



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

489

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/96
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en respuesta a la consulta formulada por el Señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Mariano Azuela Güitrón, con apoyo en el artículo 68, párrafo 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRIMERO. El Partido de la Revolución Democrática, en lo sucesivo PRD, señala 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 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

490

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 es 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

491

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 sobrerepresentación 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

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 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 asignarán 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

492
493

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 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 quien la presente.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

473
489

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 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.

CORTE DE
LA
LA

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;

494
495

B) El actual párrafo 3 del vigente artículo 12, párrafo 4, del originalmente propuesto, no puede ser contrario a lo 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 aplica 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 distribución de la 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 éste artículo, sin explicar el sentido o alcance del nuevo contenido de dicha norma, desde luego la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

442
996

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 1 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 54 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 hubieran obtenido por sí mismos;

- Las limitaciones que se establecen al número máximo de diputados que puede obtener



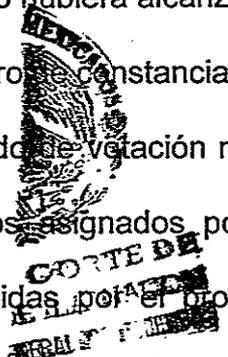
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

496
497

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.





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

497
498

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 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

498
499

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 solo 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 proporcionaran 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 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, esta Sala Superior considera que, como se observa en el anexo a este escrito,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

499
500

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 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

501

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

México, D. F., a 31 de diciembre de 1996.

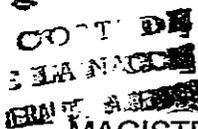
PRESIDENTE DE LA SALA SUPERIOR

MAGISTRADO

JOSE LUIS DE LA PEZA MUÑOZ-CANO

MAGISTRADO

LIC. LESNEL CASTILLO GONZALEZ



MAGISTRADA

LIC. ALFONSINA BERTA NAVARRO
HIDALGO

MAGISTRADO

LIC. ELOY FUENTES CERDA

MAGISTRADO

MTRO. J. FERNANDO OJESTO
MARTINEZ PORCAYO

MAGISTRADO



MTRO. JOSE DE JESUS OROZCO
HENRIQUEZ

MAGISTRADO



LIC. MAURO MIGUEL REYES
ZAPATA

SECRETARIO GENERAL



DR. FLAVIO GALVAN RIVERA

