

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-934/2018 Y ACUMULADOS¹

Formulo el presente voto particular porque difiero de la postura planteada en la sentencia aprobada por la mayoría en el sentido de confirmar el acuerdo a través del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó la asignación de diputaciones federales por el principio de representación proporcional.

A mi juicio, el acuerdo impugnado debe revocarse a efecto de que se contabilicen los triunfos de mayoría relativa en favor del partido de origen de las y los candidatos, ya sea por su militancia o conforme al acuerdo con el proceso interno del que emanaron, y posteriormente se realice nuevamente la asignación de representación proporcional, verificando el límite de sobrerrepresentación previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONTENIDO

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
2. MARCO NORMATIVO Y TEÓRICO DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y DEL RÉGIMEN DE COALICIONES	3
3. INVIABILIDAD DE QUE EL TRIUNFO POR MAYORÍA RELATIVA SE ASIGNE CONFORME A LA VOTACIÓN RECIBIDA POR LOS PARTIDOS COALIGADOS	12
4. EL INE DEBIÓ VERIFICAR LA SOBRRERPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS COALIGADOS, CONSIDERANDO LA MILITANCIA EFECTIVA DE LAS PERSONAS QUE OBTUVIERON TRIUNFOS ELECTORALES	16
5. CONTEXTO Y CONSECUENCIAS DE LA DECISIÓN	29
6. CONCLUSIÓN	46

¹ Colaboraron en la elaboración de este documento: Ana Cárdenas González de Cosío, Augusto Arturo Colín Aguado, Christopher Augusto Marroquín Mitre, Julio César Cruz Alcalá, Julio César Cruz Ricardez, Gabriela Alejandra Leyva Orozco, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Paulo Abraham Ordaz Quintero, José Reynoso Núñez y Regina Santinelli Villalobos.

1. Planteamiento del problema

El presente caso es de la mayor trascendencia porque implica resolver si la conformación de la Cámara de Diputados es acorde con los principios de representación previstos en la Constitución. Su relevancia se refleja en que prácticamente todos los partidos políticos comparecieron a este tribunal a demandar la revisión de la asignación de diputaciones por representación proporcional (RP) que realizó el INE. Así, se recibieron demandas del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Movimiento Ciudadano y del Partido del Trabajo.

El tema que se resuelve en estos juicios se ubica en el ámbito del sistema electoral, es decir, en el ámbito de las normas que rigen la forma como los electores emiten su voto y los votos se convierten en escaños o puestos de gobierno. En el sistema electoral para la Cámara de Diputados existe una norma constitucional que prohíbe que los partidos políticos tengan más de trescientas diputaciones o que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

Para calcular los límites de sobrerrepresentación se toman en cuenta la totalidad de los escaños obtenidos por los partidos políticos, es decir, tanto los obtenidos por mayoría relativa como por representación proporcional, por ello, cuando la autoridad administrativa electoral realiza el cálculo para asignar las diputaciones de representación proporcional o para determinar si algún partido excede los límites de sobrerrepresentación, debe tomar en cuenta cuántas diputaciones obtuvieron los partidos por mayoría relativa.

Precisamente, mediante el acuerdo impugnado, la autoridad administrativa electoral realizó la asignación de diputaciones de representación proporcional y para ello verificó si algún partido estaba sobrerrepresentado. De acuerdo a lo expuesto, el problema a resolver consiste en determinar **¿Qué base de curules de mayoría relativa se**

debe considerar para asignar diputaciones por representación proporcional, considerando los límites constitucionales de sobrerrepresentación?

2. Marco normativo y teórico del sistema electoral mexicano y del régimen de coaliciones

2.1. Sistema electoral

Me parece muy relevante considerar la perspectiva del tratamiento científico de los sistemas electorales. Como sabemos, sobre todo la ciencia política se ha dedicado a conceptualizar y teorizar a los sistemas electorales, entendidos, como ya señalé, como la forma en que los electores emiten sus votos y estos se convierten en escaños o en puestos de gobierno.

Para convertir los votos emitidos en escaños o en puestos de gobierno existen fundamentalmente dos métodos: la mayoría relativa y la representación proporcional. Estos métodos son a la vez reglas de decisión², porque determinan cuál candidatura obtiene el cargo en competencia, pero también, y fundamentalmente, son principios de representación, como precisaré más adelante.

El sistema electoral para la Cámara de Diputados federales combinado, porque integra a la mayoría relativa y a la representación proporcional, así se establece en el artículo 52 de la Constitución y en los artículos 12 y 13 de la LEGIPE. En esa combinación establece trescientas diputaciones que son electas en trescientas circunscripciones uninominales por la regla de mayoría relativa y doscientas electas por representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales en las que se eligen cuarenta escaños. La votación de la ciudadanía se realiza mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Los partidos políticos integran sus listas con un orden de prelación de las fórmulas que deben ser del mismo

² Nohlen, Dieter (2004) *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE., pág. 98.

género. Existe una barrera legal del tres por ciento. Los electores tienen un solo voto para elegir por ambos principios de representación.

En esta relación entre principios de representación, en nuestro sistema electoral el límite de sobrerrepresentación es un elemento fundamental porque define el carácter mayoritario del sistema electoral, con un límite a la desproporción natural que caracteriza a los sistemas mayoritarios. Su propósito no es eliminar la mayoría, sino el exceso de poder de decisión que pudiera tener la mayoría y que está definido en la constitución. Ese exceso es numéricamente cuantificable. El límite se establece en el artículo 54 constitucional cuando dispone que, ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios y 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.

La exposición de motivos de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 estableció que:³ “Para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno se propone disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pueda tener un partido político. Con ese mismo propósito la iniciativa plantea que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en 8 % el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor”.

De acuerdo con las finalidades expresadas en la exposición de motivos de la reforma que introdujo los límites a la sobrerrepresentación, es muy

³ Consultado en el documento “Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el diario oficial de la federación el 22 de agosto de 1996, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible para su consulta en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf

relevante señalar como una de las premisas teóricas para responder la pregunta planteada en los casos que estamos resolviendo, que la base de curules debe tener vinculación empírica con la presencia de los partidos políticos en la Cámara de Diputados. En las investigaciones politológicas no se entiende de manera aislada a los sistemas electorales, de los sistemas de partidos políticos⁴. Se les estudia en relación con sus efectos en la integración de los Congresos.

Los estudios sobre los sistemas electorales vinculan el método de conversión de votos en escaños (mayoría relativa y representación proporcional, en nuestro caso) y el número de parlamentarios que acceden al Congreso electo.

Como anticipé, es importante considerar que la mayoría relativa y la representación proporcional no son sólo fórmulas de decisión que se agotan al momento de la asignación. Como ha señalado Dieter Nohlen⁵, la mayoría y la representación proporcional son también y, sobre todo, principios de representación. Como principios, tienen una finalidad que se expresa en la integración del órgano colegiado. Así, la mayoría relativa tiene como finalidad lograr la gobernabilidad, o sea, la posibilidad de tomar decisiones. La representación proporcional tiene como finalidad que las fuerzas sociales y los grupos políticos se encuentren representados, o sea, que la pluralidad se vea reflejada en el parlamento.

De acuerdo a lo anterior, no se puede desvincular la finalidad teórica y normativa de los sistemas electorales, de la distribución partidista en la Cámara de Diputados. Precisamente en la forma como se distribuyen los escaños es en donde se reflejan algunas de las finalidades mencionadas, como por ejemplo la toma de decisiones en el gobierno interior de la cámara, o la capacidad de las minorías para cuestionar jurídicamente las decisiones de la mayoría a las que me referiré más adelante.

⁴ Véase Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. 2004. FCE: México. También Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945-1990*, Oxford: [Oxford University Press](http://www.oxfordup.com).

⁵ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, FCE, 2004, pág. 98.

Estos razonamientos nos muestran que no se puede separar el sistema electoral de la vinculación de los diputados a uno u otro grupo parlamentario, porque la modificación numérica de su composición sí podría impactar en el cumplimiento de las finalidades constitucionales de la mayoría relativa y de la representación proporcional, vistos como principios de representación. Así, estos principios no se agotan con la elección, se materializan en la representación.

2.2. Partidos y coaliciones

De acuerdo con el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa. Es decir, no puede haber coaliciones para los cargos de representación proporcional.

La posibilidad de que los partidos políticos se asocien entre sí para participar en los procesos electorales se ubica en el ámbito de tutela del derecho a la libertad de asociación en materia política. En los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución general se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país. También en los artículos 16 de la Convención Americana y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se identifica la dimensión política del ejercicio de este derecho fundamental⁶.

En ese sentido, en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Partidos se prevé como un derecho de los partidos políticos la posibilidad de formar coaliciones, en los términos de la normativa aplicable. En relación con lo anterior, en el artículo 85, párrafos 2 y 5 del mencionado ordenamiento se establece que “[l]os partidos políticos, para fines electorales, podrán

⁶ En el numeral 1 del artículo 16 de la Convención Americana se dispone: “Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”.

formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales” y “[s]e presumirá la validez del convenio de coalición [...] siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario”. Tales previsiones demuestran que la coalición es una modalidad de asociación entre partidos políticos cuyo objetivo es la postulación conjunta de candidaturas de acuerdo con la normativa interna de cada uno.

La dimensión colectiva de la libertad de asociación por parte de los partidos políticos no supone un impedimento para que las autoridades competentes regulen objetiva y razonadamente los procedimientos y requisitos para estar en aptitud de contender en una elección a través de una alianza a partir del orden constitucional.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley de Partidos existen las siguientes limitaciones: *i)* los partidos políticos no pueden postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición que integren; *ii)* ningún partido puede registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado por alguna coalición; *iii)* ninguna coalición podrá postular como candidato a quien ya haya sido registrado por algún partido político; *iv)* un partido no puede registrar a un candidato de otro partido; esta prohibición no se aplicará en los casos en que exista coalición o cualquier otra forma de participación política (candidatura común por ejemplo), y *v)* los partidos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso federal o local.

En el artículo 91 de la Ley de Partidos se establecen los requisitos que deben contener el convenio de coalición en todos los casos, por ejemplo: *i)* los partidos políticos integrantes; *ii)* el proceso electoral federal o local en el que participan; *iii)* el procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición; *iv)* acompañar la plataforma electoral o programa de gobierno, así como los documentos comprobatorios de aprobación por los órganos partidistas correspondientes, y *v)* señala el partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la

coalición, precisando el grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, entre otros.

El convenio de coalición terminará automáticamente cuando concluya la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones de senadurías y diputaciones, por lo que los candidatos electos a esos cargos de elección popular quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario señalados en el propio convenio.

Por su parte, el artículo 12 de la LEGIPE establece que, con independencia del tipo de elección o los términos pactados en el respectivo convenio de coalición, cada uno de los partidos políticos debe figurar con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate, esto quiere decir, que es indistinto que la candidatura a elegir por la ciudadanía sea bajo cualquiera de los dos principios que comprende el sistema electoral mexicano, sólo es un voto por boleta.

De esta manera, los votos se sumarán para la candidatura de la coalición (para determinar un ganador) y cuentan para cada uno de los partidos políticos para distintos efectos previstos en ley (acceder a la asignación de diputaciones o senadurías por el principio de representación proporcional, otorgamiento de financiamiento público y asignación de tiempos en radio y televisión) y en ningún caso se podrá transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.

Para clarificar la controversia a resolver debe precisarse la interacción entre diversos aspectos del régimen electoral mexicano que impactan en la asignación de cargos a través del sistema de representación proporcional.

Como se explicó en el marco teórico, en nuestro orden normativo se adoptó un sistema electoral de carácter combinado, en el que interactúan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Otra cuestión relevante es que, si bien se prevé que el sufragio tiene efectos para las dos reglas de decisión mencionadas, se contempla un modelo de un único sufragio o boleta. Lo anterior significa que a pesar de que el voto tiene un doble efecto, la manera en cómo el electorado

manifiesta su respaldo en mayoría relativa automáticamente se traduce para efectos de la representación proporcional. En otras palabras, en nuestro sistema propiamente no es viable que la ciudadanía manifieste su respaldo por opciones políticas distintas en cada una de las reglas de decisión que integran el sistema electoral⁷. En consecuencia, el orden normativo define las implicaciones bajo el principio de representación proporcional del sufragio emitido por mayoría relativa.

Asimismo, debe destacarse que en nuestro régimen electoral se prevé la posibilidad de que los partidos políticos participen en las elecciones de manera individual o a través de alianzas electorales. En específico, se contempla un modelo general de coaliciones que es aplicable tanto para las elecciones federales como para las locales. La definición de la manera en la que se participa también puede tener implicaciones en relación con el funcionamiento de cada parte del sistema electoral. En caso de que un partido político decida participar individualmente no hay mayor inconveniente, pues su votación será la misma tanto para mayoría relativa como para representación proporcional. Sin embargo, si dos o más partidos políticos deciden formar una coalición para la postulación, se deben definir varias cuestiones para generar certeza sobre el efecto y alcance que se debe otorgar a los sufragios manifestados a favor de la alianza electoral.

En ese sentido, es relevante tomar los siguientes aspectos de la regulación de las coaliciones para definir lo señalado:

- Las candidaturas que están comprendidas en el convenio son postuladas por todos los partidos de la coalición, en atención al mandato de uniformidad (párrafo 15 del artículo 87 de la LGPP).
- En el convenio de coalición se establece a qué partido político corresponde cada candidatura y, en consecuencia, el grupo parlamentario en el que quedaría comprendida en caso de resultar electa (artículos 87, párrafo 11, y 91, párrafo 1, inciso e), de la LGPP).

⁷ Lo anterior con la precisión de que sí es viable que, en las casillas especiales, bajo ciertos supuestos, el electorado.

- Con independencia del tipo de elección y de los términos en que se adopte el convenio, cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; así, los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos legales (párrafo 12 del artículo 87 de la LGPP).

Las cuestiones señaladas tienen distintas implicaciones en cada regla de decisión. Por un lado, la votación recibida por una coalición tiene el efecto bajo el sistema de mayoría relativa de traducirse en el respaldo que recibe la postulación correspondiente para definir si obtiene el triunfo, esto es, la suma de los sufragios de cada partido político se toma en cuenta.

Por otra parte, los votos obtenidos en mayoría relativa también se emplean como parámetro para cuestiones distintas, pero precisamente se adopta un modelo que permite valorar la representatividad y respaldo ciudadano de cada partido político en lo individual, al preverse que los emblemas aparecen de manera separada en la boleta electoral. En ese sentido, cuando la previsión habla de considerar la votación de cada partido en lo individual para todos los efectos legales se debe atender a los aspectos del sistema electoral en los que se utiliza la votación obtenida en las elecciones como parámetro, como es el caso de valorar si se supera el umbral mínimo para conservar el registro, para obtener prerrogativas y para adquirir el derecho a la asignación de cargos bajo el principio de representación proporcional.

Adicionalmente, de la normativa expuesta en relación con las coaliciones se advierte que se exige el señalamiento del partido político a quien corresponderá la curul en caso de que se obtenga el triunfo en la elección correspondiente. Esta regla no solamente tiene un impacto en la fase de preparación de la elección –en cuanto al registro del convenio y de las postulaciones respectivas–, sino que trasciende a la asignación de curules bajo el sistema de representación proporcional.

¿Por qué es importante conocer cuántas curules de mayoría relativa tiene cada partido político? Como se ha explicado, porque en la asignación de

diputaciones por representación proporcional se deben tomar en cuenta los límites en cuanto a la sobrerrepresentación de los partidos políticos, específicamente el límite de 300 curules por ambos principios y la restricción de no tener un número de espacios que equivalga a la votación nacional emitida más ocho por ciento. Bajo ese contexto es que también se vuelve indispensable resolver para cuál de los partidos que participaron en coalición debe considerarse cada uno de los cargos obtenidos bajo ese sistema electoral.

De esta manera, si bien el señalamiento del partido coaligado al que correspondería la curul de mayoría relativa se define desde el registro del convenio de coalición, lo cierto es que esa cuestión debe valorarse nuevamente en la postulación específica de las candidaturas y en el desarrollo del procedimiento de asignación de las diputaciones de representación proporcional.

Así, considerando que justamente la problemática consiste en establecer cuáles son los criterios que debe tomar en cuenta la autoridad electoral para definir a qué partido político corresponde cada curul de mayoría relativa, para efectos de calcular los límites de sobrerrepresentación, no es factible limitarse a decir que esa cuestión se definió desde la celebración de los convenios de coalición. Ello supondría admitir que el único criterio determinante para definir a qué partido político corresponde cada diputación obtenida por mayoría relativa es el señalamiento en el convenio de coalición respectivo, lo cual impediría resolver si es necesario tomar en cuenta otros elementos objetivos para establecer esa cuestión, con el ánimo de identificar y evitar una especie de elusión de los límites de sobrerrepresentación.

De conformidad con lo señalado, la problemática general consiste en resolver cuál es el criterio para determinar, en el contexto de la participación en elecciones a través de una coalición, a cuál de los partidos coaligados se le debe considerar la curul obtenida por mayoría relativa. Según se precisó, este es un tema que sí puede analizarse a partir de la asignación de las diputaciones de representación proporcional, porque justamente se debe resolver si únicamente se debe

tomar como criterio lo dispuesto en el convenio de coalición, tal como lo hizo el Consejo General del INE, o bien, si para definir este aspecto deben tomarse en cuenta otros criterios objetivos y relevantes.

Si bien en dicha cuestión se valoran elementos que se establecen desde la etapa de la preparación de la elección, como lo es la identificación realizada por los partidos en el convenio de coalición respectivo, su impacto determinante es en la asignación de cargos a través del sistema de representación proporcional. Ello porque la cuestión señalada es el referente para determinar el número de curules de cada partido político

3. Inviabilidad de que el triunfo por mayoría relativa se asigne conforme a la votación recibida por los partidos coaligados

Una de las posturas de los medios de impugnación es que el criterio para determinar al partido coaligado al que se le debe considerar la curul de mayoría relativa es al que obtenga la mayor votación en la elección respectiva. Esta posición parte del entendimiento de que una de las razones por las que el modelo de coaliciones prevé que los emblemas de los partidos coaligados deben ir de manera separada en la boleta electoral es poder identificar al partido que obtiene más votos y a quien, por ende, debe considerársele la curul de mayoría relativa. Para los recurrentes que sostienen este planteamiento, aceptar que los partidos coaligados puedan definir por acuerdo a quién corresponde la curul en caso de ganar equivale a permitir una transferencia de votos, siendo que uno de los objetivos de la regulación general de la figura de las coaliciones fue evitar esa mala práctica en materia electoral.

En la sentencia no se hacen cargo propiamente de este planteamiento porque, en general, se estima que en este momento no se puede analizar una cuestión que quedó definida desde la etapa de preparación de la elección. Ya expliqué las razones por las que no comparto esa postura y, por ende, estimo que es necesario responder expresamente a este planteamiento.

En mi opinión, no es factible que la determinación del partido coaligado al que corresponde la curul de mayoría relativa se base en el criterio de

la mayor cantidad de sufragios obtenidos en la elección correspondiente. Esta postura no es viable conforme al modelo vigente en materia de coaliciones que se contempla en la legislación electoral.

Esta forma de considerar los triunfos de mayoría relativa llevaría al extremo de que las coaliciones dejen de ser atractivas como una forma legítima de alianza electoral. Las coaliciones son mecanismos a través de los cuales pueden beneficiarse tanto los partidos mayoritarios como los minoritarios. En ese sentido, el partido mayoritario podría verse beneficiado de los sufragios que obtengan los minoritarios y que podrían ser determinantes para el triunfo en elecciones especialmente competidas. En cambio, es factible que los partidos minoritarios se aprovechen de la votación del partido mayoritario para lograr que sus candidaturas accedan a los cargos respectivos.

En otras palabras, para acordar una alianza electoral debe haber condiciones de negociación que permitan un *ganar-ganar*, de modo que cada una de las partes obtenga un beneficio en términos electorales, es decir, de acceso al poder público.

Sobre esta cuestión, la visión de la teoría de la elección racional es útil para explicar el comportamiento de los actores políticos, ya que plantea que los partidos políticos son actores racionales que se comportan de manera estratégica, no sólo actúan sino interactúan y, el resultado de sus acciones es determinado por su comportamiento frente al otro⁸.

Lo anterior resulta relevante ya que nos ayuda a entender y explicar desde una perspectiva no normativa el comportamiento de los partidos políticos en el proceso de formación de coaliciones. William Riker utiliza estos supuestos básicos al desarrollar una de las primeras teorías de formación de coaliciones, establece que los actores políticos racionales son conducidos por la noción de ganar, más que por la noción de poder, por lo que su comportamiento se explicará a través de la maximización de sus resultados. Por lo tanto, los comportamientos de negociación

⁸ McCubbins, Mathew D., y Michael F. Thies. "Rationality and the Foundations of Positive Political Theory". Los Angeles, 1996.

pueden ser modelados a partir de supuestos a priori, y de proposiciones deductivas sobre lo que los negociadores valoran más⁹.

Aunado a la perspectiva del comportamiento de partidos políticos como actores racionales, Cheibub, Przeworski y Saiegh¹⁰ ilustran el proceso de formación de coaliciones, mostrando que en sistemas parlamentarios o presidenciales los partidos políticos quisieran tener el mayor número de portafolios de gobierno o cargos de poder, con el fin último de aplicar políticas cercanas a sus preferencias. Asumiendo que el objetivo de los partidos políticos es que sus políticas se apliquen, si un partido político está en una posición donde ese punto ideal está lejano, es posible que el partido esté dispuesto a ceder portafolios (cargos de poder) a cambio de la capacidad de ejercer una política próxima a su punto ideal. **De modo que, si los partidos creen que no se beneficiarán electoralmente formando la coalición entonces se limitarán a hacerla.**

Es por esto que, en lo que se refiere al proceso de formación de coaliciones, el partido con la posición aventajada, en este caso MORENA, consideró si invitar o no a los partidos a la coalición. Teóricamente el partido con ventaja ofrece portafolios e inherencia en la política pública, mientras tanto, el “partido receptor” decidirá si aceptar o no.

En este sentido, la coalición es un proceso de negociación y, es probable que los partidos políticos actúen con base en lo que más les conviene para ganar, al menor costo posible. La coalición no tendría ninguna razón de ser para los partidos receptores o pequeños si únicamente se les utiliza para sumar votos y no se les conceden curules o escaños como lo plantean algunos de los recurrentes.

⁹ William Riker. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven and London: Yale University Press, 1962.

¹⁰ Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, y Sebastian M. Saiegh. “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”. Cambridge University Press, 2004: 565-587.

Por lo tanto, teóricamente es completamente válido que partidos que estén coaligados reciban curules a pesar de no haber ganado la elección por medio de sus votos en lo individual.

Sumado a lo expuesto, se estima que normativamente no es viable la propuesta de asignar la curul de mayoría relativa al partido coaligado con más sufragios. La circunstancia de que en la normativa se establezca que los sufragios se considerarán para cada uno de los partidos coaligados para todos los efectos legales únicamente impacta en aquellas cuestiones en las que se utiliza –precisamente– la votación individual como parámetro relevante. Considerando lo expuesto en relación con la razón de ser de las coaliciones, no se desprende elemento alguno –ni de la normativa ni de los valores fundamentales involucrados– que permita establecer que la identificación del partido coaligado al que corresponde el triunfo de mayoría relativa debe basarse en la votación recibida.

En congruencia con las razones expuestas, aceptar esta postura también podría llevar a escenarios en los que se distorsionaría la relación entre los representantes y la fuerza política a que materialmente asumen y que los respalda. En otras palabras, es perfectamente plausible identificar que ciertos candidatos se identifican con los partidos minoritarios que participan a través de una coalición, a partir de elementos como la militancia, su carrera política, entre otras. Bajo este escenario, aceptar la postura bajo análisis llevaría a considerar para un partido político a candidatos que claramente se encuentran vinculados con otro, lo cual incluso podría materializar una distorsión en términos de representatividad.

Lo expuesto no implica desconocer la necesidad de valorar otros criterios y elementos objetivos para definir a los partidos políticos coaligados a quienes debe considerarse cada una de las curules de mayoría relativa.

4. El INE debió verificar la sobrerrepresentación de los partidos coaligados, considerando la militancia efectiva de las personas que obtuvieron triunfos electorales

Los partidos actores argumentan que, en la asignación de curules de representación proporcional (RP), el INE **debió verificar** los límites de sobrerrepresentación considerando la **militancia efectiva** de las personas que fueron postuladas por la coalición “Juntos Haremos Historia” y que obtuvieron triunfos electorales de mayoría relativa.

Esto es, que el INE debía asegurarse que la información que la coalición le proporcionó en cuanto al origen y destino de las candidaturas ganadoras **fuera cierta**, pues sólo así contaría con los elementos necesarios para evaluar el nivel de representatividad que cada uno de los partidos coaligados tendría inicialmente al interior del órgano legislativo para, en su caso, hacer valer el límite de sobrerrepresentación de forma auténtica, asegurando con ello los principios de proporcionalidad y pluralidad previstos en la Constitución.

En ese sentido, de los planteamientos de los justiciables se extrae que estiman que **el momento procesal oportuno** para llevar a cabo esa verificación es después de la jornada electoral, es decir, en la etapa de resultados electorales, cuando tiene lugar la asignación de curules de representación proporcional —con la consecuente revisión de los límites de sobrerrepresentación—, pues es precisamente en esa etapa en la que, en todo caso, se materializaría algún perjuicio para ellos, derivado de una asignación irregular de curules.

La sentencia desestima tales planteamientos, pues considera lo siguiente:

- a)** Que **son ineficaces los argumentos** encaminados a exigir la revisión de la militancia efectiva de las candidaturas ganadoras de mayoría relativa, como elemento relevante para efectuar la asignación de RP (para calcular los límites de sobrerrepresentación) pues, según señala la sentencia, si tales argumentos fueran estudiados existiría la posibilidad de modificar el convenio que dio

origen a la coalición “Juntos Haremos Historia”, el cual quedó firme, y constituye un acto que pertenece a la etapa de preparación de la elección, por lo que ya no puede ser alterado; lo cual, además, es consistente con lo que decidió en el diverso juicio SUP-JDC-429/2018, que desechó la impugnación que pretendía la modificación del mencionado convenio, sobre la base de que tal acto había alcanzado definitividad y firmeza.

- b) Que no existe la obligación de realizar la verificación que afirman los actores, sino que para determinar a qué partido se le debe contabilizar un triunfo de mayoría relativa —como paso previo para realizar la asignación de RP—, el INE debe limitarse a observar lo que se acordó en el convenio de coalición correspondiente.

No comparto tales conclusiones ni las premisas que las sustentan, tal como lo explicaré en las secciones siguientes.

4.1. La asignación de curules de RP constituye el momento procesal oportuno para verificar la autenticidad de la información proporcionada en el convenio de coalición correspondiente y para determinar la militancia efectiva de las candidaturas que obtuvieron triunfos electorales en mayoría relativa

La sentencia argumenta que para la asignación de curules de RP el INE ya no puede verificar la militancia efectiva de las candidaturas ganadoras de mayoría relativa, como paso previo para determinar el número de curules que válidamente pueden ser asignadas respetando el límite constitucional de sobrerrepresentación.

Afirma lo anterior, pues estima que:

- La inconformidad de los actores se orienta a cuestionar las cláusulas contenidas en un convenio de coalición que es definitivo y firme pues se emitió y aprobó en la etapa de preparación de la elección, por lo que ya no debe ser modificado después de la jornada electoral.

- Que tal conclusión es consistente con lo resuelto en el juicio SUP-JDC-429/2018 que desestimó una impugnación en contra de dicho convenio que se presentó después de la jornada electoral.

No comparto tales conclusiones, por las razones siguientes:

4.1.1. Como los actores no buscan modificar el convenio es jurídicamente irrelevante que dicho acuerdo haya alcanzado definitividad y firmeza

En primer término, observo que los actores **no buscan modificar las cláusulas del convenio de coalición** de “Juntos Haremos Historia”. Por el contrario, la información de dicho convenio es uno de los elementos base para construir su argumento de fraude a la ley, pues ellos sostienen:

- Que en el convenio se pactó contabilizar ciertas candidaturas a un determinado partido quien declaró que el origen y destino de la candidatura respectiva se vinculaba a dicho instituto político.
- Que en la práctica lo declarado en el convenio es disconforme con la realidad porque en realidad se postularon a militantes de un partido en espacios reservados a un instituto político distinto.

En ese sentido, los actores no pretenden modificar el convenio, sino demostrar que a partir de lo pactado en el mismo (que asumen como definitivo y firme) se está cometiendo un fraude a la ley. Por esa razón, el que el convenio haya alcanzado definitividad y firmeza resulta jurídicamente intrascendente para la atención de la impugnación en estudio.

Además, a partir del convenio era imposible revisar la inconformidad de los actores pues por sí solo no genera el efecto que controvierten.

En efecto, la cláusula quinta del convenio de coalición señala lo siguiente:

CLAÚSULA QUINTA. De la pertenencia originaria de las candidatas y candidatos y grupo parlamentario del que formarán parte. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 91, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Partidos

Políticos y 276, párrafo 3, inciso e) del Reglamento de Elecciones, se señala que:

1. LAS PARTES reconocen y convienen para los efectos de este convenio que el origen partidario de cada una de las candidatas y de los candidatos a diputados y senadores federales a postular como coalición es el que se señala para cada uno de ellos y que se anexa al presente convenio.

2. De la misma forma, para el caso de resultar electos los diputados o senadores que se postulan, **LAS PARTES acuerdan que el grupo parlamentario al que se integrarán éstos será precisamente el del mismo partido político que se señaló en anexo señalado en el punto anterior.** Cada partido político que conforma la coalición, en su oportunidad, postulará y registrará candidatos propios a senadores y diputados federales por el principio de representación proporcional a ser electos el día uno de julio de dos mil dieciocho. (Énfasis añadido)

A manera de ejemplo, en el anexo al convenio por lo que hace a diputados se observa lo siguiente:

12 de diciembre de 2017

ANEXO REFERIDO EN LA CLÁUSULA QUINTA

Siglado que debe considerarse parte integrante del Convenio de Coalición denominado "Juntos Haremos Historia", suscrito entre los partidos del Trabajo, Morena y Encuentro Social.

ORIGEN Y
ADSCRIPCIÓN
PARTIDARIA

Total 142 75 75

Num.	Estado	Distrito	Cabecera	Morena	PES	PT
1	AGUASCALIENTES	1	JESUS MARIA			PT
2	AGUASCALIENTES	2	AGUASCALIENTES		PES	
3	AGUASCALIENTES	3	AGUASCALIENTES	Morena		
4	BAJA CALIFORNIA	1	MEXICALI	Morena		
5	BAJA CALIFORNIA	2	MEXICALI	Morena		
6	BAJA CALIFORNIA	3	ENSENADA			PT
7	BAJA CALIFORNIA	4	TIJUANA	Morena		
8	BAJA CALIFORNIA	5	TIJUANA	Morena		
9	BAJA CALIFORNIA	6	TIJUANA		PES	
10	BAJA CALIFORNIA	7	MEXICALI	Morena		
11	BAJA CALIFORNIA	8	TIJUANA		PES	
12	BAJA CALIFORNIA SUR	1	LA PAZ	Morena		
13	BAJA CALIFORNIA SUR	2	LOS CABOS			PT
14	CAMPECHE	1	CAMPECHE	Morena		
15	CAMPECHE	2	CARMEN	Morena		
16	COAHUILA	1	PIEDRAS NEGRAS		PES	

El dato que se desprende del anexo del convenio es la reserva de la candidatura, asociada al distrito respectivo (identificado por número estado y cabecera), pero sin conocer quién es el candidato que competirá.

En esta instancia los actores buscan sostener que **la persona que obtuvo un triunfo** electoral milita en un partido político diverso al que se reservó su candidatura conforme al convenio.

Así, se observa que la inconformidad de los justiciables no podía ser atendida con motivo de la emisión y/o aprobación del convenio de coalición respectivo, pues las candidaturas (las personas) que obtuvieron triunfos electorales sólo se conocerían hasta después de la jornada electoral.

El convenio de coalición no contiene la información necesaria para atender la inconformidad del actor, incluso, por sí solo, no revela el

posible fraude a la ley alegado por los actores, pues para verificar esa cuestión era necesario conocer el nombre de las candidaturas.

Consecuentemente, el hecho de que el convenio fuera un acto definitivo y firme en nada trasciende al estudio de los planteamientos de los justiciables, pues lo que ellos buscan es asegurar el respeto de los límites de sobrerrepresentación, para lo cual no es necesario modificar el convenio, sino asegurar que las candidaturas que se reservan en el mismo efectivamente sean ocupadas por personas que cuya candidatura no constituya un fraude a la ley.

4.1.2. El precedente SUP-JDC-429/2018 no es aplicable

En el citado precedente el actor controvertió aspectos vinculados al convenio de coalición. En la sentencia mencionada se dijo:

“...si bien los actores realizan diversos planteamientos, la lectura integral de las demandas permite concluir que su verdadera intención es que esta Sala Superior **se pronuncie a fin de que se realice la reestructuración de las candidaturas de diputados de mayoría relativa, que en su momento fueron aprobadas por el Consejo General del INE conforme al referido convenio** y, en consecuencia, puedan acceder a las diputaciones federales de representación proporcional a las que fueron postulados por el Partido del Trabajo.

En concepto de los accionantes, **fue indebido que el Consejo General del INE aprobara los términos del convenio respectivo**, para que la Comisión Coordinadora Nacional de la coalición postulara indebidamente a personas que no son militantes del Partido del Trabajo, en los espacios reservados a la militancia de este partido político.

Lo anterior, porque con ello, al momento de realizar la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, tendrán menos posibilidades de acceder a dichos cargos, a los que fueron postulados por el citado partido político...”.

Como en el citado precedente se delimitó que la impugnación del actor se relacionaba con aspectos del convenio, el hecho de que haya quedado firme no impide conocer de los argumentos del actor, pues como ya se dijo estos se relacionan con la asignación de candidaturas de RP, no con el contenido del convenio.

4.1.3. La afectación a los límites de sobrerrepresentación se materializa hasta la asignación

Habiendo descartado los argumentos de la sentencia, estimo relevante poner de manifiesto que, en mi concepto, **la asignación es el momento procesal oportuno** para que el INE verifique la **militancia efectiva** de las personas que fueron postuladas por la coalición, como condición necesaria para determinar el número de curules de mayoría relativa que corresponden a cada partido político coaligado para, a su vez, establecer el límite de curules de representación proporcional que válidamente le pueden ser asignadas a cada instituto político.

En consecuencia, es posible impugnar la irregularidad de dicha asignación.

Ello es así, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) Desde la óptica de la autoridad administrativa electoral, el INE es el organismo con la función constitucional de efectuar la asignación de diputaciones y senadurías de representación proporcional¹¹.

En ejercicio de dicha función, tiene el deber de hacer respetar límites constitucionales de sobrerrepresentación, establecidos en el artículo 54, fracción V, de la Constitución.

Dicha función no es meramente formal, ni se reduce a dar por cierta la información que los partidos establecen en sus convenios de coalición.

Si los partidos afirman que el origen y destino de una candidatura corresponde a un determinado instituto político, el INE no sólo debe

¹¹ Artículo 60 de la Constitución federal.

dar por sentada esa información, sino que tiene que verificarla para llevar a cabo una auténtica función de control de los referidos límites. Asumir una postura pasiva sería tanto como dejar a disposición de los sujetos regulados (destinatarios de los límites) la observancia de las reglas correspondientes.

Dejar de analizar la debida ejecución de las reglas establecidas en el convenio de coalición o las estrategias generadas para evadir obligaciones legales, es tanto como dejar de ejercer la función constitucional de tutela de los límites de representación encomendadas al INE.

- b) Desde la óptica de los justiciables, sólo están en aptitud de exigir que se revise la militancia efectiva de una candidatura ganadora como presupuesto para determinar los límites de sobrerrepresentación, **hasta que se realiza la asignación correspondiente.**

En efecto, con motivo de la **aprobación del convenio** de coalición no se definen candidaturas, por lo que no es viable que algún partido se queje de una presunta simulación del origen y destino de las candidaturas propuestas con motivo de la definición del convenio.

Luego, si bien es cierto, con motivo del registro de candidaturas es posible conocer a la persona que se postula y en ese sentido advertir si su militancia efectiva durante el periodo de campaña coincide con lo pactado en el convenio de coalición en cuanto a la determinación del origen y destino partidista de esa candidatura, lo cierto es que en ese momento tampoco se materializa afectación alguna a los límites de sobrerrepresentación, pues el hecho de que esta candidatura obtenga triunfos electorales es un hecho futuro de realización incierta.

No pasa inadvertido que en términos de certeza es más ventajoso buscar evitar un fraude a la ley desde la etapa de preparación de la elección, cuestionando la presunta estrategia de fraude a la ley desde que se conocen las candidaturas correspondientes, pero lo cierto es

que la afectación a los límites sólo se materializa hasta después de la jornada electoral, con motivo de la asignación de curules de RP.

- c) Finalmente, desde una óptica operativa institucional del control de regularidad constitucional el deber de hacer respetar los límites de sobrerrepresentación mandatados por la Carta Magna surge hasta el momento de la asignación.

Este deber implica que la revisión sea autentica, lo cual supone que dicho análisis incluye cualquier aspecto (como el origen de la militancia) cuya omisión de estudio pudiera implicar una simulación a los mandatos constitucionales correspondientes.

4.1.4. Mi postura es consistente con el precedente generado en la última asignación de diputaciones federales (SUP-REC-582/2015 y acumulados)

Como ya se dijo, la sentencia propone declarar inoperantes los agravios relativos al presunto fraude a los límites de sobrerrepresentación en la asignación de curules de RP; ello sobre la base de que el convenio de coalición es un acto definitivo y firme.

Quiero destacar que dicha postura es contraria al precedente generado con motivo de la última asignación de diputaciones federales de representación proporcional.

En efecto, en el recurso de reconsideración SUP-REC-582/2015 y sus acumulados se impugnó la asignación de representación proporcional de legisladores federales del año de dos mil quince, en el que se plantearon argumentos prácticamente idénticos a los que se hacen valer en los casos en estudio, esto es, que existían partidos que habían postulado militantes de partidos diversos declarando que su origen y destino correspondía al postulante.

En esa ocasión, y contrariamente a lo que ahora ocurre, la Sala Superior **no determinó ineficaces los agravios** respectivos, aduciendo que la materia de lo impugnado constituía una cuestión definitiva y firme, propia de la etapa de preparación de la elección.

Por el contrario, si bien desestimó los argumentos respectivos, determinó atenderlos en fondo, esto es, revisar su mérito, lo cual constituye una postura distinta, más favorable al acceso a la justicia y de la cual la sentencia se aparta en el caso concreto, sin siquiera explicar las razones del cambio en el criterio institucional de este Tribunal.

En cambio, como considero el criterio del precedente en mención, me inclino por mantener consistencia con dicho caso, en el exclusivo tema que se analiza.

4.1.5. La contradicción de criterios que dio origen a la jurisprudencia 29/2015 admite la posibilidad de revisar la militancia efectiva como una condición para respetar los límites de sobrerrepresentación

La contradicción de criterios SUP-CDC-8/2015 dio origen a la jurisprudencia 29/2015, de rubro: **“CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN”**.

La materia de estudio de dicha contradicción fue definir si con motivo de la aprobación de un convenio de coalición con el que simultáneamente se aprueban las candidaturas correspondientes (SM-JRC-2/2014) o al momento del registro de candidaturas (SX-RAP-14/2015; SX-RAP-16/2015; SX-RAP-17/2015; y SX-RAP-18/2015) era posible o no prohibir la postulación de candidaturas con un origen y destino distintos al asentado en un convenio de coalición.

El criterio resultante de la contradicción implica que, con motivo de la aprobación de un convenio junto a las candidaturas respectivas o en la inscripción de candidaturas, es posible que cuando exista convenio de coalición, una candidatura de elección popular puede ser postulada por un partido político diverso al que se encuentra afiliada.

No obstante, a pesar de la referida permisión, la propia contradicción de criterios reconoció que esa posibilidad podría verse acotada por los

límites de sobre representación que deben ser verificados por el INE, después de la jornada electoral, esto es, con motivo de la asignación de curules de RP.

De manera expresa, en la contradicción de criterios se dice lo siguiente:

“...la inclusión en el convenio de coalición de la mención del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido en el que quedarán comprendidos en caso de ser electos, en automático conduce a rebasar los límites del sistema de representación, sino que **en todo caso, la ejecución del acuerdo deberá ajustarse por la autoridad administrativa electoral a los parámetros constitucionales para evitar la sobre y subrepresentación de los órganos legislativos...**”.

Es decir, la propia Sala Superior reconoce que las estipulaciones de un convenio coalición están sujeta a los ajustes que sean necesarios para que, en la etapa de asignación, se respeten los límites de sobre y subrepresentación constitucionalmente previstos.

Por esa razón, estimo que es **en la etapa de asignación** cuando se pueden atender planteamientos como los que ahora proponen los actores, sin que la verificación respectiva suponga una afectación al principio de certeza, teniendo en cuenta:

- Constituye una función prevista tanto en la constitución como en la ley.
- La propia contradicción de criterios que dio origen a la jurisprudencia 29/2015 señala la posibilidad de llevar a cabo tal verificación y el ajuste correspondiente.
- El hecho de que, en la etapa de registros, en un contexto de coalición, se permita la postulación de una candidatura perteneciente a un partido por un instituto político diverso, no significa que esa situación deba ser tolerada en la asignación si ello supone una afectación a los límites de sobre representación correspondientes.

Explicadas las razones por las cuales considero que los planteamientos de los actores no son inoperantes (a partir de argumentos de definitividad, firmeza o certidumbre), procedo a explicar por qué considero que también les asiste la razón en cuanto el alcance del deber de verificación del INE de los límites de sobre representación.

4.1.6. El INE debió verificar los límites de sobre representación considerando la militancia efectiva de las personas que fueron postuladas por la coalición “Juntos Haremos Historia” y que obtuvieron triunfos electorales de mayoría relativa

Como expuse en el apartado anterior, la jurisprudencia 29/2015 tuvo su origen en un par de casos en el que se revisaron actos vinculados con el registro de candidaturas.

En ese sentido, el criterio resultante fue la permisión para que, dentro de una coalición, fuera posible que un partido **postulara** a una candidatura emanada de un partido diverso.

Dicho en otros términos, la citada permisión está dada en un contexto de postulación, tal como lo revela el propio rubro del criterio jurisprudencial, que señala: “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. **PUEDEN SER POSTULADOS** POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN”.

De igual forma, la propia contradicción de criterios que dio origen a esa jurisprudencia limitó el alcance del criterio a casos de postulación dejando abierta la posibilidad de que dicha permisión pudiera verse acotada en la etapa de asignación de curules, si se advertía la posibilidad de afectación o incumplimiento a los límites de sobrerrepresentación, al señalarse, tal como ya se expuso que **“la ejecución del acuerdo [convenio de coalición] deberá ajustarse por la autoridad administrativa electoral a los parámetros constitucionales para evitar la sobre y subrepresentación de los órganos legislativos...”**.

En ese sentido, considero que el referido criterio contenido en la jurisprudencia **no es aplicable en la etapa de asignación** de candidaturas, pues de lo contrario:

- Se estaría eludiendo la obligación de verificar que la composición de la cámara de diputados se juste a los límites de sobrerrepresentación establecidos constitucionalmente.
- Las reglas constitucionales estarían cediendo a la voluntad de las partes.

En efecto, afirmar que los partidos pueden acordar sin restricción ni sustento alguno a qué instituto político habrá de contabilizarse los triunfos obtenidos por los candidatos postulados bajo esa alianza, no es conforme con el diseño constitucional en estudio; por el contrario, ocasiona directamente la consecuencia negativa de una distorsión en el cálculo de los porcentajes de sobrerrepresentación de los partidos contendientes, así como del número de escaños que pueden alcanzar por ambos principios, lo cual evidentemente va en contra de los principios básicos que rigen la integración del órgano legislativo.

Resulta preciso destacar, que el criterio que se asume reconoce y respeta plenamente el derecho político-electoral con que cuenta el ciudadano que milita en un partido, para contender en un proceso organizado por un instituto político diverso para seleccionar candidatos a diputados de mayoría relativa y, de resultar ganador en esta contienda interna, ser postulado por una coalición integrada por dos o más partidos.

Lo anterior es así, pues si el candidato en mención resultara triunfador, esta Sala Superior considera que tendría todo el derecho a ocupar el cargo para el que fue electo.

Así entonces, serían los partidos que lo postularon a través de la coalición, quienes tendrían la obligación de señalar, en el convenio respectivo, que el eventual triunfo del ciudadano en mención deberá ser contabilizado a favor del partido en el que milita, para efectos de la asignación de diputados de representación proporcional, para garantizar que en la integración del órgano legislativo se acatarán las previsiones

constitucionales que tutelan el pluralismo y la proporcionalidad en la representación de las fuerzas políticas atinentes.

5. Contexto y consecuencias de la decisión

5.1. Argumentación histórica sobre límites a la representación legislativa

La representación de las minorías y mayorías en el Congreso federal ha implicado siete distintas reformas constitucionales, siendo la primera en 1963 y la última en 1996. Vale destacar algunas expresiones insertas en las exposiciones de motivos de algunas de esas reformas que dan luz acerca de la finalidad específica que cada reforma tenía, pero, sobre todo, el diseño constitucional electoral que se buscaba para el país. A su vez, las distintas exposiciones de motivos dan cuenta del contexto de partido hegemónico que se vivía y de la persistencia de las minorías de poder incidir en las decisiones tomadas al interior del Congreso.

La primera reforma se dio el 22 de junio de 1963 (con el presidente Adolfo López Mateos) a través de la cual se reconoció la necesidad de abrir canales para la representación de las minorías, “para que éstas opinen, discutan y voten”. Sin embargo, también enfatizan que son las mayorías las que deciden. La Exposición de motivos dice: “Si las minorías tienen derecho a la representación, la realidad política exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncien a favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que le corresponde a su condición mayoritaria”¹².

El texto reformado del artículo 54 establecía que todo partido nacional (inscrito en el registro) que alcanzara 2.5% por ciento de los votos a escala nacional tenía derecho a cinco escaños y a un escaño más por

¹² Exposición de motivos con fecha 22 de diciembre de 1962 presentada en la Cámara de Diputados, a partir de la iniciativa del Ejecutivo. Consultado en el sistema de intranet de la SCJN:

<http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMjflsnCECSIArvq0l5HCFIXkN9QRimN4pk8l165>

cada 0.5 % sucesivo de votos hasta un total de 20 escaños, a esta figura se le llamaría diputados de partido¹³.

Posteriormente hubo una reforma el 14 de febrero de 1972 que incrementó de 20 a 25 diputaciones de partido¹⁴. La configuración de la Cámara de Diputados en la siguiente legislatura (1976-1979) estaba conformada por 237 diputados, de los cuales 196 eran del PRI, 20 eran del PAN, 12 del PPS y 9 del PARM¹⁵.

El 6 de diciembre de 1977 surgió una nueva reforma que trascendió porque modificó el sistema, de uno mayoritario a un sistema combinado que aceptara diputaciones asignadas tanto por el principio de mayoría relativa, como por el principio de representación proporcional¹⁶. El objetivo de este cambio sustancial, de acuerdo con la Exposición de motivos, era: “las mayorías son quienes deben gobernar, pero debe evitarse el abuso de éstas, que surge cuando se impide para todo, la participación política de las minorías; el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular”¹⁷. Se buscaba que, “sin debilitar al gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías”. Los ajustes al sistema de representación proporcional se consideraron adecuados para el acceso a las minorías a la Cámara de Diputados y “es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido.”

Los artículos 52, 53 y 54 constitucionales fueron reformados, el número de diputados creció de 237 a 400, de los cuales 300 serían uninominales

¹³ Reforma consultada en el Diario Oficial del 22 de junio de 1963: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_061_22jun63_ima.pdf

¹⁴ Reforma consultada en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_073_14feb72_ima.pdf

¹⁵ Véase el Boletín Informativo “Conformación del Congreso de la Unión”, Año I, No. 40, Mayo-Agosto 2006, consultado en http://www.senado.gob.mx/library/archivo_historico/contenido/boletines/boletin_40.pdf

¹⁶ Reforma consultada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

¹⁷ Exposición de Motivos con fecha 6 de octubre de 1977 presentada en la Cámara de Diputados, a partir de la Iniciativa del Ejecutivo.

–electos por mayoría relativa- y 100 asignados por representación proporcional y el sistema de listas regionales. Un partido podía asignársele diputaciones por representación proporcional siempre que: a) no hubiera obtenido 60 o más diputados por mayoría, y b) el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Posterior a la reforma, la siguiente legislatura (LI) se conformó por 400 diputados, de los cuales 296 eran del PRI, 42 del PAN, 18 en el PCM, 12 en el PPS y el PARM, respectivamente, y 10 en el PST y el PDM, cada uno¹⁸.

La siguiente reforma fue del 15 de diciembre de 1986 con la que se incrementó el número de diputaciones por representación proporcional, de 400 a 500¹⁹. El 6 de abril de 1990 hubo otros cambios al modelo para establecer que el número máximo de diputaciones que podría tener un partido es de 350, mediante ambos principios²⁰. Tres años después, el 3 de septiembre de 1993, se abolió la cuota de gobernabilidad la cual garantizaba, por mandato de ley, mayoría absoluta al partido político con el mayor número de triunfos en los distritos uninominales y fue reducido de 350 a 315 el número máximo de curules que un partido político podía tener por los principios de mayoría relativa y representación proporcional²¹.

Respecto de la cláusula de gobernabilidad, en la exposición de motivos claramente establece que se busca impedir que un solo partido tenga la mayoría calificada consistente en dos terceras partes que le permita

¹⁸ Boletín informativo antes citado.

¹⁹ Reforma consultada en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1986: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf; “Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el diario oficial de la federación el 15 de diciembre de 1986”, Publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y disponible para su consulta en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/109%20-%2015%20DIC%201986.pdf

²⁰ Reforma consultada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf

²¹ Reforma consultada en el Diario Oficial del 3 de septiembre de 1993: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf

efectuar reformas constitucionales. El texto de la Exposición de Motivos expresa: “La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus votos, pueda eventualmente alcanzar las dos terceras partes en la integración de la Cámara. La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, **establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución**”²².

Durante la Quincuagésima quinta Legislatura (LV, de 1991-1994), el Congreso estaba conformado por 320 diputados del PRI (de 500), 89 del PAN, 41 del PRD, 23 del PFCRN, 15 del PARM y 12 del PPS²³.

La siguiente reforma constitucional se publicó el 22 de agosto de 1996 para establecer que la iniciativa plantea que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en 8 % el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. Además, se redujo de 315 a 300 escaños los correspondientes a la mayoría relativa. El límite que impide la sobre representación y ese diseño institucional es el que actualmente rige y calibra la representación al interior del Congreso.

La Exposición de motivos es clara al apuntalar el propósito de este límite: “A partir de la promulgación de esta reforma toda decisión fundamental para la República que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político”²⁴.

²² Exposición de Motivos con fecha 19 de agosto de 1993 presentada en la Cámara de Diputados, a partir de la Iniciativa del Ejecutivo. Consultado en el sistema de intranet de la SCJN: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMjflsnCECSIArvq0I5HCFIXkN9QRimN4pk8I165>

²³ Boletín Informativo antes citado.

²⁴ Exposición de Motivos con fecha 26 de julio de 1996 presentada en la Cámara de Diputados, a partir de la Iniciativa del Ejecutivo. Consultado en el sistema de intranet de la SCJN: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMjflsnCECSIArvq0I5HCFIXkN9QRimN4pk8I165>

Al mismo tiempo, la Exposición de motivos de la reforma de 1996 buscaba establecer mecanismos “que armonizan por un lado la representación de las distintas fuerzas políticas por otro, que los órganos de gobierno estén en condiciones de cumplir permanentemente con eficacia sus atribuciones y objetivos”.

La legislatura LVI, del 1994-1997, estaba conformada por 271 diputados del PRI, 119 diputados del PAN, 65 del PRD, 9 del PT y 8 independientes²⁵.

Después de analizar la visión del Constituyente a lo largo del tiempo, es preciso decir que el propósito detrás de esas reformas (consagrado en la de 1996) es armonizar, por un lado, la representación de las distintas fuerzas políticas por otro, que los órganos de gobierno estén en condiciones de cumplir permanentemente con eficacia sus atribuciones y objetivos.

A su vez, al visibilizar los cambios constitucionales y la voz del Constituyente, de la mano de los cambios en las distintas legislaturas del Congreso, se observa que estos cambios impactaron en hacer que el Estado mexicano transitara de ser regido únicamente por mayorías, a ser gobernado por mayorías en concierto con minorías.

Eliminar sustantivamente este límite implicaría un retroceso en la transición democrática pues estaríamos en un contexto como el de 1963 en el cual las minorías, tal como lo expresa la Exposición de motivos de esa reforma, podían discutir, opinar y votar, pero no decidir pues eso sólo lo podía hacer el partido político que tuviera la mayoría.

Al mismo tiempo, el límite de sobre representación cobra relevancia al exigir que las modificaciones que se hagan a la Constitución, cuenten con el consenso de las distintas ideologías representadas en el Congreso y no que algún cambio constitucional esté impulsado únicamente por la visión de Estado de un partido, aun cuando éste sea mayoritario.

²⁵ Véase el Boletín Informativo.

5.2. Pesos y contrapesos: gobierno de mayoría y disciplina partidista

En términos de Shumpeter, la lucha en una democracia es por el poder, no por alternativas en las estrategias o las políticas públicas. Así pues, señala que las demandas políticas ciudadanas pueden ser restringidas, manipuladas, aumentadas y frenadas por la oferta de políticos profesionales. Por lo tanto, Shumpeter elabora una alternativa donde propone que el régimen democrático es un método de competencia política. De modo que, los perdedores de una elección aceptan un resultado y les interesa mantener las reglas del juego político en la medida que les garantizan su existencia y potencia política. La base de la lucha electoral democrática es el consenso en las reglas electorales²⁶.

En este sentido, Mill analiza los límites del poder, donde la misma libertad puede estar trastocada. La voluntad del pueblo se convierte en otra cosa sutilmente diferente, si bien, es la voluntad de la mayoría o de quienes son reconocidos como la mayoría. Es por esto, que Mill señala que hay distinguir entre el pueblo y la mayoría y, esta mayoría puede querer oprimir al resto de los ciudadanos. La mayoría se impone en las opiniones y sentimientos y, la sociedad necesita protección contra el abuso de poder de la tiranía de la mayoría. Por lo tanto, el enemigo de la libertad es la creencia de que la voluntad de la sociedad está en la voz de mayoría²⁷.

Montesquieu señala la necesidad de limitar la concentración de poder y, plantea la separación y distribución del poder en tres ramas de gobierno, el cual implica un sistema de pesos y contrapesos, donde los tres poderes del Estado deben estar facultados para prevenir actos de otros poderes que pudieran resultar arbitrario o poco democráticos y, a su vez, compartir algunas de estas facultades²⁸. El veto presidencial funge como

²⁶ Godofredo Vidal de la Rosa. "Teoría democrática, Joseph Shumpeter y la síntesis moderna". *Argumentos*, vol.23, no.62 México. 2010.

²⁷ La Mayoría y la Libertad. Selección de ContraPeso.info. Libertad Política. 1999.

²⁸ Claudia Fuentes. Montesquieu: teoría de la distribución social del poder. *Rev. cienc. polít.* vol.31 no.1 Santiago. 2011.

un mecanismo de contrapeso, y cualquier resolución que tomen las dos cámaras están sujetas de ser revisadas por el presidente²⁹. Por otra parte, en adición al principio de mayoría se encuentra al compromiso con la libertad individual el cual constituye esencialmente el propósito último de restringir y contener el poder. Esto porque, desde una perspectiva liberalista, la decisión que emane de una mayoría debe realizarse siempre que cada persona, en lo individual, goce de las libertades básicas que permitan forjar e intercambiar ideas y opiniones.

En un sistema presidencialista como el nuestro, la eficacia de los contrapesos entre éste y el Congreso se verifican o bien se neutralizan, de acuerdo con si estamos ante un gobierno de minoría o bien con uno de mayoría. En el primer caso –gobernar con una presencia minoritaria en el Congreso– puede haber falta de consensos entre ambos poderes al grado de generar parálisis o bloqueo institucional. En el segundo caso –gobernar con mayoría en el Congreso– puede propiciar mayor facilidad para la toma de decisiones y negociaciones más fructíferas. Sin embargo, si el partido del presidente es el mismo que el que domina el Congreso con una mayoría disciplinada, el resultado es un control unificado del gobierno³⁰.

En el sentido de lo mencionado, quisiera mencionar aquí dos tipos de decisiones que nos pueden servir de parámetro para mostrar empíricamente que el cálculo de los límites de sobrerrepresentación sólo tiene sentido de acuerdo a la finalidad prevista en la exposición de motivos que fundamentó su establecimiento, si se considera la pertenencia efectiva y genuina de los legisladores a un grupo parlamentario. Me refiero por una parte a la toma de decisiones en la junta de coordinación política, por otra, a la posibilidad de las minorías parlamentarias de presentar acciones de inconstitucionalidad.

²⁹ Mario Melgar Adalid. *Separación de poderes*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 2016.

³⁰ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002), “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring Scott y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Ed. Paidós, Buenos Aires.

De acuerdo con los artículos 31, 33 y 34 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados es un órgano colegiado de dirección política que se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. En ese sentido, se considera que esa Junta es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por lo que en ese órgano se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos necesarios para adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Entre las atribuciones más importantes de la Junta, se encuentra la de impulsar acuerdos que: a) busquen agilizar el trabajo legislativo; b) representan la posición política de la Cámara. Se advierte que es un órgano vital para el funcionamiento correcto de tal órgano legislativo pues también están encargados de aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara, así como de asignar los recursos que les correspondan a los grupos parlamentarios.

Aunado a ello, tiene encomendada la importante función de emitir convocatorias para la designación de los integrantes de los órganos constitucionalmente autónomos.

La Junta, una vez instalada, deberá sesionar por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta a través del sistema de voto ponderado, es decir, los Coordinadores presentaran tantos votos como integrantes de su grupo parlamentario.

Así pues, la Junta de Coordinación Política adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

De allí la relevancia de establecer los límites constitucionales de sobrerrepresentación de acuerdo a lo que establece la Constitución, para que un solo partido no tenga una mayoría excesiva en términos constitucionales que genere un poder concentrado en una fuerza política para establecer los temas que se voten en la agenda.

Si bien, el tema de la manipulación de la agenda y sus consecuencias ha recibido bastante atención en la ciencia política. En términos generales, la literatura ha demostrado que, en la mayoría de las circunstancias, pero no en todas, las personas que están en condiciones de manipular la agenda obtienen una influencia relativa en la elección colectiva. Mientras más homogéneas sean las preferencias del partido, más miembros acordarán ampliar los derechos de propuesta del otro, debilitando así los derechos de veto. El valor de la mayoría es, entonces, el poder de impulsar ciertos temas en la agenda, cambiando las políticas de status quo asociadas³¹.

Cox y McCubbins³² han estudiado este comportamiento para el Congreso de Estados Unidos, así pues, en su libro de *Leviathan legislativo*, concluyen que el partido mayoritario gobernará en la cámara por medio del control de la agenda; ya que permite que el partido mayoritario favorezca a sus miembros privilegiando los proyectos de ley patrocinados por los miembros de la mayoría y otorgando mayores poderes de veto sobre la legislación (en relación con el partido minoritario).

Respecto a la posibilidad de las minorías parlamentarias de controvertir jurídicamente las decisiones de la mayoría, la Reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, defiende a las minorías políticas en el sentido que les otorga recursos para promover una acción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, se modificó el artículo 105 determinando quienes pueden promoverla, como por ejemplo: a) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de

³¹ Eric Magar. "When Cartels Split: Roll Call Votes and Majority Factional Warfare in the Mexico City Assembly". ITAM. Ciudad de México. 2011.

³²Gary Cox y Mathew McCubbins. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press. 1993.

alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y d) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, entre otros actores.

Se trató, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que un grupo de personas que no forman parte de la mayoría puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución. Siendo indudable que los resultados electorales recientes aminoran la pluralidad lograda, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos.

La disciplina partidista se ha tomado como variable independiente que explica la forma como los legisladores se comportan al interior del Congreso. El concepto de disciplina partidista puede entenderse como el acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria, es decir, la propensión de un partido de votar en el mismo sentido. Por el contrario, hay indisciplina cuando un miembro del partido se abstiene de votar o vota en contra de la línea del partido³³. La disciplina partidista emerge en ciertas condiciones institucionales, de acuerdo con Mainwaring y Shugart, estas condiciones o determinantes son: el control de la selección de candidatos, el control del orden en el que los miembros son elegidos dentro de una lista partidista, repartición de votos entre los candidatos y las reglas parlamentarias.

De acuerdo con Mainwaring y Shugart, la disciplina partidista influye en el funcionamiento del presidencialismo³⁴. Cuando la disciplina es fuerte,

³³ María Amparo Casar, citada en Enrique Ortiz, "Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal", 2008-2011.

³⁴ 2002, véase nota previa.

puede brindar su base de apoyo a las propuestas del ejecutivo. Además, la negociación del Ejecutivo con los líderes parlamentarios es más fluida y aumenta la posibilidad de acuerdos. En un contexto de disciplina partidaria, los pesos y contrapesos que ejercen idealmente el Congreso al Ejecutivo y viceversa se nulifican por completo, lo que a la postre puede generar concentración de poder, decisiones arbitrarias y restricciones a las libertades.

Se podría decir pues, que la disciplina partidista en México es una característica subyacente por la historia que tenemos de partido hegemónico y por las mismas reglas parlamentarias. Debido al voto ponderado que se les otorga a los líderes de los grupos parlamentarios, las negociaciones en el Congreso únicamente dependerán de una escasa cantidad de personas, o del número de líderes parlamentarios. En este sentido, cada líder establece su poder para negociar frente a sus opositores mediante el número de curules que trae detrás o que representa. Es decir, en México los diputados no son negociadores por sí mismos, sino que ceden su voto a un negociador supremo que reúne el poder individualizado de cada representante en un poder de negociación único. Esto es la esencia del poder, y en un Congreso con una mayoría absoluta otorgada a un líder parlamentario, la necesidad de negociación se desvanece y es posible que se imponga la voluntad de una sola fuerza política sin contrapesos que la limiten.

5.3. Caso comparado y representación proporcional

Uno de los argumentos centrales de la sentencia es que la situación cuestionada no está constitucionalmente prohibida, sino que, por el contrario, se encuentra al amparo de la libertad de autodeterminación partidista. Al respecto, considero que la libertad referida sólo puede existir dentro de la Constitución y no fuera de ella. En tanto el ejercicio de esa libertad tenga como efecto que un partido político exceda los límites de sobrerrepresentación permitidos constitucionalmente, no puede ser permitida por este tribunal constitucional. Por otra parte, ninguna norma creada por un legislador racional puede habilitar a violentar la Constitución. En el ámbito comparado, se encuentran argumentos que

fortalecen estas afirmaciones. Es relevante al respecto el caso conocido como las listas “morochas” o listas gemelas en Venezuela³⁵.

“La constitución de 1999 otorgó rango constitucional a la personalización del voto y a la representación proporcional, o sea a ambos elementos constituyentes de un sistema combinado. Respecto a la manera de su combinación, la Exposición de Motivos de la Constitución dejó bien claro que la personalización del voto “debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo”. Sin embargo, las fuerzas vivas del país empezaron a interpretar y usar el sistema como más les convenía en la lucha por el poder. La puerta de entrada para estas maniobras fue el voto doble, Se presentaron candidatos para los escaños uninominales, llamados “morochas”, no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos a una misma corriente política, para doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto ocurrió, cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación “las morochas” de forma masiva en las elecciones de diciembre de 2005 con la perspectiva de diezmar a la oposición. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada de las elecciones (Molina, 2005). Su posterior recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia tampoco resultó. La Sala Constitucional de la Corte no encontró, como se lee en la sentencia No. 74 del 25-1-2006, “pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo denominado “las morochas” y las normas superiores constitucionales”. En detalle, la Sala declaró primero que el mecanismo de “las morochas” no se encuentra prohibido ni por el resto del ordenamiento jurídico. Concluía, segundo, que lo que no esté prohibido, no puede estar en contra de la ley. Este argumento ya peca de ser muy

³⁵ Nohlen, Dieter (2017). “Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas”. *Política y Gobernanza. Revista de Investigación y Análisis Político*, I: 20-21.

dudoso, pues no parece lícito traspasar un concepto del derecho penal al derecho constitucional. La sentencia de la Corte se fundamentó en varias otras consideraciones, cada una de ellas muy cuestionable, a veces, absurda. Se sostenía, por ejemplo, que el mecanismo de “las morochas” no afecta de ningún modo al principio de representación proporcional, “dado que no proscribire, rechaza, ni niega la representación proporcional”. Pero en realidad, en la distribución de los escaños, se da todo lo contrario, ese mecanismo de candidatura lesiona la norma constitucional de representación proporcional, contradice lo expuesto en la Exposición de Motivos de la Constitución y afecta de la manera más extrema el principio de representación proporcional, pues lo niega, produciendo empíricamente resultados electorales que corresponden al concepto diametralmente opuesto de representación por mayoría. La sentencia hace alusión también a principios que supuestamente apoyan la sentencia, principios que interpreta de forma sesgada o trivial, sin convencer en lo absoluto, o que sólo convencen a los que no entiendan de materia electoral. El principio de la libertad, por ejemplo, se realiza con y dentro de la una Constitución, no fuera ni contra de ella”.

En el caso concreto, a pesar de que la sentencia establezca que no se controvierte la prohibición constitucional del límite de sobrerrepresentación de 8 %, la evidencia empírica muestra lo contrario, como se muestra a continuación a partir de un ejercicio académico que considera instrumentos de medición politológicos.

5.4. Número de partidos efectivos

Los politólogos definen un sistema de partidos por su número de partidos relevantes. Por lo tanto, surge la necesidad de una medida para el número de partidos que tenga en cuenta sus tamaños relativos. La forma menos arbitraria es dejar que las cuotas de voto determinen sus propios pesos. Por lo tanto, se puede operacionalizar el concepto de número de partidos con base en la relación de votos y escaños.

Primero, para obtener el número efectivo de partidos, Taguepera y Shugart³⁶ plantean una fórmula que calcula lo siguiente:

1. En primer lugar, se obtiene el valor ponderado de cada partido por medio del porcentaje de votos que tuvo al cuadrado. Por ejemplo, sin arbitrariedad, el partido con el 1 por ciento de los votos estaría prácticamente descontado, ya que su valor ponderado se convierte en $(01)^2=.0001$.
2. En segundo lugar, se hace la sumatoria de los valores ponderados de cada partido.

El resultado de sumar dichos valores ponderados para todos los votos que recibe cada partido, se denomina índice de concentración Herfindahl-Hirschman³⁷, que se designa como HH.

$$HH = \sum p_i^2$$

Los valores de HH se encuentran entre 0 y 1.

3. En tercer lugar, el número efectivo de partidos (N_v) ³⁸ es definido como el inverso de HH:

$$N_v = 1/HH = 1/ \sum p_i^2$$

Haciendo dicha operación para los resultados electorales de este proceso obtenemos lo siguiente:

Partido	Votos recibidos	Porcentaje del total	Valor ponderado de cada partido
PAN	10,093,012	18.9%	0.035721
PRI	9,307,233	17.4%	0.030276
PRD	2,967,452	5.5%	0.003025
PT	2,210,988	4.1%	0.001681
PVEM	2,694,654	5.0%	0.0025
MC	2,484,185	4.6%	0.002116

³⁶ Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press: New Haven & London. 1989.

³⁷ El índice tiene aplicaciones más allá de los estudios electorales.

³⁸ Los autores agregan la "v" porque es el número efectivo de partidos obtenido a través de los votos.

Partido	Votos recibidos	Porcentaje del total	Valor ponderado de cada partido
NA	1,390,882	2.6%	0.000676
MORENA	20,968,859	39.2%	0.153664
ES	1,353,499	2.5%	0.000625
Sumatoria de los valores ponderados (HH)			0.230284

Por lo tanto, el número efectivo de partidos se obtiene dividiendo 1 entre la sumatoria de los valores ponderados (HH): $1 / .230284$. Lo que nos da como resultado: **4.34**

En este sentido, la teoría predice que, para tamaños de partidos distintos, usualmente se obtiene un valor fraccional del número efectivo de partidos, como es el caso.

Segundo, se obtiene el número efectivo de partidos basado en los asientos designados.

La siguiente tabla muestra la conformación del Congreso como realmente quedaría, si hacemos caso a las demandas del PAN-MC-PRD y contamos a los candidatos del PT y PES que tienen como partido de destino a MORENA, como candidatos de MORENA³⁹.

Partido	Votos recibidos	Porcentaje del total	Escaños obtenidos	Porcentaje del Total
PAN	10,093,012	18.9%	81	16.2%
PRI	9,307,233	17.4%	45	9.0%
PRD	2,967,452	5.5%	21	4.2%
PT	2,210,988	4.1%	15	3%
PVEM	2,694,654	5.0%	16	3.2%
MC	2,484,185	4.6%	27	5.4%
NA	1,390,882	2.6%	2	0.4%

³⁹ Las demandas concluyen en una conformación distinta, aunque únicamente se utilizan para identificar a los candidatos que realmente serán contabilizados por MORENA, es decir, la conformación real que aquí se presenta difiere en la conformación hecha por el INE, respecto a la distribución de candidatos entre MORENA, PT y PES.

Partido	Votos recibidos	Porcentaje del total	Escaños obtenidos	Porcentaje del Total
MORENA	20,968,859	39.2%	282	56.4%
ES	1,353,499	2.5%	11	2.2%
TOTAL	53,470,764		500	

Con base en la tabla anterior, se obtiene el número de partidos efectivos a partir de los asientos designados (N_s)⁴⁰, por medio de la siguiente fórmula:

$$N_s = 1 / \sum s_i^2$$

Haciendo la operación, el resultado es 2.7 partidos efectivos.

Ahora bien, recapitulando el resultado de la fórmula anterior en comparación de esta tenemos que el número efectivo de partidos por medio de votos (N_v), es de 4.34 y, el número efectivo de partidos por medio de asientos (N_s), es de 2.7. Estos números sirven para demostrar que las reglas electorales o, la interpretación de éstas como en el caso, tienden a reducir el número de partidos; si bien, el número efectivo de partidos por medio de asientos es menor al número efectivo de partidos por medio de votos. Los países más plurales tendrán una diferencia menos abrupta.

5.5. Desviación de proporcionalidad

Muchos diseñadores de sistemas electorales consideran deseable la representación proporcional aproximada, y a menudo argumentan que la regla de pluralidad produce una desviación excesiva de RP. Para analizar tales cuestiones, la desviación debe definirse operativamente. Dicha desviación se puede medir por cada partido político, o tomando el sistema de partidos en su totalidad. Así pues, la siguiente tabla muestra la proporcionalidad o desproporcionalidad de cada partido político y,

⁴⁰ Los autores le agregan la “s” refiriéndose a “seats”. Es decir, el número de partidos efectivos de acuerdo a los escaños designados.

posteriormente se realiza la operación para obtener la desproporcionalidad del sistema de partidos en su conjunto.

El índice de desviación que propone Taguepera y Shugart se obtiene a partir de la diferencia entre el porcentaje de curules y de votos.

Al construir el índice de desviación de proporcionalidad para la conformación del Congreso real⁴¹ obtenemos que:

Partido	Porcentaje del total	Porcentaje del Total	Diferencia entre escaños y votos
PAN	18.90%	16.20%	-2.70%
PRI	17.40%	9.00%	-8.40%
PRD	5.50%	4.20%	-1.30%
PT	4.10%	3%	-1.10%
PVEM	5.00%	3.20%	-1.80%
MC	4.60%	5.40%	0.80%
NA	2.60%	0.40%	-2.20%
MORENA	39.20%	56.40%	17.20%
ES	2.50%	2.20%	-0.30%

Ahora, para obtener la desviación del sistema de partidos en su conjunto se realiza la siguiente fórmula:

$$D = (1/2) \sum |s_i - v_i|$$

Donde s son las curules y v son los votos.

Haciendo la operación, tenemos que $D = 17.9$

En conclusión, si todos los votos se trasladan en curules, tendríamos que la $D=0$, por lo tanto, la D obtenida refleja el nivel de desviación de nuestro sistema.

Los resultados de las elecciones son importantes en la medida en la que los candidatos o partidos obtienen representación y, por lo tanto, la

⁴¹ Como se mencionó anteriormente, entendemos por Congreso real a la distribución de escaños que en la realidad pertenecerán a MORENA.

oportunidad de participar en la formulación de políticas. Un sistema electoral puede marcar la diferencia respecto a qué partido gana y qué tan decisivamente gana. Los sistemas electorales, como las constituciones, dan forma a la política.

6. Conclusión

En atención a los argumentos aquí vertidos, considero que debería revocarse el acuerdo INE/CG1181/2018 a efecto de ordenar al Instituto Nacional Electoral que:

- a) Analice todos los elementos pertinentes y necesarios para identificar el origen de los candidatos que obtuvieron triunfos de diputaciones por el principio de mayoría relativa;
- b) Contabilice los triunfos de mayoría relativa de conformidad con la militancia y/o proceso interno de selección del cual emanaron los candidatos, y
- c) Realice nuevamente la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN