup>1</sup>. Estos autores analizan el sistema electoral desde una doble perspectiva: la jurídica y la politológica; desde la perspectiva jurídica, identifican las normas de distinto rango que se aplican al proceso electoral, siendo estas constitucionales, legales e incluso reglamentarias; pero además, encuentran necesario observar el sistema electoral desde una perspectiva politológica, es decir, atendiendo a los elementos que resultan de la experiencia acumulada por los actores que operan en el escenario electoral: partidos, candidatos y los propios votantes<sup>2</sup>.

DIETER NOHLEN define los sistemas electorales como “el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de las candidaturas, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños”<sup>3</sup>. Desde el punto de vista técnico y en el mismo sentido que NOHLEN, el politólogo FRANCESC PALLARÉS PORTA conceptualiza el sistema electoral dentro de las democracias representativas como “el mecanismo de traducción de votos en escaños que se utiliza para determinar la configuración política de las instituciones, es decir, de elección de representantes en ellas y de apoyo a unas orientaciones para

1 VALLÉS CASADEVALL, JOSEPH M., y BOSCH GUARDELLA, AGUSTÍ, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 33.

2 RAFAEL LÓPEZ PINTOR, “Administración electoral”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, vol. 1, San José, IIDH, 2000, p. 98.

3 NOHLEN, DIETER, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2.<sup>a</sup> ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 35.

la actividad política”<sup>4</sup>. Partiendo de la perspectiva eminentemente técnica, coincidimos con NOHLEN y PALLARÉS cuando circunscriben el concepto de sistema electoral al procedimiento a través del cual se convierten los votos de los ciudadanos en escaños; pero no podemos ignorar lo que VALLÉS y BOSCH han denominado la “perspectiva politológica o sociopolítica”, que dota de características peculiares e incluso únicas a cada sistema electoral, con lo cual nos referimos a la estructura de los partidos, la cultura política dominante, la distribución de los recursos económicos, entre otros. Por tanto, los componentes de un sistema electoral varían históricamente de un Estado a otro, pues aun cuando se trate de normas legales idénticas estas no desempeñarán las mismas funciones, ni producirán los mismos efectos cuando se combinen con situaciones sociopolíticas diferentes. Aunque resultaría realmente interesante un estudio del sistema electoral desde una perspectiva más amplia, como podría ser desde el ámbito sociopolítico, este no es el lugar adecuado para intentar semejante empresa; por tanto, nos limitaremos a estudiar las normas constitucionales y legales que delinearán el sistema electoral del Congreso General, para lo cual nos basaremos en aquellos elementos que los estudiosos han coincidido en identificar al estudiar los sistemas electorales, a saber: a) la circunscripción electoral, b) la fórmula electoral y c) la barrera mínima.

En este orden de ideas, otro elemento que es pertinente traer a colación en este apartado es que en México, por el hecho de asumir la forma de Estado federal, conviven 32 sistemas electorales subnacionales; sin embargo, estos sistemas siguen en líneas generales los parámetros establecidos por el sistema electoral federal, con la particularidad de que los parlamentos locales y el del Distrito Federal son unicamerales.

### III. BREVES ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Siempre que se pretende analizar o estudiar un órgano del Estado como es el Congreso General, sin duda, no se puede prescindir de mirar hacia atrás y recordar sus orígenes. Es preciso recordar al respecto la Revolución Francesa de 1789 y la Constitución Americana de 1787, ya que fueron estos dos acontecimientos los que originaron un vuelco en la forma de concebir el Parlamento, toda vez que se dio paso a participar en ellos ya no solo a las clases dominantes.

En México encontramos el primer antecedente constitucional del Poder Legislativo en la Constitución de 1824<sup>5</sup>. En ella se estableció como forma de Estado la República Federal, una forma de gobierno presidencial y un poder

4 PALLARÉS PORTA, FRANCESC, “Sistemas electorales y sistema de partidos”, en *Parlamento y sistema electoral*, FRANCESC PAU I VALL (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 62.

5 COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS, *Dos siglos del constitucionales en México*, México, Porrúa, 2009, p. 381.

legislativo dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; esta última copiada de la experiencia norteamericana en que se adoptó el Senado como la cámara de representación de los nuevos Estados integrados en la Federación, por lo que no es extraño que en la tradición constitucional se haya identificado el bicameralismo con el sistema federal. Así pues, la Constitución de 1824 ordenó que los senadores serían elegidos, por mayoría de votos, por las legislaturas de los estados. Debemos decir que se han alzado voces para negar la vinculación entre la forma de Estado y la existencia del Senado, o de una segunda cámara; pues en la experiencia mexicana las dos constituciones centralistas, de 1836 y 1843, mantuvieron el bicameralismo, aunque, claro está, el Senado no tenía la representación de los estados al no existir ellos como tales.

La Constitución de 1857 rompió con la tradición bicameral al depositar el Poder Legislativo en una sola cámara, suprimiendo el Senado, ya que los liberales veían en dicha cámara una trinchera de la aristocracia conservadora. Al ser instaurado el unicameralismo por los constituyentes de 1857, el sistema político se erigió con un Poder Legislativo fuerte y un Ejecutivo débil, con lo que se configuró lo que algunos han llamado un gobierno semipresidencial o un “parlamentarismo aproximado”, pues el Ejecutivo era elegido por el Congreso constituido en Colegio Electoral y, además, el primero debía someterse al segundo.

En 1867 fue promovido el restablecimiento del Senado, pero esto fue logrado solo en 1874 por el entonces presidente SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA, con lo que se reinstauró en nuestro sistema legislativo el bicameralismo según el modelo norteamericano, compuesto por una Cámara de Diputados, elegidos proporcionalmente de acuerdo con la población del país, y una Cámara de Senadores, en representación igualitaria de los estados federados, con dos miembros por cada uno de ellos y también con dos por la ciudad capital. La Constitución de Querétaro de 1917, aún vigente, ratificó el sistema presidencial y el bicameralismo en la composición del Poder Legislativo. El artículo 50 de la Constitución y el 1.º de la Ley Orgánica del Congreso General, establecen que “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

La composición bicameral del Congreso de la Unión implica necesariamente la existencia de un sistema electoral diferenciado para la composición de cada cámara; el artículo 52 constitucional y el párrafo primero del artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que la Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados, de los cuales trescientos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y doscientos diputados son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Además, la duración del cargo de diputado es de tres años, y los diputados no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato. La edad mínima requerida para formar parte de esta cámara es de 21 años.

Sin perjuicio de dedicar en lo subsiguiente especial atención al sistema electoral del Senado y a la participación en dicha cámara de las minorías, por ahora creemos oportuno adelantar que desde 1917 y hasta 1993 la cámara senatorial estuvo integrada por dos representantes de cada entidad federativa y el Distrito Federal, por lo que la composición ha variado conforme a la modificación de las partes integrantes de la Federación; así, en 1949 estaba compuesta por cincuenta y ocho senadores, en 1952 por sesenta y en 1976 por sesenta y cuatro. En agosto de 1996 se reformó el artículo 56 de la Constitución para establecer una composición de 128 senadores elegidos bajo distintos principios: el de mayoría, el proporcional y el de la primera minoría resultante de la votación mayoritaria.

Los parlamentos, sin importar la forma de gobierno, son una constante en los actuales Estados democráticos. En México se tiene un sistema de gobierno presidencial, y de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, actualmente vigente, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...”. Por regir en México un sistema presidencial, el Parlamento no se inmiscuye en la formación del Gobierno; no obstante, en su seno se ejercen funciones de control, jurisdiccionales, legislativas y financieras, entre otras; en ese orden de ideas, resulta de vital importancia el estudio del sistema electoral que permite que el voto de los ciudadanos expresado a favor de determinado candidato o partido se convierta en escaños, que serán ocupados por personas físicas que representarán la voluntad de sus electores o, como dice la propia Constitución, “representarán al pueblo”.

Como ya se recordó, la Constitución de Querétaro de 1917 ratificó el sistema presidencial y el bicameralismo en la composición del Poder Legislativo. El artículo 50 de la Constitución y el 1.º de la Ley Orgánica del Congreso General establecen que “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Asimismo es pertinente destacar la reforma operada en 1977 a nuestra Carta Federal para fortalecer en el artículo 41 a los partidos políticos, como entidades de interés público y como cauces idóneos para la participación ciudadana en la vida política y democrática del país, definiendo claramente sus derechos, prerrogativas y obligaciones; tal reforma se entiende como la consecuencia natural de un nuevo equilibrio de fuerzas partidarias, al pasar del dominio de un partido hegemónico a una pluralidad de partidos, hasta llegar a la alternancia en el gobierno en el año 2000.

La composición bicameral del Congreso de la Unión implica necesariamente la existencia de un sistema electoral diferenciado para la composición de cada cámara, por lo que en las siguientes páginas se abordará el tema central que ha motivado este trabajo.

#### IV. SISTEMA ELECTORAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El artículo 52 constitucional y el párrafo primero del artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que la Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados, de los cuales trescientos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y doscientos lo son según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Además la duración del cargo de diputado es de tres años, y no se puede ser reelegido para el periodo inmediato; la edad mínima requerida para formar parte de esta cámara es de 21 años.

Para entender con más detalle el sistema electoral empleado para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión acudiremos al análisis de tres de los elementos que los teóricos han identificado como elementos de todos sistema electoral, a saber, la circunscripción, la barrera electoral y la fórmula electoral.

##### *A. La circunscripción*

Como asentamos con antelación, la circunscripción es el territorio, grande o pequeño, en el cual los votantes son convocados para designar a sus representantes. Según Nohlen, “la distribución de las circunscripciones electorales es de importancia vital para las oportunidades electorales de los partidos políticos”<sup>6</sup>.

Si se atiende a la cantidad de escaños que le corresponden a cada circunscripción se identifican dos tipos de estas:

- Circunscripción uninominal: cuando solo se cubre un escaño en toda la circunscripción, en este caso solo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría.

- Circunscripción plurinomial: cuando se van a elegir varios representantes o escaños, aunque en esta categoría se enmarcan todas las circunscripciones con más de un escaño a elegir.

Se puede argumentar que los distritos o circunscripciones uninominales facilitan una más estrecha relación entre electores y elegidos, mientras que

6 NOHLEN, ob. cit., p. 52.

las circunscripciones plurinominales suponen una relación más distante entre unos y otros.

Para la elección de los diputados que integran la Cámara de Diputados se emplean los dos tipos de circunscripción arriba indicados; es decir, para la elección de los trescientos diputados por mayoría relativa se emplea el sistema de distritos electorales uninominales, y para los restantes el de representación proporcional. El artículo 53 de la Constitución señala que “la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados...”; además, dicho artículo establece que “la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población...”, y en su última parte introduce una prima para las entidades federativas, pues “en ningún caso la representación de un Estado puede ser menor de dos diputados”.

Como se desprende del párrafo anterior, es intención del legislador constitucional establecer una composición homogénea de los trescientos distritos. Para una mejor comprensión, supongamos que actualmente en México la población total asciende a cien millones de habitantes<sup>7</sup>, y que se quiere determinar el número de habitantes que deberían integrar cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales; para ello, como lo establece la propia Constitución, hay que dividir la población total entre los trescientos distritos electorales:

$$100.000.000 / 300 = 333.333,33$$

En la práctica resulta muy complicada la distribución exactamente igual de la población entre los trescientos distritos electorales uninominales, por lo que se ha buscado en todos los casos la mayor aproximación al resultado que se produce al aplicar la fórmula. Para ello el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha emitido acuerdos por los que establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país; en la actualidad se encuentra vigente el acuerdo CG28/2005<sup>8</sup> en el que se realizó la distribución atendiendo a los datos del censo de población del año 2000.

En lo que respecta a la elección de los doscientos diputados, que de conformidad con la Constitución sonelegidos bajo el principio de representación proporcional, se constituyen cinco circunscripciones plurinominales en el país, y aun cuando la propia Constitución faculta al legislador para determinar la demarcación territorial de estas circunscripciones, el Código Federal

7 En el censo 2010 de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México la población total es de 112.322.757 habitantes.

8 Véase *Gaceta Electoral del Instituto Federal Electoral*, n.º 84, pp. 5-153.



de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es la ley especializada en la materia, nada establece acerca del procedimiento, y lo más que señala es la facultad de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral para realizar los estudios y formular los proyectos que determinen en cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales. Creemos que en este caso el legislador debió haber ejercido la facultad que le otorga la Constitución y establecer un procedimiento claro, como en el caso de los distritos electorales uninominales.

Las circunscripciones plurinominales son de mayor tamaño que las uninominales, y por ende abarcan el territorio de varias entidades federativas. En la actualidad la delimitación geográfica de las circunscripciones plurinominales está definida por el Acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral CGI174/2002<sup>9</sup>.

### *B. La barrera electoral*

En palabras de FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, la barrera electoral “es una técnica habitual en los sistemas que se inspiran en el principio de proporcionalidad, para evitar la excesiva fragmentación de las Cámaras, la consiguiente ingobernabilidad y la tendencia de los sistemas, sobre todo en el parlamentarismo, a convertirse en sistemas asamblearios”<sup>10</sup>.

NOHLEN usa el término “barrera legal” cuando la participación de los partidos, en la asignación de escaños, depende de que estos obtengan un mínimo de votos o ganen escaños<sup>11</sup>.

El requisito de la barrera legal o mínima impacta en el hecho de que los partidos o candidatos sean o no admitidos al reparto de escaños, aunque esta barrera varía de un país a otro; en el caso de México, para que un partido político pueda tener derecho a que le sean asignados diputados bajo el principio de representación proporcional, el legislador ha establecido como requisito que el partido alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Además de la barrera mínima legal, el legislador mexicano, en distintos momentos, ha introducido normas para impedir la sobrerrepresentación de un solo partido político en la Cámara de Diputados, para lo cual ha establecido un límite o techo a la representación. Con la reforma constitucional y legal en materia político electoral de 1996 se conservó el esquema de representación proporcional estricta, pero se alteró el esquema de límites o techos superiores sobre el número máximo de escaños que algún partido puede tener

9 Véase *Gaceta Electoral de Instituto Federal Electoral*, n.º 60, pp. 5-7.

10 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, ALFONSO, “El sistema electoral del Congreso de los Diputados”, en *Revista de Derecho Político*, Madrid, n.º 52, 2001, pp. 25-26.

11 DIETER, ob. cit., p. 70.

en la cámara baja. De conformidad con el texto de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, así como con el párrafo tercero del artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ningún partido puede controlar más del 60% de los escaños en la Cámara de Diputados, ya que no podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional); por otro lado, sobre el límite general del 60% como máximo de escaños a controlar por un partido en la cámara mencionada, la reforma de 1996 introdujo también un límite en cuanto al diferencial que puede existir entre el porcentaje de los escaños que en la cámara baja corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. En ningún caso, señala la fracción V del artículo 54 reformado, dicho diferencial podrá exceder los ocho puntos porcentuales; esto significa que si, por ejemplo, un partido obtiene el 45% de la votación nacional emitida, el número máximo de escaños que podrá tener en la cámara baja será el equivalente al 53% de la misma<sup>12</sup>. Por tanto, la barrera mínima del 2% tiene por objeto evitar la excesiva fragmentación de la Cámara de Diputados; mientras que el límite a la representación trata de acotar la tradicional sobrerrepresentación de los partidos más grandes representados en la Cámara de Diputados.

### C. La fórmula electoral

Algunos han considerado la fórmula electoral como el elemento más significativo en la estructura de un sistema electoral; no obstante, no siempre lo es. En palabras de VALLÉS y BOSCH, la fórmula electoral “es el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas contendientes en el distrito correspondiente”<sup>13</sup>.

Los resultados de una elección ofrecen una agregación de preferencias de los ciudadanos expresadas en votos. Corresponde a la fórmula electoral procesar estas preferencias individuales y convertirlas en una decisión colectiva que adjudica los escaños en disputa a una parte de los candidatos. A través de la fórmula electoral se ha podido adjetivar a los diferentes sistemas electorales, recibiendo la denominación de “mayoritarios” o “proporcionales”, según incluyan fórmulas de uno u otro tipo.

El sistema mayoritario es el más antiguo del mundo y durante mucho tiempo fue el único utilizado; bajo este tipo de fórmula se resuelve de manera aparentemente sencilla el problema de traducir los votos en distribución de escaños, ya que el candidato o la lista de candidatos que haya obtenido el

12 SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA, *Derecho Parlamentario*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 12.

13 VALLÉS CASADEVALL y BOSCH GUARDELLA, ob. cit., p. 83.

mayor número de votos resulta ganador y, por tanto, se le atribuye el o los escaños. Mucho se ha criticado este tipo de fórmula por establecer una clara distinción entre ganadores y perdedores y, además, sin ninguna consideración de la fuerza que pueden representar los grupos minoritarios.

Por su parte, las fórmulas de tipo distributivo o proporcional pretenden distribuir los escaños entre las candidaturas contendientes en función del número de votos obtenidos por cada una de ellas. La mayor virtud que se le atribuye al sistema proporcional es la justicia, pues cuando los escaños obtenidos por las distintas formaciones políticas son proporcionales a su fuerza electoral, la representación es justa. La representación proporcional requiere votación por listas, lo cual significa a menudo que las ideas, frente a la personalidad de los candidatos individuales, son objetivo primordial durante las campañas electorales<sup>14</sup>. Al sistema proporcional también se le atribuyen ciertos inconvenientes, como es el que un sistema de listas aleja al votante de los elegidos; además, tiende a provocar la fragmentación de los parlamentos. La distribución de los escaños en los sistemas proporcionales se realiza a través de fórmulas matemáticas, más o menos complicadas, que se conocen como fórmula de Hare, de Hagenbach-Bischoff, Imperial, de Droop, de Doble, de D'Hondt, entre otras.

En México, la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contemplan un sistema electoral mixto para la composición de la Cámara de Diputados, ya que incorporan la fórmula mayoritaria relativa para elegir a trescientos diputados, es decir, al 60% del total de la Cámara; pero además, establecen una fórmula proporcional para distribuir doscientos escaños entre los partidos políticos que hayan presentado candidatos, por lo menos en doscientos de los trescientos distritos electorales uninominales por el principio mayoritario, y que además hayan obtenido por lo menos el 2% de la votación nacional emitida.

La elección de los trescientos diputados por el principio mayoritario no representa mayor dificultad, ya que resultará vencedor el que haya obtenido el mayor número de votos de los emitidos en el distrito electoral uninominal, por lo que un candidato puede ganar con un porcentaje bajo de votos, siempre y cuando ninguno de los otros candidatos lo alcance. Veamos el siguiente ejemplo:

Partido A	Partido B	Partido C	Partido D	Partido E
25%	20%	24%	18%	13%

El sistema mayoritario fue el único que se practicó hasta 1967, cuando por la demanda de las minorías de participar del órgano legislativo del Estado

14 UNIÓN INTERPARLAMENTARIA GRUPO ESPAÑOL, *Sistemas electorales: estudio comparativo mundial*, Cortes Generales, Madrid, 1993, p. 19.

se hicieron reformas constitucionales y legales para la incorporación de los denominados “diputados de partido”, que son el antecedente del actual sistema proporcional.

Los doscientos diputados elegidos bajo el principio proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, serán asignados atendiendo a lo establecido por las fracciones III, IV, V y VI del artículo 54 constitucional, así como por los artículos 13, 14, 15 y 16 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En este último ordenamiento jurídico se establecen tres supuestos y, por ende, tres fórmulas distintas para la distribución de escaños por el principio proporcional; sin embargo, a continuación nos referiremos y desarrollaremos el supuesto más común, y que ha sido empleado en la configuración de la última legislatura federal. Este supuesto se actualiza cuando un partido político haya obtenido el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, en cuyo caso se aplica una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por un cociente natural (que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional) y por resto mayor (que es el remanente más alto entre los restos de votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules por el cociente natural). En este caso, para obtener el cociente natural se dividirá la votación nacional emitida entre las doscientas curules a repartir; a continuación lo ejemplificaremos, aclarando que los datos no son reales.

$$\begin{array}{l} \text{Votación nacional emitida} \\ \text{Escaños a repartir} \end{array} \quad \frac{34.345.689}{200} = 171.728,45 \text{ (cociente natural)}$$

El número de escaños correspondiente a cada partido se determinará dividiendo el total de la votación obtenida por el partido entre el cociente natural. En la siguiente tabla se muestra gráficamente cuál sería la distribución de escaños en el supuesto de que solo cinco partidos hayan concurrido a las elecciones y todos superen la barrera electoral para acudir a la asignación. Ejemplo:

Partidos	Votación obtenida	Escaños asignados (P. Pura)	Restos	Asignación de escaño por resto mayor	Total de escaños asignados
A	12.055.000	70	34.008		70
B	7.565.240	44	9.188,2		44
C	5.997.285	34	158.517,7	1	35
D	3.842.162	22	64.136,1		22
E	4.886.002	28	77.605,4	1	29
Totales	34.345.689	198		2	200

Ahora nos corresponde determinar cuál sería la distribución de los escaños obtenidos por representación proporcional, entre las cinco circunscripciones plurinominales. El artículo 16 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para resolver esta cuestión, establece que se dividirá la votación total de cada circunscripción entre cuarenta, para obtener el cociente de distribución, y posteriormente el número de votos obtenido por cada partido en cada una de las circunscripciones se dividirá por el cociente de distribución respectivo, obteniendo así los escaños a asignar; si una vez aplicada esta fórmula todavía quedaran escaños por repartir, se asignarán atendiendo al resto mayor. Observemos la siguiente tabla:

	Votos Partido A	Votos Partido B	Votos Partido C	Votos Partido D	Votos Partido E	Total de votos	Cociente de distribución
C. 1	2.802.930	1.952.123	1.302.914	950.321	1.001.125	8.009.413	200.235,33
C. 2	2.255.435	1.384.235	1.502.120	814.099	870.166	6.826.055	170.651,38
C. 3	2.301.002	1.502.191	1.101.020	901.265	940.120	6.745.598	168.639,95
C. 4	2.201.999	1.480.214	1.130.245	603.985	1.102.099	6.518.542	162.963,55
C. 5	2.493.634	1.246.477	960.986	572.492	972.492	6.242.081	156.152,02
Totales	12.055.000	7.565.240	5.997.285	3.842.162	4.886.002	34.345.689	

C = circunscripción P = Partido

La distribución de los escaños entre los partidos políticos en cada circunscripción quedaría de la siguiente forma:

	Partidos	Escaños asignados (P. Pura)	Votos utilizados	Restos	Escaños asignados por resto mayor	Total de escaños
Circunscripción 1	A	13	2.603.059,30	199.870,70	1	14
	B	9	1.802.118,00	150.005,00	1	10
	C	6	1.201.412,00	101.502,00		6
	D	4	800.941,32	149.379,68	1	5
	E	4	800.941,32	200.183,60	1	5
Totales		36			4	40

	Partidos	Escaños asignados (P. Pura)	Votos utilizados	Restos	Escaños asignados por resto mayor	Total de escaños
Circunscripción 2	A	13	2.218.462,90	36.972,10		13
	B	8	1.365.211,00	19.024,00		8
	C	6	1.365.211,00	136.909,00	1	9
	D	4	682.605,52	131.493,48	1	5
	E	5	853.256,9	16.909,10		5
Totales		38			2	40

	Partidos	Escaños asignados (P. Pura)	Votos utilizados	Restos	Escaños asignados por resto mayor	Total de escaños
Circunscripción 3	A	13	2.192.319,40	108.682,60	1	14
	B	8	1.349.119,60	153.071,40	1	9
	C	6	1.011.839,70	89.180,30		6
	D	5	843.199,75	58.065,25		5
	E	5	843.199,75	96.920,25	1	6
Totales		37			3	40

	Partidos	Escaños asignados (P. Pura)	Votos utilizados	Restos	Escaños asignados por resto mayor	Total de escaños
Circunscripción 4	A	13	2.118.562,10	83.472,90		13
	B	9	1.466.671,90	13.512,10		9
	C	6	977.781,30	152.463,70	1	7
	D	3	488.890,65	115.094,35	1	4
	E	6	977.781,30	124.317,70	1	7
Totales		37			3	40

	Partidos	Escaños asignados (P. Pura)	Votos utilizados	Restos	Escaños asignados por resto mayor	Total de escaños
Circunscripción 5	A	15	2.342.280,30	151.353,70	1	16
	B	7	1.093.064,10	153.412,90	1	8
	C	6	936.912,12	24.073,88		6
	D	3	468.456,06	104.035,94	1	4
	E	6	936.912,12	35.579,88		6
Totales						40

## V. SISTEMA ELECTORAL DE LA CÁMARA DE SENADORES

Tal como lo señalamos con antelación, desde 1917 y hasta 1993 el Senado mexicano estuvo integrado por dos representantes de cada entidad federativa y el Distrito Federal, por lo que la composición ha variado conforme a la modificación de las partes integrantes de la Federación; así, en 1949 estaba compuesto por cincuenta y ocho senadores, en 1952 por sesenta y en 1976 por sesenta y cuatro. En agosto de 1996 se reformó el artículo 56 de la Constitución, y actualmente dice así:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para

estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Del texto del artículo antes transcrito se desprende la existencia de tres sistemas para elegir a los 128 senadores que cada seis años formarán parte de dicha cámara. Para adentrarnos en el sistema electoral que se emplea para elegirlos, continuaremos con la metodología que ya hemos utilizado para abordar el sistema electoral de la Cámara de Diputados; de tal forma, analizaremos tres de los elementos que se han identificado en todo sistema electoral.

#### *A. La circunscripción*

El artículo 56 constitucional establece como circunscripción a las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, pues en cada una de ellas se elegirán 2 senadores por el principio de mayoría relativa, y un tercero será asignado al partido político que haya obtenido el segundo lugar en votos; por tanto, 64 senadores serán elegidos tomando como circunscripción las entidades federativas y el Distrito Federal, y 32 senadores más se asignarán a la primera minoría en cada una de las entidades o en el propio Distrito Federal.

Para la asignación de los 32 escaños por el principio de representación proporcional se empleará el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, en cuyo caso la circunscripción se conforma por todo el territorio nacional. Han surgido voces en contra de la incorporación de un sistema proporcional para elegir a una parte del Senado, ya que se considera que esta medida rompe con su carácter esencialmente federalista; sin embargo, consideramos que la incorporación de un sistema proporcional en la cámara de senadores ha resultado beneficiosa para lograr la pluralidad y, por ende, la participación de partidos minoritarios.

#### *B. La barrera electoral*

La Constitución no establece expresamente ninguna barrera electoral o mínima que un partido político tiene que romper para que pueda ocurrir a la asignación de senadores por el principio proporcional; no obstante,

creemos que en este caso se aplicaría el mismo porcentaje del 2% impuesto para la elección de diputados, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 18 hace referencia al hecho de que para asignar senadores por el principio de representación proporcional se considerará votación nacional emitida la que resulte de deducir, de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista nacional correspondiente, así como los votos nulos.

Otro dato importante que es pertinente resaltar es el hecho de que en la cámara de senadores no existe ningún tope de representación.

### *C. La fórmula electoral*

Al igual que en la elección de diputados, la Constitución establece una fórmula mayoritaria y otra proporcional para asignar los 128 escaños que integran la cámara de senadores. Algunos estudiosos del sistema electoral mexicano han señalado la existencia de tres fórmulas para determinar la composición del Senado; sin embargo, existe otra corriente que identifica solo dos, ya que la elección de los 32 senadores que se asignan a la primera minoría de cada entidad federativa y el Distrito Federal es una consecuencia de la elección por mayoría relativa en la que se eligen 64 senadores.

El artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura. Esta fórmula consta de dos elementos: a) cociente natural, que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número por repartir de senadores, y b) resto mayor, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de escaños mediante cociente natural.

Con la intención de hacer esto más gráfico, supongamos que la votación nacional emitida para las listas de circunscripción plurinominal nacional ascendió a 34.345.689, y que se distribuyó entre cinco partidos políticos, de la siguiente manera: partido A, 12.055.000; partido B 7.565.240; partido C, 5.997.285; partido D, 3.842.162; partido E, 4.886.002. Ahora determinaremos el cociente natural, para lo cual dividiremos el total de votos entre los 32 escaños a repartir en el Senado, y posteriormente se asignarán a cada partido tantos escaños como veces quepa el cociente natural en la votación obtenida por cada uno de ellos; así por ejemplo:

$$\text{Cociente natural: } \frac{34.345.689}{32} = 1.073.302,8$$

La asignación de escaños quedaría así:



Partidos	Total de votos	Escaños (P. Pura)	Votos utilizados	Restos	Escaños asignados por resto mayor	Total de escaños
A	12.055.000	11	11.806.331	248.669		11
B	7.565.242	7	7.513.119,6	52.120,4		7
C	5.997.285	5	5.366.514	630.771	1	6
D	3.842.162	3	3.219.908,4	622.253,6	1	4
E	4.886.002	4	4.293.211,2	592.790,8		4
Totales		30				32

## COMENTARIOS FINALES

El estudio de los sistemas electorales constituye una parte del amplio campo del derecho electoral, pero su estudio trasciende por la importancia que estos tienen para determinar la configuración e integración de órganos del Estado, especialmente los parlamentos. Por tanto, los sistemas electorales son la pieza clave sobre la que descansa la democracia representativa, pues a través de la interacción de sus elementos se determinan las reglas para convertir los votos de los ciudadanos en escaños, en los parlamentos, o en espacios, en otros órganos del Estado.

Existen tantos sistemas electorales como Estados conforman el concierto de naciones, y cada Estado ha establecido su sistema, atendiendo a factores políticos, sociales y culturales propios, por lo que cada uno tiene sus propias peculiaridades. Pero lo que creemos que es realmente relevante en cualquier sistema electoral es el hecho de que no sea excluyente, y que dé oportunidad de manifestación y participación a los grupos políticos minoritarios. La forma de elección de los miembros del Parlamento, Asamblea o Congreso resulta por demás trascendente, por un lado por tratarse de un órgano del Estado, pero además porque tiene una preeminencia cada vez mayor en los asuntos del Estado, no se diga en una monarquía o república parlamentaria, sino también en los sistemas presidencialistas, como es el caso de México.

El actual sistema electoral para elegir a los miembros del Poder Legislativo, diputados y senadores, constituye un avance en el camino democrático que en México ha tenido comienzo no hace mucho; con la introducción de sistemas proporcionales para elegir el 40% de los diputados y el 25% de los senadores, se ha pasado de un Poder Legislativo al servicio del Presidente a un verdadero poder del Estado, que realiza sus funciones constitucionales de manera libre y toma sus decisiones como resultado del debate de todas las fuerzas políticas actualmente representadas. Los sistemas electorales siempre son perfectibles, y al respecto, en el caso de México, creemos pertinente revisar la actual distribución de los trescientos distritos uninominales, con el objetivo de establecer una nueva distribución en función de la composición y distribución demográfica actual.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDREWS, JOSEPHINE y JACKMAN, ROBERT. "Strategic fools: electoral choice under extreme uncertainty", en *Electoral Studies*, 2005, n.º 24.
- BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO. *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- COLOMER, JOSEP. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- COTTERET, JEAN MARIE y EMERI, CLAUDE. *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-tau, 1973.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS. *Dos siglos del constitucionales en México*, México, Porrúa, 2009.
- DUVERGER, MAURICE. *Los partidos políticos (1951)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, ALFONSO. "El sistema electoral del Congreso de los Diputados", en *Revista de Derecho Político*, n.º 52, Madrid, 2001, 11-135.
- GARCÍA JURADO, ROBERTO. *La teoría de la democracia en Estado Unidos*, México, Siglo XXI, 2009.
- LÓPEZ PINTOR, RAFAEL. "Administración electoral", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, vol. 1, San José, IIDH, 2000.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL. *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, España, Tirant lo Blach, 2007.
- MOLINA, JOSÉ ENRIQUE. "Sistemas Electorales Subnacionales", en NOHLEN, DIETER *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2.<sup>a</sup> ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- PALLARÉS PORTA, FRANCESC. "Sistemas electorales y sistema de partidos", en *Parlamento y sistema electoral*, FRANCESC PAU I VALL (coord.), Pamplona, Aranzadi, 1999.
- SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA. *Derecho Parlamentario*, México, McGraw-Hill, 1997.
- THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA. *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, IJ-UNAM, 1997.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA GRUPO ESPAÑOL. *Sistemas electorales: estudio comparativo mundial*, Madrid, Cortes Generales, 1993.
- VALADÉS, DIEGO. *El gobierno de gabinete*, México, IJ-UNAM, 2003.
- VALLES CASADEVALL, JOSEPH M. y Bosch Guardella, AGUSTÍ. *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997.