

#619



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/96**

**PROMOVENTE:  
PARTIDO DE LA REVOLUCION  
DEMOCRATICA**

**PONENTE: MINISTRO MARIANO AZUELA  
GUITRON**

**SECRETARIO: OSMAR ARMANDO CRUZ  
QUIROZ.**

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del  
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación, correspondiente al día trece de enero de mil  
novecientos noventa y siete.

Cotejó

**VISTOS** para resolver el  
expediente arriba especificado, y

**FEDERACION  
RESULTANDO:**

CORTE DE  
LA NACION  
DE ACUERDO

CORTE DE  
LA NACION  
LIBRE AB

PRIMERO.- Por escrito presentado en el domicilio particular del Secretario autorizado de la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el siete de diciembre de mil novecientos noventa y seis, y recibido posteriormente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este alto Tribunal el nueve del citado mes y año, Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en el capítulo de norma general impugnada del escrito de demanda se señalan como artículos impugnados el 13 y 15 del citado Código, pero del análisis integral se aprecia que en realidad se refiere a los artículos 12 y 15 del propio ordenamiento), reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

La parte promovente señaló como órganos responsables de las disposiciones impugnadas a las dos Cámaras integrantes del Congreso de la Unión y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

617  
620

**SEGUNDO.-** El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estima infringido es el 54, fracciones V y VI.

**TERCERO.-** Se expresaron como conceptos de invalidez los siguientes:

*"UNICO.- Previamente a efecto de que esta H. Suprema Corte aprecie claramente la contradicción que existe de las normas secundarias que se impugnan, respecto a las normas constitucionales violadas, me permito precisar los hechos siguientes:---*

*A.- El 22 de agosto del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo uno de ellos el que se reclama como precepto*

*constitucional violado, cabe hacer notar a esta Superioridad que las modificaciones constitucionales de referencia fueron aprobadas por unanimidad de las fracciones parlamentarias de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, para quedar como sigue:---*

*"Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las*



PARTE DE  
NACION  
DE ACUERDOS



CORTE DE  
LA NACION  
AL SE ACUERDOS

*siguientes bases y a lo que disponga la ley:--- "I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales;--- "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 le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;--- "III Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden en que hubiesen los candidatos en las listas correspondientes;--- "IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;--- "V.- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus*

618  
621

triunfos en distritos uninominales, obtengan un porcentaje de curules del total de la cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento, y--- "VI.- En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos afectos."--- De la cita anterior nos permitimos resaltar las fracciones V y VI, sobre las cuales, el Dictamen en su capítulo de consideraciones de la exposición de motivos del decreto en cuestión indica que:--- "La hipótesis jurídica fundamental de estas fracciones está referida específicamente para aquel partido político que obtenga la mayoría de triunfos en los distritos uninominales y, ulteriormente, se garantice la gobernabilidad de la Cámara de Diputados, al tiempo que se procura un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional."--- B.- El titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71 fracción I de la

COPIA DE  
 LA NACIÓN  
 DEL DE ACUERDOS



Constitución de la República presentó ante la Cámara de Diputados iniciativa de decreto fechada en Palacio Nacional el día 6 de noviembre de 1996, por el que se propone la reforma, adición y la derogación de diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Reglamentaria en sus fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.--- En la iniciativa de decreto del Titular del Ejecutivo Federal se propone la reforma de los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la siguiente manera:--- "Artículo 12--- Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de votos los votos depositados en las urnas.--- "2.- En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación estatal emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los



partidos políticos que hayan obtenido el 2% y los votos nulos.--- "3.- Para efectos de la aplicación de la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se entenderá por votación nacional efectiva de cada partido político, la que se establece en el inciso a) del párrafo 15 del artículo 15 de este Código.--- "4.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 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 de la Cámara que excedan en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento."--- "Artículo 15--- "1.- Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, y una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos que a continuación se indican:--- a) Se obtendrán las votaciones nacionales efectivas de los partidos con derecho a participar en la asignación,

COLECCIÓN DE  
DE LA NACIÓN  
DE ACUERDO

COLECCIÓN DE  
LA NACIÓN  
DE ACUERDO

conforme al procedimiento siguiente:--- "I.- Se calculará el porcentaje que representan los diputados electos por el principio de mayoría relativa de cada partido político, en relación con el total de las curules que integra la Cámara;--- "II.- La diferencia en puntos porcentuales entre el porcentaje de la votación nacional emitida del partido que se encuentre en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, y el porcentaje del total de curules de la Cámara que le correspondan a dicho partido por ambos principios de elección, se dividirá entre el número de los demás partidos con derecho a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. A los partidos políticos que hayan obtenido el 2% de la votación nacional emitida, en todo caso, les serán asignados ~~cuatro~~ <sup>al menos</sup> cinco diputados electos por el principio de representación proporcional;--- "III.- Se hará la suma de los puntos porcentuales obtenidos de las fracciones I y II anteriores;--- "IV.- La cantidad que resulte de la operación señalada en la fracción anterior, se restará al porcentaje de la votación nacional emitida que corresponda a cada partido; y--- "V.- La votación efectiva de cada partido político será la cantidad que resulte de aplicar a la votación nacional emitida el porcentaje obtenido por cada uno de ellos, conforme a



620  
623

la fracción IV anterior."--- b) Para la asignación de diputados se estará al siguiente procedimiento:--- "I. La suma de las votaciones nacionales efectivas de los partidos dividirá entre las curules a repartir. El resultado será el nuevo cociente natural;--- "II. La votación nacional efectiva de cada partido se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido político; y--- "III.- Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos."--- 2.- Si conforme al procedimiento a que se refiere el inciso b) del párrafo anterior, a un partido político le correspondiesen menos de cinco diputados, se le asignarán los necesarios para llevarlo a ese número, caso en el cual se procederá a hacer la asignación de los diputados que quedaren por repartir entre los demás partidos políticos con derecho a ello. Para estos efectos, se realizará nuevamente el procedimiento previsto en el párrafo anterior, deduciéndose de la votación nacional emitida la que corresponde al partido político que se encuentre en este caso.--- "3.- Para asignar a los diputados que le correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:--- a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, aplicando en lo conducente las reglas

COMITE DE  
ASIGNACION  
DE LA ASIGNACION

COMITE DE  
ASIGNACION  
DE LA ASIGNACION

previstas en el párrafo 1 anterior;--- b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinomial, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;--- c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinomial; y--- d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinomial cuente con cuarenta diputaciones.--- C.- El 13 de noviembre de 1996 las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, aprobaron por mayoría el dictamen sobre la iniciativa del Presidente de la República, expresando en el numeral VIII del dictamen, lo siguiente:--- "VIII) DE LAS MODIFICACIONES A LOS ARTICULOS DEL PROYECTO DE DECRETO EN ESTUDIO.--- "1.- DE LAS MODIFICACIONES AL ARTICULO PRIMERO REFERIDO AL CODIGO FEDERAL DE

624  
624

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS

ELECTORALES."--- "SEGUNDA.- Con objeto de garantizar una equilibrada representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, la iniciativa presenta una fórmula de asignación de diputados de representación proporcional que asegura que solamente una fuerza electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules en la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación al tiempo que distribuye esa diferencia igualitariamente entre el resto de los partidos."--- "Estas Comisiones Unidas consideran que aun tomando en cuenta las bondades de la fórmula contenida en la iniciativa que nos ocupa, proporcionaría una mejor distribución el reparto de las curules de representación proporcional conforme a los criterios de cociente natural y resto mayor, una vez asignadas las correspondientes al partido mayoritario.

Debido a lo anterior, se suprime el párrafo 3 del artículo 12 del Decreto a efecto de que el párrafo 4 del mismo pase a ser el 3, y modificar el artículo 15."--- D.

Finalmente las disposiciones normativas que se combaten por su invalidez, en razón de carecer de concordancia con lo dispuesto por el artículo 54 fracciones V y VI de la Constitución Política, fueron emitidas por el Congreso de la Unión y promulgadas por el Presidente de la República, quedando en los

términos siguientes: "Artículo 12--- "1.- Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de votos los votos depositados en las urnas".--- "2.- En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación estatal emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que hayan obtenido el 2% y los votos nulos."--- "Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido ~~político que~~, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento."--- "Artículo 15--- "1.- Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:--- "a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se

628  
625

procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:-- "I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución;--

-- "II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural.-- "III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros será el total de diputados a asignar a cada partido; y-- "IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignará de conformidad con los restos mayores de los partidos."-- "2.- Para asignar los diputados que le corresponden a cada partido político, por circunscripción plurinominal se procederá como sigue:--

-- a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción que será la que resulte de deducir la votación del o de los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones;-- "b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción



SECRETARÍA DE  
JUSTICIA FEDERAL



plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;--- "c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal; y,--- "d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones."--- De lo anterior expuesto, en primer lugar, se puede apreciar que en el proceso legislativo que dio origen a las normas secundarias que se impugnan, se verificaron dos formas distintas de reglamentar el precepto constitucional señalado como violado realizadas ambas por el Jefe del Ejecutivo Federal, primero en su iniciativa de decreto y después con la promulgación del decreto modificado y aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.--- Por lo que hace al Congreso de la Unión, al dictaminar la iniciativa del C. Presidente de la República, por conducto de su Cámara de Diputados, determinó la modificación de las normas reglamentarias objeto de la

823

626



presente acción, sin fundamento, al no apegarse a lo dispuesto por la Constitución en su artículo 54 fracciones V y VI y su correlativa exposición de motivos del decreto antes señalado.--- Asimismo, carece de motivación, puesto que no proporciona una mejor distribución de las curules por el principio de representación proporcional como lo afirma en el dictamen, sino, por el contrario, favorece una desproporción en la representación al permitir que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados, sea superior a su participación en la votación nacional entera; situación que la norma constitucional, sólo prevé para el partido con mayoría de votos; tal y como anteriormente ha quedado expuesto, y que la iniciativa de decreto preveía en el artículo 15, en concordancia con la Constitución.--- También es de hacer notar que no obstante que en el primer párrafo de la modificación segunda al proyecto de decreto del Titular del Ejecutivo, se reconoce que

§ "...solamente una fuerza electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación...", la modificación que hace al artículo 15 del citado Código Electoral, desvirtúa tal situación y se separa de la norma constitucional que pretende reglamentar.--- Por lo que hace al artículo 15 del Código electoral antes citado,

*falta fundamentación y motivación en el dictamen que modifica la iniciativa presidencial, toda vez que solamente se menciona la modificación de este artículo, sin explicar el sentido o alcance del nuevo contenido de dicha norma, desde luego, la disposición que derivó del proceso legislativo en cuestión, es contrario a las normas constitucionales que se señalan como violadas, toda vez que el sistema de distribución de diputados por el principio de representación proporcional que propone el artículo 15 posibilita en su fracción I inciso a) párrafo 1, que más de un partido político pueda obtener un mayor porcentaje de cumules de la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación.--- La propuesta del artículo 15 del Código Electoral, contenida en la iniciativa de decreto del Titular del ejecutivo es más acorde con lo dispuesto en la Constitución, puesto que prevé que el partido mayoritario pueda acceder a un porcentaje mayor de participación en la Cámara de Diputados respecto a su participación en la votación nacional efectiva, además que la fórmula de distribución es acorde con la norma constitucional, puesto que el inciso a) del párrafo 1 que se modifica preveía una fórmula que permite una clara distribución a los partidos de diputados electos por el principio de representación proporcional y mediante la cual se obtiene un resultado acorde con lo dispuesto por*

624  
627

los preceptos constitucionales que se han señalado como violados.-- Finalmente, de forma injustificada se señala en el dictamen que modifica la iniciativa presidencial, que conforme a los criterios de cociente natural y resto mayor se propiciaría una mejor distribución del reparto de curules de representación proporcional; es de hacer notar a esta Superioridad que dichos factores o conceptos, igualmente se señalan en la iniciativa que fue modificada, por tanto, resulta inoperante tal motivación." C

CUARTO.- Mediante proveído de fecha nueve de diciembre de mil novecientos noventa y seis el Presidente de este Tribunal Constitucional ordenó la formación y registro del expediente, así como el turno del mismo al Ministro Mariano Azuela Güitrón, lo que se hizo en la misma fecha, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, y se notificó a las partes del aludido proveído.

QUINTO.- Por auto de fecha diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis, el Ministro ponente, con fundamento en el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitó la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral respecto del planteamiento de inconstitucionalidad planteado en la presente acción por el Partido de la Revolución Democrática.

Mediante oficio número TEPJF/P/57, de fecha treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis, el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió a esta Suprema Corte la opinión del Pleno de la Sala Superior del citado Tribunal Electoral, en respuesta a la solicitud hecha por el Ministro ponente respecto del presente asunto, en la que se manifiesta lo siguiente:

*“PRIMERO.- El Partido de la Revolución Democrática, en lo sucesivo PRD, señaló expresamente como normas generales inválidas los artículos 13, párrafo 3, y 15, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en lo sucesivo COFIPE; empero, del contenido del rubro de conceptos de invalidez, se desprende que, en realidad, se refiere a los artículos 12 y 13 del Código.”--- “SEGUNDO.- El PRD manifiesta que en la parte conducente del Dictamen, relativo a la reforma a las fracciones V y VI del artículo 54 constitucional, publicadas el veintidós de*



628  
628

agosto del presente año en el Diario Oficial de la Federación, se expresa que "... la hipótesis jurídica fundamental de estas fracciones está referida específicamente para aquel partido político que obtenga la mayoría de triunfos en los distritos uninominales y... al tiempo que se procura un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional", aduciendo, posteriormente, que "... favorece una desproporción en la representación, al permitir que la representación de más de un partido de la Cámara de Diputados sea superior a su participación en la votación nacional emitida; situación que la norma constitucional sólo prevé para el partido con mayoría de votos; tal y como anteriormente ha quedado expuesto..." Al respecto, resulta conveniente precisar que la norma vigente es la que se contiene en las diversas disposiciones de nuestra Constitución, sean sustantivas o transitorias según lo ha sostenido la doctrina constitucional, y no así las manifestaciones vertidas en los respectivos dictámenes o exposiciones de motivos, ya que éstos, en todo caso, ayudan a interpretar las normas jurídicas cuando ellas no sean claras. Y, además, tal como la Suprema Corte lo ha sostenido, las consideraciones vertidas en las exposiciones de motivos (y ello podría hacerse extensivo a lo manifestado en los dictámenes con base en la

*analogía por existir las mismas causas para ello) no vinculan ni obligan a que el juzgador tenga que interpretar en el sentido señalado en dichos dictámenes o exposiciones, o bien, a que tenga que reglamentar la ley secundaria conforme a lo manifestado en los mismos, ya que, en todo caso, la reglamentación debe ser acorde con lo preceptuado en las disposiciones constitucionales. Lo anterior es acorde a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia número 220, bajo el epígrafe "LEYES NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LE DAN ORIGEN", visible en la página 210 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, materia constitucional, 1995.--- De esta manera, sostener que lo manifestado en los dictámenes correspondientes tiene igual jerarquía que las normas constitucionales o el derecho vigente, en franca contravención a lo señalado por una disposición constitucional, resulta ilógico, toda vez que se conculcarían diversos principios que la propia Constitución establece. A guisa de ejemplo puede mencionarse el de legalidad y el de certeza jurídica, los cuales resultan aplicables al ámbito electoral.--- Por otra parte, la fracción V del artículo 54 constitucional establece que: "En ningún caso, un partido político*



podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento".---

Este índice constituye un límite a la sobrerrepresentación de un partido en la Cámara de Diputados, lo cual es una novedad importante en nuestro sistema.--- De lo cual se infiere que la ratio legis contenida en la disposición de mérito es, al igual que lo preceptuado por la fracción IV del mismo artículo, establecer una limitante al número total de diputados que puede obtener determinado partido político por ambos principios, tomando para ello dos variables: el número de diputados por el principio de mayoría relativa y el porcentaje de la votación nacional emitida que alcance

un partido político, ésta sumada a la tolerancia constitucional del ocho por ciento para efectos de precisar si algún partido político se sitúa en el supuesto establecido por la fracción en comento y, si es el caso, poder dilucidar si tiene derecho o no a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional.--- En este orden de ideas, resulta claro

que, el supuesto contenido en la fracción IV del artículo 54 constitucional, solamente puede ser actualizado por un solo partido político, toda vez que, de conformidad con el sistema electoral establecido en la propia Constitución, el territorio nacional se divide en trescientos distritos electorales federales y, consecuentemente, en los mismos se eligen igual número de diputados por el principio de mayoría relativa. En diverso sentido, la primera parte de la fracción V del artículo en estudio, no señala que la hipótesis contenida en él se aplique exclusivamente al partido político que obtuvo la mayoría de las constancias de diputados por el principio de representación proporcional, sino que, por el contrario, resulta claro que el supuesto de referencia puede ser actualizado por más de un partido político y no solamente por el partido mayoritario, tal como se señala en el siguiente ejemplo. Un partido "X" que obtuviera el triunfo en 160 distritos electorales federales uninominales con un porcentaje de votación nacional emitida del 40%, aplicándole la restricción constitucional, tendría derecho a que se le asignaran diputados por el principio de representación proporcional hasta alcanzar un límite máximo, si fuera el caso, de 240 por ambos principios, toda vez que la suma del 40% más el 8% de tolerancia dan un total de 48%, lo cual representa una cantidad equivalente a 240

630



diputados del total de la Cámara respectiva. Mientras que, un partido "Y" con un porcentaje de votación nacional emitida del 35% obtuviera 120 constancias de mayoría relativa, también tendría derecho a que se asignaran diputados, toda vez que la suma del 35% más el 8% de tolerancia dan un total del 43%, cifra que representa una cantidad de 215 ~~diputados~~ de la Cámara, misma que sería el número máximo de diputados que podría alcanzar.--- Como se observa, en ambos supuestos la regla contenida en la fracción V del artículo 54 constitucional delimita, en principio, el número de diputados que se le asignan a cada partido político tomando en cuenta el número de diputados de mayoría relativa que obtuvieron y el porcentaje de votación nacional emitida de cada uno de ellos. No obstante, el número exacto de diputados que les correspondería, sin exceder los límites anteriormente señalados, quedaría determinado por el procedimiento de asignación de diputados previsto en el COFIPE, el cual toma como parámetro fundamental la votación obtenida por cada partido político.--- De todo lo expuesto se infiere que, contrariamente a lo sostenido por el partido impugnante, la limitante contenida en la fracción que se comenta tiende a equilibrar la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, mediante el establecimiento de topes

ORTE DE  
LA NACIÓN  
DE



numéricos al total de diputados que pueden obtener conforme a las variables mencionadas.--- TERCERO.- Por lo que se refiere a la iniciativa de ley, por virtud de la cual se proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del COFIPE, presentada al Congreso de la Unión por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y que fue modificada por el H. Congreso de la Unión, el partido impugnante expresó que "... se puede apreciar que en el proceso legislativo que dio origen a las normas secundarias que se impugnan, se verificaron dos formas distintas de reglamentar el precepto constitucional señalado como violado, realizadas ambas por el Jefe del Ejecutivo Federal, primero en su iniciativa de decreto y después con la promulgación del decreto modificado y aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión".--- Al respecto, es por demás evidente que la presentación de una iniciativa de ley no vincula al H. Congreso de la Unión para resolver en sus términos la misma, esto es, que tenga que ser aprobada sin modificaciones, independientemente de quién la presente. Por el contrario, la propia Constitución prevé un procedimiento al que debe ceñirse la elaboración de las leyes, en el cual se establece la discusión, análisis y, en su caso, modificación o aprobación de la iniciativa por cada una de las Cámaras del Poder Legislativo. Por lo tanto, resulta erróneo sostener que a través del

678  
634

procedimiento legislativo se hubiera reglamentado el mismo precepto constitucional de dos distintas maneras, ya que la norma vigente es producto del procedimiento legislativo una vez que éste se ha cumplido en todas sus etapas, de conformidad con el artículo 72 constitucional.--- En suma, la modificación al artículo 12 de la iniciativa presentada por el Presidente de la República por parte del H. Congreso de la Unión, solamente supone el ejercicio de una facultad constitucional, modificaciones que fueron convalidadas por él toda vez que no señaló observaciones al proyecto de ley que le remitió el Congreso para su promulgación y publicación.--- A mayor abundamiento, cabe hacer las siguientes puntualizaciones.--- A) La única diferencia entre el artículo 12 de la iniciativa y el vigente artículo 12 del Código consiste, tal como se señala en el dictamen respectivo, en la supresión del párrafo 3 del artículo originalmente propuesto, corriéndose por consiguiente el párrafo 4 al 3, y el párrafo suprimido establecía qué debería entenderse por votación nacional efectiva, mediante la remisión al inciso a) del párrafo 1 del artículo 15 del propio Código, situación que resulta irrelevante, toda vez que la explicación legal de la referida votación se hacía en disposición diversa;--- B) El actual párrafo 3 del vigente artículo 12, párrafo 4, del originalmente propuesto, no puede ser contrario a lo

COLECCIÓN  
DE LA NACIÓN  
SERIE DE AGUERO

COLECCIÓN  
DE LA NACIÓN  
SERIE DE AGUERO

preceptuado por el artículo 54, fracción V, Constitucional, ya que él sólo se limita a reproducir las fracciones IV y V del artículo citado, lo cual, a todas luces, no podría ser inconstitucional. Además, por otra parte, confirma lo señalado en el apartado SEGUNDO del presente escrito, ya que, al haberlos situado en el mismo párrafo, el Legislador les dio el trato que constitucionalmente tienen: el de ser hipótesis que limitan el número máximo de diputados por ambos principios a que puede tener derecho un partido político.--- C) Por lo que se refiere a los párrafos 1 y 2 del vigente artículo 12 del Código, párrafos idénticos a los contenidos en la iniciativa, los mismos se limitan a precisar qué debe entenderse por votación total emitida y votación nacional emitida, términos empleados en las fracciones II y III del artículo 54 constitucional, lo cual técnicamente es válido, ya que solamente replica una disposición constitucional.--- CUARTO.- El PRD impugna el artículo 15 del Código vigente, alegando que: "... la Cámara de Diputados determinó la modificación de las normas reglamentarias objeto de la presente acción, sin fundamento, al no apegarse a lo dispuesto por la Constitución en su artículo 54 fracciones V y VI y su correlativa exposición de motivos del decreto antes señalado... Asimismo, carece de motivación, puesto que no proporciona una mejor

828  
632

distribución de las curules por el principio de representación proporcional como lo afirma en el dictamen, sino, por el contrario, favorece una desproporción en la representación, al permitir que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados, sea superior a su participación en la votación nacional emitida; situación que la norma constitucional, sólo prevé para el partido con mayoría de votos; tal y como anteriormente ha quedado expuesto y que la iniciativa de decreto preveía en el artículo 15, en concordancia con la Constitución... Por lo que hace al artículo 15 del Código electoral antes citado, falta fundamentación y motivación en el dictamen que modifica la iniciativa presidencial, toda vez que solamente se menciona la modificación de este artículo, sin explicar el sentido o alcance del nuevo contenido de dicha norma, desde luego la disposición que derivó del proceso legislativo en cuestión, es contrario a las normas constitucionales que se señalan como violadas, toda vez que el sistema de distribución de diputados por el principio de representación proporcional que propone el artículo 15 posibilita en su fracción I inciso a) párrafo 1, que más de un partido político pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación... La propuesta del artículo 15 del Código multicitado,



contenida en la iniciativa de decreto del Titular del ejecutivo es más acorde con lo dispuesto en la Constitución, puesto que prevé que sólo el partido mayoritario pueda acceder a un porcentaje mayor de participación en la Cámara de Diputados respecto a su participación en la votación nacional efectiva, además que la fórmula de distribución es acorde con la norma constitucional, puesto que el inciso a) del párrafo 1 que se modifica preveía una fórmula que permite una clara distribución de los partidos de diputados electos por el principio de representación proporcional y mediante la cual se obtiene un resultado acorde con lo dispuesto por los preceptos constitucionales que se han señalado como violados."--- Al respecto, se pueden formular las siguientes observaciones.--- A) El artículo constitucional establece un procedimiento para la asignación de los 200 diputados por el principio de representación proporcional, sujeto a las bases que se precisan en el propio artículo y a lo que disponga la ley, en el cual se aprecian tres reglas fundamentales: -Todo partido político que obtenga por lo menos el 2% de la votación total emitida tendrá derecho a que le sean asignados diputados por el principio de representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de dicha votación que hubiese obtenido, ello independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que

637



hubieran obtenido por sí mismos; -Las limitaciones que se establecen al número máximo de diputados que puede obtener determinado partido político conforme a dos variables: El número de diputados alcanzados por el principio de mayoría relativa y los que se le asignen por su porcentaje de la votación nacional emitida más la tolerancia del 8%, aspectos éstos que quedaron precisados en el apartado SEGUNDO del presente escrito; Las diputaciones que resten, después de asignar las que correspondan al partido político que se haya ubicado en los supuestos de las fracciones IV o V del artículo 54 constitucional, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales efectivas. Además precisa que "La Ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos". -- Con base en lo anterior, se colige que todo partido político tiene derecho, en principio, a que se le otorguen diputados por el principio de representación proporcional, siempre y cuando hubiera alcanzado el mínimo constitucional exigido para ello; que, de acuerdo al número de constancias de mayoría obtenidas por un partido político y a su porcentaje alcanzado de votación nacional emitida, tendrá derecho a un determinado número de diputados asignados por representación



*proporcional, en función de las limitantes establecidas por el propio artículo constitucional que se comenta; y que, una vez deducidos los diputados que se hubieran otorgado a los partidos que se sitúan en las restricciones constitucionales, las diputaciones restantes se asignarán a los demás partidos políticos con derecho a ello, en proporción directa a sus respectivas votaciones nacionales alcanzadas.--- Por lo tanto, resulta claro que lo que la ley debe reglamentar es, principalmente, el mecanismo por el cual se le deben asignar diputados a los partidos políticos en función de la variable votación nacional efectiva, pero respetando, en general, las bases que se establecen en la propia Constitución. Además, se observa que el Constituyente permanente no dejó al libre arbitrio del H. Congreso de la Unión, el regular el procedimiento de asignación de los doscientos diputados por el principio de mayoría relativa, ya que él estableció bases claras para ello y señaló expresamente que, después de aplicar las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, la variable que se tomaría en cuenta para la asignación de diputados sería la votación nacional efectiva y, de hecho, sería en proporción directa a esta variable que se asignarían diputados por el principio de referencia.--*

*- B) También resulta erróneo lo manifestado por el PRD respecto de que las normas reglamentarias en estudio*



634

no se apegaron a lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 54 constitucional, toda vez que, como se detalla en el anexo, el procedimiento de asignación previsto en el vigente artículo 15 del Código se ajustó a lo dispuesto en el propio artículo constitucional invocado, más aún, en el procedimiento descrito en el anexo citado se aprecia que no solamente existe concordancia entre el artículo 15 del Código y el artículo 54 constitucional sino, en general, en todos los artículos de la ley referidos a dicho procedimiento.--- Por lo que hace a que el procedimiento descrito no se apegó a lo señalado en la parte conducente de la exposición de motivos del Decreto de referencia, en obvio de repeticiones se remite a lo manifestado en el apartado TERCERO de este escrito.--- C) Asimismo, carece de sustento la afirmación del partido impugnante consistente en que el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional contenido en el artículo 12 del COFIPE no proporciona una mejor distribución de las curules tal como se afirma en el dictamen, ya que favorece una desproporción en la representación, toda vez que ésta permite que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados sea superior a su participación en la votación nacional emitida, situación que, a su juicio, la norma constitucional sólo preveía para el



*partido con mayoría de votos.--- Al respecto, tal como quedó evidenciado en el inciso A) de este apartado, el Legislador solamente tenía que regular el procedimiento de asignación conforme a las bases constitucionales, y que, por imperativo constitucional, sería en proporción directa a las votaciones obtenidas por los diversos partidos sin que el mismo tuviera margen para establecer un sistema de distribución de curules que proporcionara arbitrariamente una "mejor representación proporcional".--- D) Finalmente, por lo que se refiere a la alegación del PRD en la que considera que el artículo 15 del COFIPE que derivó del proceso legislativo es contrario de las normas constitucionales que se señalan como violadas toda vez que el sistema de distribución de Diputados por el principio de representación proporcional que propone, posibilita en su fracción Y, inciso a), párrafo 1º, que más de un partido político pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación, esta Sala Superior considera que, como se observa en el anexo a este escrito, el procedimiento establecido por el artículo 15 del COFIPE se ciñe a las bases constitucionales del artículo presuntamente violado. Además de que la posibilidad de que más de un partido político pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la Cámara de Diputados*

635



al de su porcentaje de la votación, dimana directamente del artículo 54 constitucional, por lo que en ese sentido, también resulta inoperante las argumentaciones del partido impugnante.--- CONCLUSIONES --- En conclusión, del análisis del procedimiento de asignación previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre los que se incluyen los artículos 12, 13 y 15, y de lo argumentado en el presente documento, se colige lo siguiente:---

PRIMERA.- El procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional previsto en los artículos 12, 13 y 15 del COFIPE, entre otros, prevé las bases contenidas en el artículo 54 constitucional, ya que a todos los partidos políticos que obtienen el 2% del porcentaje de la votación total emitida tienen derecho a que se les asignen diputados por el principio de representación proporcional;---

SEGUNDA.- El procedimiento en estudio también prevé la restricción constitucional

respecto al número máximo de diputados que puede obtener un partido político por ambos principios, y

TERCERA.- Por último, el multicitado procedimiento realiza la asignación de diputados en proporción directa con los porcentajes de votación obtenida por los propios partidos. Consecuentemente, el procedimiento previsto en el COFIPE se ajusta a lo señalado en el



CORTE DE  
LA NACIÓN  
JUL. DE AGUEROS



CORTE DE  
LA NACIÓN  
JUL. DE AGUEROS

*artículo 54 constitucional y, por lo tanto, resultan infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por el PRD.”*

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se demanda la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

**SEGUNDO.-** La presente acción de inconstitucionalidad se considera que fue promovida en tiempo, atento a lo siguiente:

673  
636

El tercer párrafo del Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis dice:

"SEGUNDO.- Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1° de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales: a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y..."



CORTE DE  
LA NACION  
DE ACUERDOS



CORTE DE  
LA NACION  
DE ACUERDOS

Asimismo, el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la

Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, dispone:

*“Segundo.- En cumplimiento del segundo párrafo del artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales federal y locales, que se expidan antes del 1° de abril de 1997, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo.”*

Por su parte, el Artículo Primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, dice:

637



*"Primero.- Las reformas comprendidas en el artículo PRIMERO del presente Decreto entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."*

De los artículos transitorios transcritos se desprende que el decreto que contiene las normas impugnadas a través de la presente acción de inconstitucionalidad, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre del año en curso y que en esa propia fecha entró en vigor; y que el plazo para ejercer la acción de mérito es de quince días naturales.

Ahora bien, del veintidós de noviembre del año próximo pasado, en que se publicó y entró en vigor el decreto impugnado, al siete de diciembre del propio año en que se presentó el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, transcurrieron quince días naturales, por lo que debe estimarse que la demanda se presentó oportunamente al décimo quinto día que se tenía para tal efecto.

**TERCERO.-** Quien promueve la presente acción se estima está legitimado para tal efecto, toda

vez que conforme al artículo 105, fracción II inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos con registro podrán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales y, en el caso, el Partido de la Revolución Democrática cuenta con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación de fecha doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis (fojas doce del expediente), expedida por el Secretario General del propio Instituto; y quien suscribe la demanda, Andrés Manuel López Obrador, lo hace en su carácter de Presidente Nacional de la Dirigencia Nacional del Partido Político en cita, acreditando dicho cargo con la misma certificación antes precisada, y con facultades para representar y promover a nombre del Partido conforme a lo dispuesto por los artículos 40 y 42 de los Estatutos del Partido Político en cita que establecen, respectivamente, que el Presidente del Partido representa a éste permanentemente así como al Consejo Nacional y al Comité Ejecutivo.

CUARTO.- La parte promovente aduce substancialmente en sus conceptos de invalidez que los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

25  
67  
638

transgreden lo dispuesto por el artículo 54, fracciones V y VI de la Constitución Federal, en virtud de lo siguiente:

a) Que en el proceso legislativo de los preceptos impugnados se advierte que se reglamenta de dos maneras el precepto constitucional violado, ya que primero el Ejecutivo Federal propone en su iniciativa de ley una forma de reglamentar la disposición constitucional y, después, al dictaminar la Cámara de Diputados la propia iniciativa modifica la iniciativa y establece una forma diferente. Además, la propuesta originalmente contenida en la iniciativa es más acorde con lo dispuesto en la Constitución, pues permite una mejor distribución de diputados por el principio de representación proporcional acorde con los fundamentos constitucionales citados.

b) Que la modificación hecha a la iniciativa de ley y, por ende, los artículos impugnados incurren en falta de fundamentación y motivación.

CORTE DE  
LA NACION  
AL DE ACUERDOS



S

E

N

A

c) Que los artículos impugnados no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 54, fracciones V y VI de la Constitución Federal, pues no permiten una mejor distribución de las curules por el principio de representación proporcional y, por el contrario, favorecen una desproporción al permitir que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados sea superior a su participación en la votación nacional emitida, situación que la norma constitucional sólo prevé para el partido con mayoría de votos; que no obstante que en el primer párrafo de la modificación segunda al proyecto de decreto del Ejecutivo Federal se reconoce que "...solamente una fuerza electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación...", la modificación que hace al artículo 15 del citado Código Electoral desvirtúa tal situación y se separa de la norma constitucional que pretende reglamentar, ya que este último numeral, conforme a

638  
639



su fracción I inciso a) párrafo 1, permite que, conforme al sistema de distribución de diputados por el principio de representación proporcional, más de un partido político pueda obtener un mayor porcentaje de curules de la cámara de Diputados al de su porcentaje de votación.

d) Que es inoperante la motivación que se da en el dictamen que modifica la iniciativa presidencial, en la que se señala injustificadamente que, conforme a los criterios de cociente natural y resto mayor, se propiciaría una mejor distribución del reparto de curules de representación proporcional, siendo que dichos factores o conceptos igualmente aparecen señalados en la iniciativa modificada.

S  
E  
N  
T  
E  
N  
C  
I  
A



A continuación se pasa al análisis de cada uno de los conceptos de invalidez propuestos.

En el concepto de invalidez precisado con antelación con el inciso a) se aduce que existen dos procedimientos para reglamentar el precepto

fundamental que se estima violado, y que la propuesta originalmente contenida en la iniciativa es más acorde con lo dispuesto en la Constitución, pues permitía una mejor distribución de diputados en favor de los partidos por el principio de representación proporcional.

La supuesta diversidad de procedimientos se hace depender del hecho de que en la iniciativa del Ejecutivo Federal se proponía un procedimiento determinado y posteriormente en el dictamen de Comisión de la Cámara de Diputados se modificó la iniciativa en este aspecto estableciendo un procedimiento distinto.

Con independencia de lo términos en que el Ejecutivo Federal haya presentado su iniciativa de ley en la que propuso reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para efectos de reglamentar el artículo 54, fracciones V y VI de la Constitución Federal reformado mediante decreto publicado el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, y el que, por su parte, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión propusiera la modificación de la iniciativa en la parte conducente y, aún más.

640



que el Congreso de la Unión aprobara su modificación, no significa pluralidad de procedimientos alternos o paralelos que reglamenten la misma cuestión a que se refiere la disposición fundamental, toda vez que tanto la iniciativa, dictamen y aprobación de la normatividad forman parte, tan sólo, del procedimiento legislativo natural a que se somete toda reforma y que culmina con la aprobación de un texto o contenido determinado, de tal manera que es la disposición aprobada la que reglamentará y regirá en lo conducente y no así la que en un principio se propuso en la iniciativa de ley o en cualquier otra parte del proceso de reforma.



CORTE DE  
DE LA NACION  
GENERAL DE ABOGADOS

CORTE DE  
DE LA NACION  
DE ABOGADOS

En este orden de ideas cabe concluir que el concepto de invalidez propuesto es infundado, toda vez que no existe diversidad de procedimientos como lo aduce la parte que acude a la presente acción, pues será la norma aprobada la procedente para regir en el aspecto específico y no los términos de la iniciativa originalmente propuesta.

Por otra parte la normatividad que rige es la aprobada por el Congreso de la Unión, con independencia del contenido de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, por tanto, la

constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que se combaten depende no del contenido, conveniencia o mejor regulación propuesta en la iniciativa de mérito, sino del texto mismo de las disposiciones impugnadas en relación con los preceptos de la Constitución Federal, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez que se hace valer en cuanto se aduce que la propuesta de la iniciativa era la mejor y que más se ajustaba a las disposiciones constitucionales.

Sirve de apoyo a todo lo anteriormente considerado la tesis de jurisprudencia número 220, emitida por este Tribunal Pleno, visible a fojas 210, Tomo I, Materia Constitucional, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917/1995, que dice:

*"LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN.- La Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a las iniciativas que les dieron origen. El Constituyente no consideró a las exposiciones de*

276  
61  
641

*motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de creación de las leyes. De ahí que el Congreso de la Unión puede apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular los que en su lugar formarán parte de la ley, aunque éstos tengan alcances o efectos distintos o incluso contrarios a los expresados en la exposición de motivos por el autor de tal iniciativa. Por ello, desde el punto de vista constitucional, las exposiciones de motivos no condicionan en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión para decidir y establecer las normas legislativas de acuerdo con su competencia."*

CORTE DE  
LA NACION  
DE ACUERDOSCORTE DE  
LA NACION  
DE ACUERDOS

En el concepto de invalidez precisado con el inciso b) se alega que el Dictamen que modificó la iniciativa del Ejecutivo Federal y en virtud del cual se reformaron los preceptos impugnados, así como dichos artículos en sí mismos, incurren en falta de fundamentación y motivación.

Tales argumentos deben desestimarse ya que, contrario a lo afirmado por el Partido actor, los actos legislativos no deben expresar de manera concreta los fundamentos y motivos en que se

sustentan, sin que esto constituya contravención a lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta Magna pues, como lo ha sostenido reiteradamente este alto Tribunal, no hay razón jurídica para que los actos propios de un procedimiento legislativo tengan que expresar estos requisitos formales dada su propia y especial naturaleza, por lo que en el caso no puede decirse que ante la falta de expresión de estos elementos el dictamen de la Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que modificó la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y los artículos impugnados en sí mismos que fueron aprobados con sus modificaciones incurran en violación a los principios señalados.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia número 146, visible a fojas 149, Tomo I, Materia Constitucional, del Tribunal Pleno del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995, que dice:

*"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para*

621  
642

ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y ~~cada~~ una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

Cabe aclarar que en el caso concreto no se señala que la falta de fundamentación y motivación que se atribuye a las normas impugnadas dependa de la falta de competencia de los órganos que participaron en el proceso legislativo de que se trata, por lo que no se pasa al estudio de tal cuestión, que sería el único caso --en términos del criterio jurisprudencial citado-- en que la autoridad, para emitir su acto, tendría que contar con los fundamentos y motivos que lo justifiquen, aunque, aun así, tampoco estaría obligada a plasmar en el acto mismo esos requisitos formales.

En el concepto de invalidez precisado con el inciso c) se alega que los artículos 12, 13 y 15 del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 54, fracción V y VI, de la Constitución Federal, al permitir que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados sea superior a su participación en la votación nacional emitida, lo que estima sólo se prevé en el precepto fundamental para el partido con mayoría de votos, lo que se traduce en una desproporcionada representación de los partidos conforme al principio de representación proporcional.

A efecto de resolver lo conducente, resulta pertinente precisar los siguientes antecedentes:

El artículo 52 de la Constitución Federal establece la forma en que se integra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dicho numeral textualmente dice:

*“Art. 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación*

643



*proporcional mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."*

Del precepto transcrito se advierte lo siguiente:

- a) La elección de diputados se hará conforme los principios de votación mayoritaria relativa y de representación proporcional.
- b) Trescientos diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.
- c) Doscientos diputados serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

SENTRY

PARTE DE  
NACION  
DE ACUERDO

SE  
NTRY

El artículo 52 en cita tiene como antecedente relevante la reforma hecha en el año de mil novecientos setenta y siete, que fue cuando se realizó la denominada "Reforma Política", año en el que se introdujo el actual sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días y que conjunta el sistema

de representación mayoritaria y el de representación proporcional.

La integración de la representación popular en los órganos del Estado y en particular al Poder Legislativo, existen dos principios o fórmulas para proceder a asignar los escaños a los partidos políticos, dentro de las asambleas o cámaras legislativas. El primero de ellos es el principio de mayoría, el cual consiste en asignar cada una de las curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones o divisiones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el finar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos a favor del candidato más favorecido. El escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal, dependiendo de la extensión territorial que sirva como base para la elección del presunto representante popular; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de

Est  
644

escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional puede ser pura o parcial, dependiendo de que la elección se haga en una o varias circunscripciones (como es el caso de México). La mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

CORTE DE  
LA NACIÓN  
DE ACUERDOS



CORTE DE  
LA NACIÓN  
DE ACUERDOS

En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ellos. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

El artículo original en el texto de la Constitución del diecisiete, determinaba la elección de un diputado por cada cien mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, estableciendo una representación popular mínima de dos diputados por estado. Como se puede apreciar, el sistema original en nuestro texto supremo era el sistema de mayoría

645



con base poblacional, puesto que el número de representates dependía de los conjuntos de cien mil habitantes que se pudieran formar, además de conservar un mínimo de representantes populares para cada estado, que en este caso sería una garantía para los estados menos poblados. Esta última parte se ha conservado en la práctica actual debido a que aunque esta prescripción ya no está regulada en el texto actual del artículo 52 constitucional, el procedimiento territorial (a diferencia del anterior que era poblacional) para determinar el número de distritos uninominales para cada estado ha garantizado un mínimo de dos distritos electorales uninominales para los Estados.

El sistema mayoritario resulta ser el más claro, que permite la identificación del candidato y que por una elección por mayoría se permite un acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

Por su parte, se puede decir que el sistema de representación proporcional tiene por objeto

CORTE DE LA NACION DE ACUERDOS



CORTE DE LA NACION DE ACUERDOS

procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso a la Cámara de Diputados que permita reflejar de mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

La decisión del poder revisor de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

En lo referente a los distritos electorales uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, para llevar a cabo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, el artículo 53 de la Constitución Federal vigente dispone:

683  
646

*"Art. 53.- La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulta de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. ---Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."*

En el texto derivado de la reforma constitucional de mil novecientos setenta y siete se establecieron desde entonces dos tipos de demarcaciones electorales, en cuyo ámbito los

§ ciudadanos ejercen su derecho al voto, las que son:

El distrito uninominal es cada una de las partes en que se encuentra dividido el territorio de la República Mexicana, para efectos de celebrar las elecciones de los diputados electos por el sistema mayoritario. De esta primera unidad territorial



ORTE DE  
NACION  
DE ACUERDOS



ORTE DE  
NACION  
DE ACUERDOS

conocida como “Distrito electoral uninominal” habrá un total de trescientos, para determinar el número de habitantes que corresponden a cada uno de los distritos, se divide la población total del país entre trescientos.

Estos trescientos distritos uninominales son distribuidos entre las entidades federativas de la República Mexicana y el Distrito Federal, y para esta distribución se toma en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría y, así, con este límite de representación se asegura la presencia en la Cámara de Diputados Federal de representantes populares de todas las entidades que componen la Federación. El mecanismo de distribución implica que entre mayor sea la densidad poblacional mayor será la cantidad de distritos que se le asignen a una entidad federativa, con independencia de sus dimensiones geográficas.

El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de

644  
647

los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

Por su parte, el término de “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (significando más de uno). Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”, lo que se encuentra vigente en la actualidad.

Ahora bien, específicamente en tratándose de los principios para la elección de los diputados por el principio de representación proporcional, que es la materia controvertida en la presente acción de inconstitucionalidad, el artículo 54 de la Constitución Federal, reformado mediante decreto publicado el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, dispone:



CORTE DE  
LA NACION  
DE ACUERDO



CORTE DE  
LA NACION  
DE ACUERDO

*“Art. 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

*I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;*

*II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*

*III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el*

648



orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV y V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."



CORTE DE  
NACION  
AL DE ACUERDO



CORTE DE  
DE LA NACION  
DEL DE ACUERDO

S

L

El Partido Político actor aduce que los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, contravienen lo dispuesto por el precepto fundamental transcrito en el párrafo que antecede. Estos dispositivos establecen:

*“Art. 12.-*

*1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.*

*2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.*

*3.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que*

649



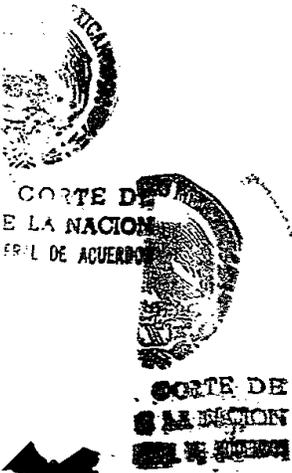
representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento."

"Art. 15.

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;



S

II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido; y

IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

2. Para asignar los diputados que les correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones;

b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción

657  
650

plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;

c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal; y

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le corresponda, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinomial cuente con cuarenta diputaciones."

De las fracciones V y VI del artículo 54 de la Constitución Federal, que son las que se estiman infringidas, se advierten los siguientes supuestos:

1.-En la fracción V se establece como regla general la limitación al número de diputados que podrán tener los partidos políticos, precisando a su vez el caso de excepción que admite:



A) Establece que ningún partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios (votación mayoritaria relativa y de representación proporcional) que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. La votación nacional emitida, conforme lo dispuesto por el artículo 12, punto 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es la que resulte de deducir de todos los votos depositados en las urnas (“votación total emitida”), los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el dos por ciento y los votos nulos.

Conforme a lo anterior, hecho el conteo de votos depositados en las urnas (“votación total emitida”) y deducidos de éstos los nulos, los correspondientes a los partidos que no hayan obtenido el porcentaje mínimo del dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales (artículo 54, fracción II, de la Constitución Federal), el resultado que arroje constituirá la “votación nacional emitida”, con la que, determinado el número de votos en favor de un partido político y obtenido su porcentaje correspondiente, podrá establecerse cuál es.

651



precisamente, el porcentaje que respecto de la votación nacional obtuvo en los comicios de que se trate.

Conforme a lo anterior y atento a la regla que se analiza, los diputados que puede tener un partido político por ambos principios (de votación mayoría relativa y representación proporcional) no deberá rebasar del porcentaje resultante de la votación nacional emitida más ocho puntos porcentuales.

De esta manera se instituye en la base considerada en la fracción V de referencia, una limitante para los partidos políticos, en cuanto al número de diputados que en total pueden tener considerando ambos principios de elección de diputados, que no podrá rebasar el porcentaje total de la votación nacional emitida más ocho puntos.

B).- Asimismo, la propia base contenida en la fracción V, prevé un caso de excepción a la regla antes señalada y que limita el número de diputados que por ambos principios pueden tener los partidos, estableciendo al respecto que no es aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos

uninominales (principio de votación mayoritaria relativa), obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Conforme a esta disposición, aquél partido que por el principio de votación mayoritaria relativa, triunfe en los distritos uninominales correspondientes, de tal manera que obtenga un porcentaje del total de la Cámara, superior al resultado de sumar ocho puntos porcentuales al porcentaje de la votación nacional emitida (votación total emitida en las urnas menos votos nulos y los correspondientes a los partidos que no obtuvieron dos por ciento mínimo de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales).

En estas condiciones, en el primer caso, tomando en cuenta ambos principios de elección de diputados, ningún partido podrá tener el número de diputados que representen un número mayor al correspondiente al porcentaje de su votación nacional obtenida más ocho puntos; salvo aquél que haya logrado triunfos en los distritos uninominales cuyo porcentaje en los curules de la Cámara represente un

652



porcentaje que supere su votación nacional emitida más ocho puntos porcentuales.

2.- Por otra parte en la fracción VI se establece la base que rige la distribución de diputaciones de representación proporcional que resten de asignar después de aplicarse las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones III, IV y V del propio artículo 54 de la Carta Magna;

Primeramente resulta pertinente aclarar las bases contenidas en estas últimas fracciones.

El artículo 54 en cita establece las bases para la elección de los diputados por el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales por circunscripciones plurinominales.

La fracción III de este numeral dispone que el partido que cumpla con las dos bases anteriores (fracción I: acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales para poder obtener el registro de sus listas regionales; fracción II: que el partido político alcance por lo menos el dos

por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales), independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le podrán ser asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial, en el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

La fracción IV establece como limitante para todo partido político, el que no podrán contar con más de trescientos diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

La fracción V que ya quedó analizada con anterioridad, esencialmente prevé la limitante para que los partidos políticos no puedan tener, por ambos principios, el número de diputados que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, con la excepción que establece para aquél que obtenga triunfos en distritos uninominales que

69  
153

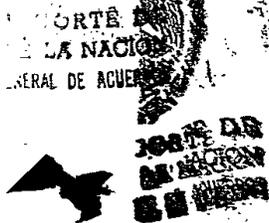


representen un porcentaje superior a la suma del porcentaje de su votación nacional más el ocho por ciento.

Ahora bien, la base establecida en la fracción III, esencialmente se refiere a los requisitos formales que debe reunir todo partido para poder lograr la asignación de diputados bajo el principio de representación proporcional.

Por su parte las reglas establecidas en las bases instituidas en estas fracciones IV y V, establecen los límites máximos, numérico y porcentual, al que pueden acceder los partidos políticos para asignación de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional (límite a trescientos diputados máximo o al número que represente un porcentaje que exceda su votación nacional emitida más ocho puntos).

Ahora bien atendiendo a las reglas, limitaciones y excepciones estatuidos en las bases antes señaladas, el órgano procede a hacer la asignación de diputaciones a cada partido pero, atento a lo dispuesto por la base contenida en la fracción VI del propio numeral 54, hechas las



asignaciones en los términos especificados, las diputaciones restantes por el principio de representación proporcional que no puedan asignarse en virtud de haber incidido en alguna de las limitaciones señaladas (fracciones IV y V), se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello (fracción III) en cada una de las circunscripciones plurinominales, lo que se hará en proporción con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos, esto es, se les asignarán las diputaciones restantes atendiendo en cada caso a las votaciones nacionales efectivas que obtuvieron respectivamente.

Cabe aclarar que esta fracción VI establece que la ley reglamentaria desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para tal efecto, es decir, para llevar a cabo la asignación de diputaciones restantes (artículos 12, 13, 14 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Atento al contenido de la disposición constitucional que se estima violada, procede ahora determinar si los preceptos reglamentarios impugnados transgreden la norma fundamental, concretamente en relación con sus fracciones V y VI.



688  
654

Por cuanto hace al artículo 12 del Código político impugnado, se considera lo siguiente:

El punto 1 de dicho numeral únicamente establece lo que debe entenderse por "votación total emitida" para efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal (obtención mínima del dos por ciento de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional). Este punto 1 del artículo 12 impugnado sólo conceptualiza la terminología técnica propia de la materia, por lo que, al tener alcances meramente de definición de conceptos, no puede estimarse que transgreda en forma alguna las bases contenidas en las fracciones V y VI del artículo 54 del Pacto Federal, que se refieren a una cuestión sustantiva diversa: límite máximo porcentual de diputados por ambos principios y asignación de diputaciones restantes.

El punto 2 del citado artículo 12 del Código en cuestión establece a su vez lo que debe entenderse por "votación nacional emitida" para efectos de la



aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución Federal (derecho y términos para obtener asignación de diputados por el principio de representación proporcional, por reunir requisitos necesarios). De igual manera este punto 2 tiene alcances meramente conceptuales, al definir las acepciones respectivas, lo cual, por sí solo, no transgrede las bases contenidas en las fracciones V y VI del citado precepto fundamental, por no guardar vinculación alguna con la determinación referente a la limitación del máximo porcentual de diputados a que tienen derecho los partidos y a la asignación de diputaciones restantes, que constituye una cuestión sustantiva.

Respecto del punto 3 del citado artículo 12 que se tilda de inconstitucional es de destacarse que de su texto se advierte que constituye una reproducción del contenido de las fracciones IV, V del artículo 54 de la Constitución Federal (límite numérico y límite porcentual para asignación de diputados por ambos principios, y excepción a este último supuesto). Lo anterior revela que, lejos de constituir contravención a las disposiciones constitucionales, retoma y se apega estrictamente a los principios fundamentales.

692  
655



No pasa inadvertido el que este último punto 3 retoma el contenido de las fracciones IV y V referidas, y que la parte promovente aduce contravención a las fracciones V y VI, por lo que cabe considerar también que, respecto de esta última fracción VI tampoco puede suscitarse transgresión, dado que la norma secundaria no se refiere de ninguna manera a ella, pues sólo reglamenta las primeramente citadas.

Se pasa ahora al estudio del artículo 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicho dispositivo reglamentario establece el procedimiento para la asignación de diputados de representación proporcional.

En su punto 1 prevé el procedimiento para el caso de la fracción VI del artículo 54 de la Constitución Federal, esto es, para asignación de diputaciones restantes.

En el inciso a) de este punto 1 se establece que, una vez realizada la distribución a que se refiere



§

el artículo anterior (artículo 14 que a su vez remite al 13 del propio Código electoral, que reglamentan la asignación de diputados por representación proporcional), se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello en los términos especificados en sus cuatro fracciones.

La fracción I de este inciso a), punto 1 del artículo 15, establece que, para la obtención de la votación nacional efectiva, se deducirá de la votación nacional emitida los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución. De esto se sigue que la fracción I en estudio no transgrede lo dispuesto por las fracciones V y VI del citado precepto fundamental, pues únicamente establece el mecanismo o fórmula para obtener la votación nacional efectiva, que será de utilidad para determinar la situación particular que tienen los demás partidos que tienen derecho a diputaciones por el principio de representación proporcional y que, por ende, pueden ser beneficiados con la asignación de diputaciones restantes derivadas de otro u otros



656

partidos que se encuentran en los límites máximos que les impiden otra asignación.

La fracción II del propio inciso y artículo del Código electoral en cita, establece que la votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar a fin de obtener un nuevo cociente natural. Cabe aclarar al respecto que, conforme lo dispuesto por el artículo 13, puntos 1, inciso a), y 2, del aludido Código, el cociente natural es un elemento que integra la fórmula de proporcionalidad para para la asignación de diputados de representación proporcional, y que resulta de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional. De esto se infiere que la referida fracción II, inciso a), del artículo 15 que se combate, tan sólo instrumenta la forma para establecer la votación nacional efectiva para obtener un nuevo cociente natural para efectos de asignar los diputados restantes de representación proporcional.

La fracción III, inciso a), establece que la votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural, cuyo resultado en números enteros será el total de

diputados a asignar a cada partido. De igual manera esta disposición contiene únicamente una fórmula para la obtención del número de diputados que corresponde asignar a cada partido según su votación nacional obtenida y conforme al nuevo cociente natural establecido en la fracción II.

La fracción IV, inciso a), dispone que ante el evento de que quedaren aún curules por distribuir, se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos. Se aclara que el artículo 13, puntos 1, y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé el "Resto Mayor" como elemento integrante de la fórmula de proporcionalidad pura para la asignación de diputados de representación proporcional, estableciendo que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido **político una** vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural (artículo 13, punto 1, inciso a), y que el resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir. De todo lo anterior se aprecia que, igualmente, esta fracción IV únicamente es regla consecutiva del procedimiento para asignación de diputaciones restantes.

GSA  
657

El punto 2 del artículo 15 combatido establece el procedimiento a seguir para la asignación de los diputados que correspondan a cada partido político por circunscripción plurinominal.

El inciso a) de este punto 2, establece que la votación efectiva por circunscripción será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución Federal, en cada una de las circunscripciones. De esto se aprecia que se instituye la fórmula para obtener la votación efectiva de cada partido pero ya por circunscripción plurinominal específica, para efectos de asignación, según corresponda, de los diputados de representación proporcional restantes a que se refiere la fracción VI del artículo constitucional citado.

§ En el inciso b) del punto 2, se prevé que la votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas. De igual manera el contenido de este inciso se traduce en una regla para la obtención de uno de los elementos de la

fórmula para la asignación de diputados por representación proporcional pero para circunscripciones plurinominales específicas.

En el inciso c) del punto 2 se establece que la votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinomial. De esto se advierte que de igual manera se establece el mecanismo en virtud del cual se obtendrá el resultado para determinar, según corresponda, la asignación de diputados por circunscripción específica.

Por último, el inciso d) del punto 2 dispone que si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinomial cuente con cuarenta diputaciones. De igual manera esta disposición es meramente procedimental, al establecer el mecanismo de asignación de diputados por representación

89  
658



proporcional en circunscripciones específicas, cuando agotado los supuestos de las fracciones anteriores aún quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos hasta agotar las que les corresponda.

De lo hasta aquí expuesto se deduce que los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no transgreden lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 54 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo 12, por una parte, tiene un sentido o alcance meramente conceptual, al definir ciertas acepciones propias de la materia electoral ("votación total emitida" y "votación nacional emitida") y, por otra, retoma y reproduce los principios de representación máxima, tanto numérica como proporcional, que como límite fijan las fracciones IV y V del citado artículo 54 de la Constitución; y, por su parte, el artículo 15 en cita sólo reglamenta de manera específica la base contenida en la fracción VI del artículo fundamental de referencia, al instrumentar las fórmulas para la determinación de los diputados restantes que corresponda asignar a cada partido político que tenga derecho a ello y conforme a su votación nacional efectiva.

DE  
ACCIÓN  
ELECTORAL

CORTE DE  
LA NACIÓN  
DE LOS JUICIOS

Destaca el hecho de que las fracciones V y VI del artículo 54 de la Carta Magna específicamente establecen los principios básicos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (límite máximo que no exceda por ambos principios en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida y asignación de diputaciones de representación proporcional restante), y los artículos 12 y 15 del Código en cuestión, lo que disponen es, el primero la conceptualización de la terminología respectiva y la reproducción literal de los principios básicos señalados en las fracciones IV y V del referido artículo 54, el segundo las fórmulas a través de las cuales se instrumenta y se lleva a cabo la aplicación de los principios constitucionales que autorizan la asignación de diputaciones restantes.

A mayor abundamiento los artículos reglamentarios en cita no introducen elementos sustantivos que lleven a considerar que modifican los principios primarios estatuidos en las fracciones constitucionales referidas, pues sólo entrañan disposiciones procedimentales y no sustantivas, específicamente fórmulas que hagan vigente la aplicación y materialización de las disposiciones

659

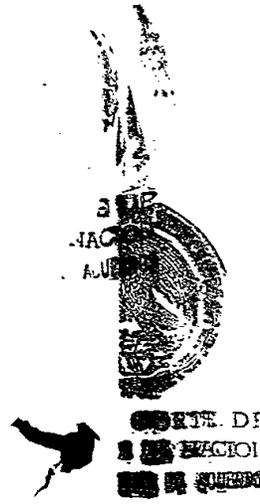


fundamentales, además de que la propia fracción VI del artículo 54, en su última parte, textualmente señala que la ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos (asignación de diputados restantes).

De todo lo anterior se colige que, atento al contenido de los artículos impugnados, se considera que éstos no violentan las bases para la elección de diputados por el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 54, fracciones V y VI de la Constitución Federal.

En estas condiciones resulta infundado el concepto de invalidez que propone el partido actor, pues del análisis integral de las normas impugnadas no se aprecia que éstas transgredan las disposiciones constitucionales señaladas.

Debe destacarse que la parte promovente aduce que las normas impugnadas no permiten una mejor distribución de las curules por el principio de representación proporcional y que, por el contrario, favorecen una desproporción al permitir que la representación de más de un partido en la Cámara de Diputados sea superior a su participación en la votación nacional emitida, situación que la norma



constitucional sólo prevé para el partido con mayoría de votos.

En primer lugar no se advierte que con las normas impugnadas se impida una mejor distribución de las curules por el principio de representación proporcional pues, como quedó visto, las normas se ajustan a la disposición constitucional y se limitan a reglamentar en lo adjetivo los mecanismos y fórmulas para que las bases constitucionales cobren real vigencia en la práctica, pues sería imposible su aplicación sin la reglamentación respectiva. En segundo, los principios rectores que fijan los lineamientos para la distribución por el principio de representación proporcional se encuentran comprendidos en las disposiciones constitucionales y no en las reglamentarias que no establecen cuestiones sustantivas en cuanto a estos principios de distribución, de lo que se infiere que la mejor o peor distribución de diputados por el principio de representación proporcional no deriva de la norma reglamentaria sino de la propia norma magna.

Por otra parte, con independencia de que se favorezca o no el que uno o más partidos puedan

67  
660

tener una representación mayor en la Cámara de Diputados con respecto a su votación nacional emitida, es una cuestión que no deriva tampoco de las disposiciones reglamentarias impugnadas sino, en todo caso, de las propias normas fundamentales.



Asimismo, no puede estimarse que se favorezca una desproporción en la representación de los partidos ante la Cámara de Diputados, toda vez que, conforme los principios rectores establecidos en el artículo 54 de la Constitución Federal, el derecho para asignación de diputados por el principio de representación proporcional deriva no de las fórmulas o reglas establecidas en la normatividad secundaria, sino de las disposiciones fundamentales que consideran de manera general la votación y representación que obtenga cada partido político, de tal manera que la asignación de diputación por representación proporcional dependerá de estos

§ elementos, por lo que, por un principio lógico jurídico, las asignaciones de diputados que obtengan por este principio y acorde a las bases para su asignación, será acorde al porcentaje de su votación obtenida y, por ende, proporcional a su representación.

Además, en las disposiciones constitucionales que se dicen transgredidas no se establece que sólo el partido con mayoría de votos tenga el derecho de tener una representación ante la Cámara de Diputados superior a su participación en la votación nacional emitida, máxime si se atiende a que, conforme al sistema mixto imperante en nuestro sistema electoral, la elección de diputados podrá hacerse por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, y que cualquier partido que reúna los requisitos señalados en las bases contenidas en las fracciones I, II y III del artículo 54 Constitucional, tendrá derecho a asignación de diputación por el principio de representación proporcional acorde con los principios y limitaciones señaladas en las bases contenidas en las fracciones IV, V y VI del propio fundamento constitucional, de ahí que se concluya que no existe limitación para que cualquier partido pueda ser beneficiado con la asignación de diputados conforme al principio de representación proporcional, siempre que se actualicen los presupuestos constitucionales establecidos en el referido numeral.



660  
661

Cabe agregar en cuanto a la cita que hace el partido actor respecto del dictamen que modificó la iniciativa del Ejecutivo Federal, la hace de manera recortada, ya que el texto completo dice:

“...COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA... VIII. DE LAS MODIFICACIONES A LOS ARTICULOS DEL PROYECTO DE DECRETO DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO. I.- DE LAS MODIFICACIONES AL ARTICULO PRIMERO REFERIDO AL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES... SEGUNDA. Con objeto de garantizar una equilibrada representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, la iniciativa presenta una fórmula de asignación de diputados de representación proporcional que asegura que solamente una fuerza electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules en la Cámara de Diputados al de su porcentaje de votación, al tiempo que distribuye esa diferencia igualitariamente entre el resto de los partidos políticos.”

Conforme al dictamen en mención lo que se establece es el interés de que solamente una fuerza

electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules al de su porcentaje de votación, pero no que los demás partidos no puedan obtener una representación proporcional mayor en relación a su votación nacional efectiva, como lo pretende hacer ver el partido promovente.

Por último, aduce también la parte actora que es inoperante la motivación que se da en el dictamen que modifica la iniciativa presidencial en la que se señala injustificadamente que conforme a los criterios de cociente natural y resto mayor se propiciaría una mejor distribución del reparto de curules de representación proporcional, siendo que dichos factores o conceptos igualmente aparecen señalados en la iniciativa modificada.

Debe desestimarse el concepto de invalidez aducido en virtud de que no reúne los elementos lógicos y jurídicos necesarios que permitan establecer que las disposiciones impugnadas puedan resultar violatorias de algún precepto de la Constitución Federal, ya que únicamente se limita a expresar que es inoperante la motivación expresada en la modificación hecha a la iniciativa de ley correspondiente, pero sin que se advierta que se

689  
682



suscite conflicto con alguna disposición de la Carta Fundamental que permita practicar el análisis de su constitucionalidad.

Atento a todo lo considerado en la presente ejecutoria, procede reconocer la validez de los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente, pero infundada, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática.



RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
PARA NOTIFICACION EN 22 ENE 1997

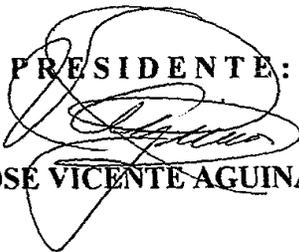
23 ENE. ... y por medio de lista, se notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público Consiste

SEGUNDO.- Se reconoce la validez constitucional de los artículos 12 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortíz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón. Firman los CC. Presidente y Ministro ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE:



MINISTRO JOSE VICENTE AGUINACO ALEMAN

PONENTE:



MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRON

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ

