



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-68/2021 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO ENCUENTRO
SOLIDARIO Y OTROS

TERCEROS INTERESADOS: PARTIDO DE
LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: ALEJANDRO ARTURO
MARTÍNEZ FLORES, ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES, EMMANUEL QUINTERO VALLEJO,
ISRAEL HERRERA SEVERIANO Y CARLOS
HERNÁNDEZ TOLEDO

COLABORARON: IRIS YANETT SÁNCHEZ
LEÓN, ITZEL LEZAMA CAÑAS Y SALVADOR
MONDRAGÓN CORDERO

Ciudad de México, veintisiete de abril de dos mil veintiuno

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la presente sentencia en el sentido de **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo INE/CG193/2021, por el que se estableció el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno.¹

¹ Las fechas que se refieren a continuación corresponden al año dos mil veintiuno, salvo que se precise lo contrario.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

ÍNDICE

Glosario.....	2
ANTECEDENTES.....	3
CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS.....	6
1. Competencia.....	6
2. Justificación para resolver en sesión no presencial.....	7
3. Acumulación.....	7
4. Terceros interesados.....	8
4.1. PRD.....	8
4.2. Movimiento Ciudadano.....	9
5. Requisitos de procedibilidad.....	10
6. Síntesis del acuerdo impugnado.....	12
7. Síntesis de los agravios.....	17
8. Estudio de fondo.....	29
8.1 Metodología de estudio.....	29
9. Marco general aplicable al caso concreto.....	29
10. Análisis de agravios.....	55
11. Conclusión.....	98
RESUELVE.....	98

Glosario

Acuerdo impugnado	Acuerdo INE/CG193/2021 de diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Consejo General / Autoridad responsable	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

INE	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
MR	Mayoría relativa
PAN	Partido Acción Nacional
PEF 2020-2021	Proceso Electoral Federal 2020-2021
PES	Partido Encuentro Solidario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
RP	Representación proporcional
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación

ANTECEDENTES

1. Registro del Partido Encuentro Solidario. El cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó la resolución sobre la solicitud de registro como partido político nacional, presentada por la organización denominada “Encuentro Solidario”, identificada con la clave INE/CG271/2020, la cual surtiría efectos a partir del día cinco de septiembre de dos mil veinte.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

2. Confirmación del registro del Partido. El catorce de octubre de dos mil veinte, esta Sala Superior confirmó la resolución del Consejo General identificada con clave INE/CG271/2020 y, con ello, el registro del PES, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-75/2020.

3. Criterios para el registro de candidaturas. El dieciocho de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG572/2020, mediante el cual indicó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios para el PEF 2020-2021, que presentarían los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto.

4. Instructivo para formación de coaliciones para el PEF 2020-2021. El siete de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG636/2020, por el cual emitió el instructivo que debían observar los partidos políticos nacionales que buscaran formar coaliciones para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, en sus diversas modalidades, para el PEF 2020-2021.

5. Recursos de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Con motivo de la impugnación de diversos partidos políticos y un ciudadano, esta Sala Superior emitió la sentencia, de veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en los expedientes referidos, mediante la cual se modificó el Acuerdo INE/CG572/2020, a efecto de que el Consejo General determinara los veintiún distritos en los que debían postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena; y fijó los lineamientos para establecer las medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad sustantiva para la participación política de las personas con discapacidad, y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

6. Cumplimiento del SUP-RAP-121/2020. El quince de enero, el Consejo General dio cumplimiento a las consideraciones asentadas en la sentencia mencionada, y emitió el Acuerdo INE/CG18/2021, mediante el cual modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

ambos principios para el PEF 2020-2021, que presentaran los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto.

7. Aprobación de convenios de coalición. En esa misma fecha, el Consejo General aprobó, mediante resolución INE/CG21/2021, la solicitud de registro del convenio de la coalición parcial denominada “Va por México” para postular ciento setenta y seis fórmulas de candidaturas a diputados por el principio de MR, celebrado por el PAN, el PRI y el PRD.

Asimismo, aprobó la solicitud de registro del convenio de la coalición parcial denominada “Juntos Hacemos Historia” para postular ciento cincuenta y un fórmulas de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa, presentada por el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México y MORENA.

8. Resolución SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Inconformes con el acuerdo INE/CG18/2021 del Consejo General, emitido en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, nuevamente diversos partidos políticos y ciudadanos presentaron distintas impugnaciones, mismas que el veinticuatro de enero de dos mil veintiuno fueron resueltas por este órgano jurisdiccional, ordenando la modificación del referido acuerdo, para efectos de diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, así como realizar un estudio sobre la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el PEF 2020-2021, y dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata pudiera solicitar la protección de sus datos personales sobre la acción afirmativa por la que participa.

9. Cumplimiento SUP-RAP-21/2021 y acumulados. En cumplimiento a la resolución emitida en el asunto de referencia, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG160/2021, por el cual modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el PEF 2020-2021.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

10. Acuerdo impugnado. El diecinueve de marzo, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG193/2021, por el cual estableció el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que corresponden a los partidos políticos nacionales, con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno.

11. Demandas. Inconformes con lo anterior, el PES, MORENA y el PAN presentaron el veinte, veintiuno y veintitrés de marzo, respectivamente, demandas de recursos de apelación.

12. Turno. El veinticuatro, veintiséis y veintisiete de marzo, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-68/2021**, **SUP-RAP-70/2021** y **SUP-RAP-71/2021**, registrarlos y turnarlos a la ponencia a cargo del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley de Medios.

13. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó los expedientes en la ponencia a su cargo, admitió a trámite los medios de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los recursos de apelación citados al rubro.² Lo anterior, porque se tratan de medios de impugnación interpuestos por partidos políticos nacionales, en contra de

² Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 12, 13, 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

una resolución emitida por el Consejo General del INE, máximo órgano central y de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional.

Además, la controversia está relacionada con la aplicación de la fórmula de asignación de curules por el principio de RP para la integración de la Cámara de Diputados.

2. Justificación para resolver en sesión no presencial

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

3. Acumulación

Las impugnaciones presentan identidad en cuanto a la autoridad responsable (Consejo General del INE) y respecto de la resolución impugnada (INE/CG193/2021), por lo que existe conexidad en la causa, por lo que resulta posible su acumulación.

Lo anterior, a fin de favorecer el principio de economía procesal y evitar el dictado de sentencias contradictorias.

Por ello, esta Sala Superior determina procedente acumular los escritos de apelación SUP-RAP-70/2021 y SUP-RAP-71/2021 al diverso SUP-RAP-68/2021, por ser éste el primero en ser recibido.

En tal virtud, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia a los expedientes acumulados.

4. Terceros interesados

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Durante la tramitación de los presentes asuntos, el PRD y Movimiento Ciudadano comparecieron como terceros interesados, por lo que es conducente analizar el cumplimiento de los requisitos de procedencia correspondientes.

4.1. PRD

Se tiene como tercero interesado al PRD que comparece, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, ya que satisface los requisitos previstos en los artículos 12, numeral 1, inciso c); y 17, numeral 4, inciso e) de la Ley de Medios, en atención a lo siguiente:

4.1.1. Forma. En sus escritos se hace constar: el nombre de quien comparece como tercero interesado (a través de su representación), la razón del interés jurídico en que se funda su pretensión concreta y contraria a la de los promoventes de los recursos de apelación, y su firma autógrafa.

4.1.2. Oportunidad. Se colma este requisito, ya que los escritos fueron presentados dentro del plazo de setenta y dos horas a que se refiere el artículo 17, párrafo 1, inciso b) y párrafo cuarto de la Ley de Medios. Las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del recurso que nos ocupa advierten que el plazo referido, respecto del recurso de apelación interpuesto por el PES, empezó a correr a las 19:00 horas del veinte de marzo, por lo que expiró a las 19:00 horas del veintitrés del mismo mes. Así, dado que el escrito de tercero fue presentado a las 14:53 horas del veintitrés del mes en cita, se encuentra dentro del plazo establecido.

Ahora bien, respecto de su escrito como tercero interesado, presentado en el recurso de apelación interpuesto por MORENA, el plazo empezó a correr a partir de las 12:00 horas del veintidós de marzo y expiró a las 12:00 horas del veinticinco de marzo y, dado que el escrito referido fue presentado a las 9:53 horas del veinticinco de marzo, fue presentado en tiempo.

Finalmente, por lo que hace al escrito de tercero interesado presentado en el recurso interpuesto por el PAN, el plazo empezó a correr a partir de las 12:00 horas del veinticuatro de marzo y expiró a las 12:00 horas del



veintisiete de marzo y, dado que el escrito referido fue presentado a las 18:39 horas del veinticinco de marzo, fue presentado en tiempo.

4.1.3. Interés incompatible con el actor. El tercero interesado cuenta con interés para comparecer ante esta instancia, porque pretende que se desestimen los argumentos vertidos por los promoventes, a fin de que se confirme el acuerdo impugnado.

4.2. Movimiento Ciudadano

Debe tenerse como tercero interesado a Movimiento Ciudadano, compareciendo por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, ya que satisface los requisitos previstos en los artículos 12, apartado 1, inciso c); y 17, párrafo 4, inciso e) de la Ley de Medios, en atención a lo siguiente:

4.2.1. Forma. En su escrito se hace constar: el nombre de quien comparece como tercero interesado (a través de su representación), la razón del interés jurídico en que se funda su pretensión concreta y contraria a la de los promoventes del recurso de apelación, y su firma autógrafa.

4.2.2. Oportunidad. Se colma este requisito toda vez que, de las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del recurso interpuesto por MORENA, se advierte que el plazo referido empezó a correr a las 12:00 horas del veintidós de marzo y expiró a las 12:00 horas del veinticinco de marzo y, dado que el escrito referido fue presentado a las 11:20 horas del veinticinco de marzo, fue presentado en tiempo.

4.2.3. Interés incompatible con el actor. El tercero interesado cuenta con interés para comparecer ante esta instancia, porque pretende que se desestimen los argumentos vertidos por los promoventes, a fin de que se confirme el acuerdo impugnado.

Establecido lo anterior, corresponde analizar el cumplimiento de los requisitos de procedencia por parte de los actores.

5. Requisitos de procedibilidad

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Los recursos de apelación cumplen con los requisitos de procedencia,³ de conformidad con lo siguiente:

5.1. Forma. Las demandas cumplen los requisitos formales, pues en ellas consta: el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en representación del PES, MORENA y el PAN; se señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para tales efectos; y se identifica el acto impugnado, mencionando los hechos y motivos de inconformidad.

5.2. Oportunidad. Los medios de impugnación fueron presentados dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios, pues la resolución fue emitida el diecinueve de marzo. El PES, MORENA y el PAN presentaron sus escritos de demanda el veinte, veintiuno y veintitrés de marzo siguiente, respectivamente.

5.3. Legitimación y personería. Se cumple con dichos requisitos, dado que los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos nacionales, a través de los representantes propietarios del PES, MORENA y el PAN, respectivamente, ante el Consejo General; personalidad jurídica que les fue reconocida por la propia autoridad responsable, al rendir sus informes circunstanciados.

5.4. Interés jurídico

5.4.1. PES

El PES manifiesta contar con interés jurídico para promover el medio de impugnación, ya que aduce que la resolución impugnada le causa perjuicio a su representada, con independencia de que en el actual proceso electoral no participe bajo la figura de la coalición, al guardar relación el acuerdo combatido con los derechos de coaligarse en futuros procesos electorales. Asimismo, señala que, en su carácter de partido político, está en la posición de ejercer un interés difuso o tuitivo.

³ Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.



Esta Sala Superior considera que, por lo que hace a la posibilidad de ejercer derechos para coaligarse en futuras ocasiones, los razonamientos señalados por el PES resultan insuficientes para sostener un interés jurídico directo, pues se sustentan en acontecimientos futuros de realización incierta y atienden a una supuesta extensión del criterio establecido por la autoridad, no obstante que este se circunscribe al proceso electoral federal 2020-2021.

Sin embargo, el requisito en cuestión debe tenerse por cumplido, atendiendo al criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior, consistente en que los partidos políticos están legitimados para ejercer acciones de impugnación con la finalidad de tutelar el interés público, colectivo, difuso o de grupo. Esto es, para cuestionar actos o resoluciones que, aún sin afectar su interés jurídico directo, causan perjuicio al de una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto, porque se considera que para la procedibilidad de la impugnación es suficiente que se aduzca que con la emisión del acto impugnado se afecta algún principio constitucional y, en consecuencia, el interés público o el de una colectividad en especial.⁴

En el caso, para esta Sala Superior, el PES ejerce el interés tuitivo para controvertir el acuerdo impugnado, pues considera que es contrario a Derecho, debido a que, en su opinión, la autoridad responsable excede las atribuciones constitucionales y legales que le son propias; y su determinación violenta la pluralidad política y los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.

5.4.2. MORENA

Por lo que hace a MORENA, se estima que cuenta con interés jurídico, ya que aduce que la resolución impugnada le causa perjuicio por ser integrante de una coalición e impacta en las asignaciones, así como en el convenio

⁴ Véase Jurisprudencia 10/2005, de rubro: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS.ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR".

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

celebrado. Además de que considera que es evidente que el acto combatido es un plan para cometer fraude al partido que representa; violenta los principios de jerarquía normativa, certeza y legalidad, así como la autoorganización y determinación de los partidos políticos (entre otras cuestiones), lo que a su consideración le depara perjuicio.

5.4.3. PAN

Finalmente, este partido cuenta con interés jurídico, al aducir que la resolución impugnada le causa perjuicio, considerando que impactará en las asignaciones de diputaciones por el principio de RP; y vulnera los principios de pluralidad y proporcionalidad, así como del voto libre, directo e intransferible; lo que se traduce en condiciones inequitativas, derivadas de las circunstancias que rodean dicha asignación.

5.5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, ya que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado de manera previa.

Establecido lo anterior, corresponde hacer referencia al contenido del acuerdo impugnado, con objeto de tener claridad sobre sus alcances y su relación con los agravios esgrimidos por los actores.

6. Síntesis del acuerdo impugnado

En el acuerdo que se impugna, el Consejo General resolvió, esencialmente, y en lo que es materia de impugnación, lo siguiente:

Precisó que era necesario establecer un mecanismo para determinar, exclusivamente, para los efectos de asignar diputaciones de RP, a qué fuerza política coaligada corresponden los triunfos de las candidaturas postuladas por MR, sin que se entienda que esta determinación tenga, a futuro, algún tipo de efecto o repercusión en la conformación de los grupos parlamentarios, de acuerdo con la legislación aplicable.

Procedimiento para asegurar que se observen las reglas y los principios de representación previstas constitucionalmente



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Con el propósito de hacer efectivo el derecho al sufragio y garantizar su reflejo fiel en la integración de los señalados órganos de representación, respetar el principio de pluralismo, así como atender a los principios de certeza y seguridad jurídica, el Consejo General consideró necesario que, para el PEF 2020-2021, se adoptara un criterio que fuera previamente conocido por los distintos actores de la contienda electoral, para examinar y, en su caso, ajustar a los límites constitucionales, la asignación de diputaciones por RP.

Esto, armonizando los principios que subyacen en la asignación y distribución de curules por RP con las reglas relacionadas con la postulación de candidaturas e interpretadas en la jurisprudencia 29/2015, mediante la adopción de la figura de “afiliación efectiva”.

Señaló que, conforme a los padrones de personas afiliadas, que se encuentran en el sistema de verificación y que son actualizados por los propios partidos políticos, se puede establecer si una persona se encuentra afiliada a algún partido político, considerándose como “afiliación efectiva”, aquella que, tras una búsqueda en el citado padrón, con cierto corte temporal, aparezca vigente.

Para ello, consideró que, de conformidad con la LEGIPE, el plazo para el registro de candidaturas a diputaciones federales corre del veintidós al veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, por lo que era viable tomar la fecha de inicio del periodo del registro como referencia para realizar el corte de los padrones de afiliados de los partidos políticos.

Previó que, por conducto de la Oficialía Electoral, se certificara la integración de los padrones de personas afiliadas con corte al veintiuno de marzo de este año a las 20:00 horas, y que este dato fuera el que se utilizara para verificar la “afiliación efectiva” de las candidaturas que resulten ganadoras por el principio de MR.

Determinó que, si los padrones de afiliados de los partidos políticos coaligados se encontraban en proceso de actualización, las personas registradas a una candidatura podrían demostrar su afiliación efectiva por

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

medio de la cédula, acreditación partidaria u otro medio de convicción (pago de cuotas, integrante de órganos de dirección, proselitismo público y notorio a favor del partido postulante, entre otros) que la haga constar, conforme a los procedimientos estatutarios o reglamentarios previstos para ello.

En el supuesto de doble afiliación, consideró que la o el candidato presentara escrito de ratificación al partido político postulante con el propósito de que la DEPPP pudiera validar, en el sistema de verificación, la acreditación del registro como “válido”, así como la manifestación expresa de renunciar a cualquier otro partido político.

Establecido lo anterior, determinó que, para la asignación de diputaciones por el principio de RP, el INE valoraría los elementos o documentación que se presenten, respecto de la afiliación efectiva, a más tardar dentro de los catorce días posteriores a que el Consejo General apruebe los registros de candidaturas a diputaciones federales, es decir el diecisiete de abril de dos mil veintiuno. En caso de sustituciones, estableció que se podrían presentar los elementos o documentación, a más tardar diez días posteriores a que el Consejo General apruebe el registro correspondiente. Lo anterior, para que esa autoridad estuviera en posibilidad de analizar lo presentado y valorar la “afiliación efectiva” de alguna candidatura.

Enfatizó que la verificación referida se aplicaría únicamente respecto de los partidos políticos que se encuentran coaligados para el PEF 2020-2021 pues, lo que busca, es evitar una distorsión en la asignación de escaños por el principio de RP, que implique supeditar la pluralidad del órgano legislativo a un acuerdo de voluntades previo de las partes que suscriben un convenio de coalición; ello, en detrimento del sufragio efectivamente emitido por la ciudadanía el día de la jornada electoral.

Establecido lo anterior, para efectos de determinar a qué partido político coaligado se le computarán los triunfos en los distritos uninominales correspondientes a candidaturas postuladas (exclusivamente para asignar diputaciones por el principio de RP), señaló que se tomarán en consideración los criterios siguientes:



Criterio A

- El INE, a través de la DEPPP, verificará la afiliación efectiva de cada una de las candidatas y los candidatos triunfadores por el principio de MR. Para estos efectos, se considerará “afiliación efectiva”, aquélla que esté vigente al momento del registro de la candidatura (de entre los partidos que integran la coalición que la postuló), es decir con corte al veintiuno de marzo del presente año a las 20:00 horas.
- Ello, con el propósito de evitar estrategias electorales que distorsionen el sistema de representación y sin demérito del derecho de las candidatas y los candidatos de afiliarse a un partido político diverso en cualquier momento (ya sea dentro de los que conforman la coalición o con otros partidos que participen individualmente o que integren una coalición diversa).
- Se deberá verificar si las candidaturas ganadoras son militantes del partido por el que fueron postuladas. En caso de que la persona candidata esté afiliada a un partido integrante de la coalición distinto al que la postuló, para efectos de la asignación de diputaciones RP, estas candidaturas se contabilizarán a favor del partido respecto del cual mantengan una “afiliación efectiva”.

Criterio B

- En caso de que la candidatura triunfadora no tenga una afiliación efectiva a alguno de los partidos que la postularon, el triunfo será contabilizado en los términos de lo expresado por el convenio de coalición aprobado, procurando que, en la asignación de diputaciones de RP, se refleje el mayor equilibrio posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de todas las fuerzas políticas que hayan obtenido al menos el 3% de la votación.
- Se indica que ha sido criterio de la Sala Superior que los principios de pluralidad y proporcionalidad son parámetros necesarios para

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

alcanzar la efectividad de la representación política y asegurar que la representación ante el órgano legislativo sea acorde a la votación obtenida, por lo que deben ser tutelados en el proceso de asignación por la vía de la representación proporcional.

- Esto evidencia la necesidad y pertinencia de que se atienda de manera expresa a los citados principios, al llevar a cabo el ejercicio de asignación de diputaciones por el principio de RP, ya que no hacerlo sería ir en contra de las disposiciones constitucionales que así lo exigen.

Criterio C

- En caso de que la candidatura haya contendido por la vía de la reelección y no se cuente con una “afiliación efectiva” a alguno de los partidos que la postularon, el triunfo será contabilizado, para efectos de la asignación, al partido a cuyo grupo parlamentario haya pertenecido al momento en que se registre la candidatura.
- En caso de personas legisladoras que pertenezcan a un grupo parlamentario de un partido político sin registro vigente, el distrito ganador se contabilizará conforme a lo señalado, en su caso, en el convenio de coalición, para lo cual se solicitará a la Cámara de Diputados la relación de diputaciones por grupo parlamentario con corte al veintidós de marzo del presente año.
- Con base en los criterios señalados, la asignación de curules de RP en la Cámara de Diputados se llevará a cabo siguiendo los pasos señalados en los artículos 15 a 20 de la LEGIPE.

Establecido en síntesis el contenido del acuerdo impugnado, corresponde hacer referencia a los agravios hechos valer por los partidos políticos actores.

7. Síntesis de los agravios

7.1 El PES aduce lo siguiente:



- **Falta de oportunidad en la aplicación de los criterios para la asignación de diputaciones por representación proporcional**

El partido recurrente aduce que el artículo 54, fracción V, de la Constitución general dispone que la etapa de resultados electorales constituye el momento oportuno para verificar el impedimento constitucional de sobrerrepresentación de un partido político en relación con el porcentaje que hubiere alcanzado de la votación nacional emitida (mayor al 8%).

En este contexto, considera que con la creación de la “afiliación efectiva”, en el acuerdo combatido, se genera una carga extraordinaria a los partidos políticos en coalición, quienes deben registrar sus candidaturas a diputaciones federales del veintidós al veintinueve de marzo.

Recalca que, aunque dicho criterio afecta directamente a los partidos políticos que participarán de manera coaligada en el PEF 2020-2021, ello afecta al recurrente pues, en repetidas ocasiones, el INE ha extrapolado los criterios aprobados dentro de un proceso electoral en otros posteriores, siendo posible que se aplique en su contra para el PEF del 2024, en el cual podrá participar bajo la figura de coalición electoral.

Finalmente, refiere que pretender la creación de la figura de “afiliación efectiva” en esta etapa del proceso electoral y el hecho de que no esté prevista en la Constitución general o las leyes aplicables, excede las atribuciones del INE.

- **Falta de atribuciones del INE para revisar de manera permanente la composición del Congreso Federal**

La figura de afiliación efectiva excede las atribuciones del INE, previstas en los artículos 41, Apartado B, fracción V, de la Constitución general y el diverso 32, de la LEGIPE, que se circunscriben a organizar las elecciones, en tanto que la figura creada tiene relación directa con la composición del Congreso de la Unión, por lo que constituye una intromisión a la autonomía del Poder Legislativo.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Asimismo, señala que las reglas para regular el principio de sobrerrepresentación proporcional deben derivar de la ley y no de acuerdos emanados del INE.

- **Violación al derecho político electoral a ser votado**

Determina que la regulación constitucional y legal (artículos 35, fracción II y 55 constitucionales, así como el diverso 10 de la LEGIPE) pretendió salvaguardar el derecho de los ciudadanos de participar en los procesos electorales, quienes se encuentran sujetos a limitaciones proporcionales y razonables, a fin de garantizar que no se vulnere el principio de la equidad en la contienda. Entonces, el INE debe salvaguardar este derecho y no imponer restricciones adicionales mediante la aplicación de una figura que no se contempla en el margen regulatorio.

En su opinión, la interpretación de la norma debe realizarse a la luz de la tutela de los derechos humanos y el principio *pro homine*, contenido en el artículo 1º constitucional, con la finalidad de evitar la inequidad en la contienda.

Aduce una supuesta vulneración de su derecho político electoral, replicado a nivel internacional en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señalando que sólo la Constitución, los tratados internacionales y la ley deben establecer las reglas que regulen el derecho político a ser votado, por lo que, si la figura controvertida no se encuentra en algunos de los supuestos ya establecidos y tampoco existe reconocida atribución al INE para adicionar requisitos que puedan restringir los derechos y oportunidades de los ciudadanos, resulta entonces violatoria.

Afirma que la ley no establece el nexo causal entre el derecho político-electoral de ser votado y los actos políticos, correspondientes al derecho parlamentario, por lo que no encuentra asidero la figura de afiliación efectiva para la configuración del órgano legislativo.

- **Violación al principio de pluralidad política**



Considera que la implementación de la afiliación efectiva enfrenta los derechos de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos frente al derecho ciudadano a ser votado, pues pretende obligar a la ciudadanía a afiliarse a algún partido para participar en la distribución de escaños por el principio de RP.

Afirma que, al pretender modificar las reglas de las coaliciones electorales, la autoridad responsable atenta contra el artículo 233 de la LOPJF, el cual dispone que la jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas, el INE y las autoridades electorales locales. Lo anterior, ya que el INE pretende incumplir 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”*.

- **Violación al principio de certeza electoral y veda legislativa en materia electoral, conforme al artículo 105 constitucional**

Refiere que, por disposición constitucional (artículo 105 constitucional), las leyes electorales deben promulgarse y publicarse en un plazo de 90 días previos al inicio del proceso electoral y, en el caso, la aprobación del acuerdo impugnado violenta dicha disposición, al pretender establecer reglas adicionales en el citado periodo de veda legislativa electoral, ya que este resulta aplicable a las reformas o modificaciones a reglas fundamentales de carácter sustantivo o trascendente.

En su consideración, para el análisis de los asuntos en que se plantea la violación de la veda legislativa electoral, así como la afectación al principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, es preciso considerar que, del párrafo penúltimo del artículo 105 constitucional, se desprende lo siguiente:

- Prohibición de veto absoluta para promulgar y publicar normas electorales dentro de los noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicar.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

- La prohibición relativa que permite al legislador federal o local, una vez iniciado el proceso electoral, realizar modificaciones legales siempre y cuando no sean fundamentales. En el caso, la introducción de la figura de afiliación efectiva, para la distribución de curules por RP, es de carácter fundamental por lo que resulta inconstitucional.

- **Violación al principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos**

Que, conforme la jurisprudencia 29/2015 y la normativa constitucional y legal aplicable, se deriva que, dentro de los fines de los partidos políticos se encuentra el de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la organización de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos y ciudadanas al poder público. Para lo cual, cuentan con autodeterminación y autoorganización partidaria, y pueden postular militantes de otro partido coaligado, a través de un convenio de coalición como candidatos a cargos de elección popular, siempre que la ley y su normativa lo permita.

- **Errónea interpretación extensiva del concepto de votación nacional efectiva**

Afirma que el Consejo General retoma el criterio establecido en el acuerdo INE/CG181/2018, por el cual efectuó el cómputo local y asignó las diputaciones por RP en el proceso electoral 2017-2018, al realizar una interpretación sistemática y funcional de los artículos 15, párrafo 2 y 16 de la LEGIPE, modificando de manera sustancial el texto normativo, al considerar que, para la obtención de la votación nacional emitida, también deben deducirse los votos de los candidatos no registrados.

Lo anterior, en su consideración, es ilegal, pues el párrafo 2 del artículo 15 de la Ley General contempla que, para obtener la votación nacional sólo hay que deducir de la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hubieran obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.



En su opinión, lo anterior implica la inaplicación del precepto aludido y trastoca la proporcionalidad de la asignación de diputados de RP, vulnerando el principio de certeza que rige la función electoral.

- **Violación al principio de representación proporcional**

Afirma que es inconstitucional que el INE retome el contenido del acuerdo INE/CG1181/2018 para este proceso electoral, sin analizar el texto constitucional (art. 54, base II), que prevé que, para la distribución de los 200 diputados por RP, basta con que el partido político alcance, por lo menos, el tres por ciento de la votación nacional emitida para listas regionales de las circunscripciones plurinominales, a fin de tener derecho a que se le atribuyan curules.

Así, dicha figura pretende restringir, de nueva cuenta, el derecho a la RP de los partidos y la representación de las minorías.

7.2. El partido **MORENA** se agravia de lo siguiente:

- **Vulneración al principio de definitividad y certeza**

Aduce que se afecta el sano desarrollo del proceso electoral, toda vez que el acuerdo impugnado se aprobó a sólo tres días antes de iniciar el proceso de registro de las candidaturas a las diputaciones federales y a menos de tres meses de la jornada electoral, sin importar que el plazo para el registro de convenios de coalición haya fenecido.

Refiere que, con antelación, la responsable ya había aprobado dichos convenios (los cuales ya son definitivos y firmes) y, con la emisión del acuerdo impugnado, pretende retractarse de esas decisiones, intentando con ello que los actos definitivos sean modificables, generando incertidumbre en el proceso electoral.

Estima que la responsable, de haber tenido incertidumbre o sospechas acerca de la constitucionalidad o licitud de los registros de coalición, debió haberlo hecho saber en la etapa procesal adecuada, ya que se advierte que

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

la emisión del acuerdo que se impugna modifica los convenios de coalición ya aprobados.

- **Incongruencia en relación con los acuerdos de dos mil quince y dos mil dieciocho**

Menciona que, en pasados acuerdos, la responsable resolvió que no existe sobrerrepresentación alguna en la asignación de curules, por lo que no hay razón para que el INE observe (ahora) de manera diferente la distribución y escaños de RP, ya que no ha habido modificaciones en el marco normativo.

- **Indebida fundamentación y motivación**

Afirma que la responsable basó sus consideraciones en argumentos contrarios a los analizados y determinados por la Sala Superior en el SUP-REC-943/2018 y en la jurisprudencia 29/2015, y que la voluntad ciudadana no resulta afectada cuando se cumple con las reglas sobre el origen partidista de los candidatos de una coalición.

- **Extralimitación de facultades y violación al principio de reserva de ley**

La responsable buscó regular la distribución de curules por RP cuando no tiene facultades expresas para ello, excediendo su ámbito competencial, el cual es conferido al poder legislativo. Asimismo, no tiene facultades para regular aspectos internos en los partidos y coalición, limitando el derecho de los partidos a coaligarse a través de sus convenios, y modificando la voluntad de dichos partidos.

Advierte que, en las leyes aplicables, no existe posibilidad material o jurídica para que la responsable pueda hacer uso de una facultad inexistente para adicionar o cambiar elementos a las leyes expedidas por el Congreso y que, si iba a basar su fundamentación en el artículo 44 inciso jj) de la LEGIPE, debió mencionar explícitamente en qué otra ley se le da la facultad de poder hacer uso de una atribución análoga para poder cambiar y/o adicionar las disposiciones legales previamente establecidas.



Refiere que la "afiliación efectiva" no se encuentra regulada en ningún ordenamiento jurídico, siendo un invento de la responsable que no cuenta con asidero jurídico, modificando reglas al proceso en contravención al artículo 105 Constitucional, con la clara intención de afectar al partido recurrente, y alterando las reglas de asignación, buscando dar un carácter normativo a la figura de afiliación afectiva, la cual no existe en las normas de aplicación y sólo es utilizada para modificar la aplicación de lo establecido en los convenios de coalición.

- **Violación a la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos**

Dado que la ley no contempla ninguna restricción para efecto de que los partidos políticos puedan establecer sus propios mecanismos de selección de precandidatos y candidatos de elección popular, no es jurídico que la responsable intente hacerlo, pues si bien tiene la facultad de verificar (conforme al art. 54 de la Constitución general) que no se traspase el límite de representación del 8%, no así para inventar o proponer nuevas reglas o realizar una doble verificación. Señala que, en términos de los criterios de la Sala Superior y de la Suprema Corte, la medida adoptada en el acto impugnado no es racional, necesaria, ni proporcional.

- **Fragmentación del voto**

Menciona que se vulnera el principio de proporcionalidad al promover un acto de simulación y suplantar la voluntad popular, porque la pertenencia partidista es una cuestión personal y, al permitir que la afiliación de un candidato determine la vinculación del triunfo electoral con un partido político, inaplica lo establecido en la LEGIPE y en la Ley de Partidos, pues autoriza una transferencia del sufragio ciudadano.

Ocasionando que se fragmente la unidad del voto, ya que el voto debe contar tanto para elegir al candidato postulado por la coalición, como para la asignación de curules por el principio de RP, no debe de entenderse en función de la militancia del candidato ganador.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

De la Constitución general y de la LEGIPE no se advierte que exista la obligación de la autoridad responsable de analizar de forma especial y cabalmente el origen y adscripción de los candidatos postulados por una coalición que obtuvieron el triunfo, sino que, en todo caso, ese análisis consiste en determinar, con sustento en la documentación que obre en su poder, en específico con lo estipulado en el convenio de coalición, actas de cómputo distrital o constancias de mayoría, a qué partidos políticos les correspondió el triunfo en la elección de diputados por el principio de MR.

En ese sentido, los partidos (a través de sus convenios de coalición) pueden acordar, sin restricción, a qué instituto político habrá de contabilizarse los triunfos obtenidos por los candidatos postulados bajo esa alianza, y no conforme a la militancia del candidato ganador en el distrito uninominal, lo cual denota que la responsable, al aprobar el acuerdo combatido, se está excediendo en sus atribuciones.

Destaca que contabilizar los votos de MR como de RP, en función de la militancia, no reconoce ni respeta 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 MR y, de resultar ganador en esta contienda interna, ser postulado por una coalición integrada por dos o más partidos.

Ello porque, si el candidato en mención resultara triunfador, la Sala Superior ha considerado que tendría todo el derecho a ocupar el cargo para el que fue electo y los partidos que lo postularon, a través de la coalición, tendrían la obligación de señalar, en el convenio respectivo, que el eventual triunfo del ciudadano en mención deberá ser contabilizado a determinado partido dentro de la coalición, para efectos de la asignación de diputados de RP, y garantizar que en la integración del órgano legislativo se acaten las previsiones constitucionales que tutelan el pluralismo y la proporcionalidad en la representación de las fuerzas políticas atinentes.

- **Jerarquía normativa**



El INE propone legislar sobre una materia que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión e impone limitantes distintas a las que prevé la legislación electoral.

Finalmente, refiere que la responsable parte de la falsa premisa de que, con motivo del proceso electoral en curso, habrá una sobrerrepresentación y/o subrepresentación de algún partido político en el Congreso de la Unión, lo que de suyo es un acto futuro de realización incierta (pues eso se podrá conocer hasta en tanto se lleva a cabo la asignación efectiva de los curules); y que, al tomar esa premisa como base y fundamento de su actuar y/o de sus determinaciones (en el caso, del acuerdo que se impugna), se comporta de conformidad con lo que se conoce como una *falacia de petición de principio* que representa una violación a los principios constitucionales de seguridad y certeza jurídica.

7.3. El **PAN** refiere lo siguiente:

- **Vulneración a los principios de pluralidad y proporcionalidad, voto directo, universal e intransferible**

Aduce que la Suprema Corte y la Sala Superior han establecido una línea jurisprudencial dirigida a prohibir la transferencia o distribución de votos, por lo que el acuerdo impugnado violenta el principio de voto directo, ya que el Consejo General debió emitir medidas tendentes a evitar la configuración material de dicho elemento, pues en parte de que, la obligación de la autoridad administrativa electoral es intervenir en fenómenos sociales o políticos que distorsionen en fenómenos sociales o políticos que vulneren los principios constitucionales como ocurrió en dos mil dieciocho.

Afirma que el acuerdo impugnado atiende a los criterios de afiliación efectiva y adscripción del grupo parlamentario, en caso de que la candidatura pretenda la reelección; sin embargo, es omiso en atender y resolver la transferencia de votos en la modalidad de asignación de triunfos.

Señala que en dos mil dieciocho se vivió una situación que impactó de forma directa la distribución de escaños en la RP, al existir dos partidos políticos

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

que se encontraron sobrerrepresentados por encima del límite constitucional permitido, ocasionando que el resto de las fuerzas políticas obtuvieran niveles de subrepresentación al inicio de la fórmula de asignación.

En ese sentido, estima que el Consejo General es la autoridad responsable de vigilar y hacer cumplir la Constitución general y, por tanto, es la responsable de corregir los elementos de distorsión de las asignaciones plurinominales, mediante la regulación eficiente y efectiva que logre acercar la representación a la proporcionalidad de la votación obtenida en las urnas. Por tanto, debió implementar las medidas de mitigación necesarias para evitar la configuración de la transferencia de votos realizada por las coaliciones electorales bajo la figura de transferencia de triunfos uninominales, medidas que debieron consistir en que los triunfos obtenidos por las coaliciones en los distritos uninominales, para efecto de la asignación de curules por el principio de RP, sean asignados al partido que mayor porcentaje de votación obtenga en la coalición.

Lo anterior, sustentado en la necesidad de respetar las características del voto universal, directo e intransferible pues, si bien, al ejercer el sufragio para el principio de MR existe coincidencia en la postulación por diversos partidos políticos, no resulta de la misma forma para el cómputo de la elección de RP, porque resulta inviable e inconstitucional que se prive al elector de la facultad de que el sufragio incida sobre determinado partido político, siendo esto aplicable específicamente para el principio de RP. Puesto que, de no considerarse así en los hechos y para efectos del cómputo y asignación de espacios plurinominales, el voto depositado hacia un partido político (que obtiene la mayor cantidad de votación por la coalición, incluso, por sus propios votos, obtiene un mayor porcentaje de votación que el resto de los partidos y/o coaliciones) no se refleja en el otorgamiento del triunfo respectivo.

Lo anterior, genera efectos de representación hacia fuerzas políticas distintas a aquellas por las cuales se emite el sufragio, materializando la transferencia de votos en razón de que, en este caso específico, el convenio



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

de coalición electoral, en cuanto al siglado, surte efectos en las fórmulas de RP dada la asignación de triunfos de MR a fuerzas políticas que no obtuvieron esas mayorías de conformidad con la votación, distorsionando de fondo el modelo de RP, en la medida en que la representación de los partidos políticos en las cámaras no resulta acorde a la votación efectivamente recibida.

Puntualiza que, si bien los partidos políticos tienen, al amparo de la libertad de autodeterminación, la facultad de identificar el grupo parlamentario destino de la candidatura y el origen partidista, la determinación del triunfo del partido es un elemento que escapa de la regulación intrapartidaria, por lo que es decisión del electorado y tiene incidencia directa y proporcional en la asignación de curules por el principio de RP.

Refiere que la postulación de candidaturas de MR en los términos del convenio de coalición es un tema diverso a la asignación de diputaciones por el principio de RP, y no es dable que sobre un tipo elección incida en el otro, pues ello equivaldría a avalar que las coaliciones electorales también impactan en la elección plurinominal.

Finalmente, afirma que es una falsa premisa que el siglado de las coaliciones sea absoluto y que la voluntad firmada de los partidos deba respetarse por encima de la voluntad del sufragio ciudadano, por lo que la voluntad del votante, en la representación proporcional, se debe materializar en el partido votado, incluyendo la voluntad del electorado de asignar el triunfo de mayoría a la fuerza política de su preferencia. Concluir lo contrario, equivale a que el voto surta efectos a favor de un partido político distinto a aquél por el que el ciudadano sufragó.

- **Vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica**

El mecanismo de aplicación impuesto por la responsable trastoca el principio de certeza, al establecer dos apartados que son trascendentales para el proceso electoral federal, particularmente en lo que corresponde a la fecha de inicio de la certificación por parte de la DEPPP y mediante la cual se verificará la “afiliación efectiva”, pues este principio tiene como fin

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

que todos los participantes del proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas de su actuación y de las autoridades, hecho que no se advierte, pues la posibilidad de que se postergue la fecha y validación de los padrones de militancia, más allá a la fecha de aprobación del acuerdo, pondrá en evidencia una serie de acciones que se traducirán en simulaciones y fraudes a la ley, ya que el mecanismo de mayor certeza es que la verificación se realice tomando en consideración la fecha en la que dicho acuerdo fue aprobado.

Argumenta que ampliar la posibilidad de presentar documentación posterior a la existente al momento del registro de candidaturas y verificación de afiliación efectiva, consistente en algún tipo de documentación que acredite alguna afiliación, es incongruente y desproporcionada, pues constituye una posición ventajosa y desmedida.

- **Violación al principio de autenticidad del voto**

En cuanto a la correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección, estima que los alcances y objeto del principio de RP no son reflejados en el acuerdo, así como que no se atiende el hecho de que el número de curules que corresponden a cada partido por ambos principios corresponda al porcentaje alcanzado de la votación nacional emitida, buscando que la representación en el órgano legislativo sea proporcional y dentro de los límites de sobrerrepresentación.

Lo anterior, lleva a que, en la realidad, se observe que uno o varios partidos políticos están fuera de los márgenes constitucionales de limitación, por lo que el acuerdo combatido debe realizar ajustes, ya sea no asignándoles o dándoles curules de RP necesarias para que estén dentro de los parámetros exigidos por la normativa, sin que sea dable hacer un ajuste respecto a las diputaciones obtenidas por el principio de MR, pues están fuera del procedimiento de asignación establecida en la Constitución general y la Ley adjetiva.

8. Estudio de fondo



8.1 Metodología de estudio

Para efecto de una mayor claridad en el estudio de fondo del presente asunto, se anuncia que primero se llevará a cabo la definición del marco conceptual y normativo que rodea a las figuras jurídicas de la RP y las coaliciones para, después de ello, analizar las facultades y competencia del INE, respecto al acuerdo controvertido, analizándose la oportunidad en su emisión, así como los principios de definitividad, certeza y jerarquía normativa.

Finalmente (en el último apartado de esta ejecutoria), se estudiarán los agravios expuestos por los partidos políticos, a fin de constatar la constitucionalidad del concepto de afiliación efectiva (que propone el acuerdo controvertido), con relación al principio de autodeterminación y organización de los partidos políticos, la presunta vulneración a los derechos de la militancia y contravención de la jurisprudencia 29/2015 de esta Sala Superior, así como la supuesta alteración de la voluntad de la ciudadanía y prohibición de transferencia de votos, además de la violación al principio de autenticidad del voto aducida que, según los promoventes, se propicia con el acto impugnado.

9. Marco general aplicable al caso concreto

9.1 *Contexto histórico del sistema de representación proporcional*

La RP tiene sus antecedentes en el siglo XIX. John Stuart Mill, sostenía que “[...]es una parte esencial de la democracia el que las minorías estén adecuadamente representadas. Sin esto no es posible una democracia verdadera, sino una falsa apariencia de la democracia”

Dicho sistema implica la asignación de curules, atendiendo al porcentaje de fuerza representativa de una opción política, por lo que, en su forma más pura, no atiende a una elección directa por parte del electorado, sino a una relación directa entre el porcentaje de votos obtenidos, con el porcentaje de curules asignadas.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior, con la intención de evitar que fuerzas relevantes pero minoritarias resulten excluidas, al no alcanzar la MR o simple para obtener un escaño uninominal en una demarcación territorial específica.

No obstante, la RP como sistema único, encuentra detractores, dado que puede implicar un alejamiento entre la ciudadanía y el representante popular, pues éste no es elegido directamente por aquélla. Debido a lo anterior, diversos países han adoptado un sistema mixto.

La implementación del sistema de RP en el mundo comenzó a principios del siglo XX (Bélgica -1899- Cuba y Suecia -1907-), adoptándose en otras partes del mundo poco antes de la Primera Guerra Mundial, habiéndose ya consolidado como un sistema necesario en la mayoría de las democracias actuales.

Predomina en América Latina y en Europa Occidental. Asimismo, se encuentra en un tercio de los sistemas utilizados en África.

Hasta 1977, en México no se tenía un antecedente claro de la aplicación de este sistema en el contexto electoral. En la reforma constitucional de ese año, se modificó el sistema democrático representativo mexicano, al contemplar la posibilidad de que existieran diputados de partido plurinominales.

Por su parte, la reforma constitucional de 1986 aumentó el número de diputados electos por el principio de RP de 100 a 200.

En 1993, se eliminó la Cláusula de Gobernabilidad, y se disminuyó de 350 a 315 el tope de diputados por ambos principios que podía tener un partido político en la Cámara de Diputados.

En 1996, se ajustó nuevamente el límite máximo de diputaciones para que fuera de 300. Además, se incluyó una nueva disposición que establecía que, en ningún caso, un partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que representara un porcentaje del total de la Cámara que excediera en 8 puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.



9.2 Marco constitucional del principio de representación proporcional

En la actualidad, el artículo 53 de la Constitución general establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 500 diputados: 300 correspondientes a distritos uninominales que serán elegidos según el principio de votación MR, y 200 según el principio de RP.

Lo anterior, implica la adopción de un sistema mixto de representación con dos mecanismos de elección que encuentran en el voto el elemento común a partir del cual se determinará a qué persona o fuerza política le ha otorgado la ciudadanía la posibilidad de ocupar escaños en el órgano legislativo.

Dicho sistema se compone, por una parte, de la posibilidad de que existan fórmulas de candidatos postuladas (ya sea por fuerzas partidistas o de forma independiente) en 300 distritos uninominales, cuya elección se realiza de forma directa, mediante la obtención del voto ciudadano en cada demarcación. Así, aquella fórmula que obtenga la MR de los votos será la que se declare triunfadora en cada distrito.

Por otra parte, para efectos de la elección de las 200 diputaciones restantes, se implementó el sistema de RP, que implica la asignación de diputaciones a los distintos partidos políticos que hayan alcanzado un mínimo de tres por ciento de la votación válida emitida⁵, buscando que su representación en el órgano legislativo refleje la fuerza representativa alcanzada por la obtención de votos.

Tal configuración tiene por objetivo que, en su conjunto, las curules obtenidas por un partido político por ambos principios, sea acorde con el porcentaje de votos obtenido en la contienda, a nivel nacional.

Ahora bien, dada la dinámica de las elecciones, existen divergencias naturales en la relación voto-representación, situación que la Constitución general reconoce, por lo que estableció un límite máximo de diputaciones

⁵ Artículo 54, fracción II de la Constitución general

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

que una fuerza puede detentar y un margen porcentual de ocho puntos que posibilita a un partido político contar con un número de curules por ambos principios que exceda su porcentaje de votación hasta el límite referido.⁶

El sistema constitucional descrito encuentra sus razones en la necesidad de asegurar la presencia plural de las fuerzas políticas que representan el sentir de la sociedad, pero que, bajo un sistema exclusivo de MR, resultarían excluidas de la configuración legislativa. Asimismo, busca evitar la sobrerrepresentación de los institutos políticos dominantes, frente a aquellos que son de carácter minoritario.⁷

De lo anterior, se desprende que el pluralismo político y la proporcionalidad en la representación se erigen como valores constitucionales indiscutibles y que irrogan el diseño, interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan los mecanismos de obtención, conteo de votos y asignación de curules.

Ahora bien, como se señaló previamente, el ingrediente o elemento del que parte el diseño sistémico de representación es el voto, siendo éste el parámetro que sirve de guía para determinar si los escaños alcanzados por un instituto político son proporcionales a la fuerza electoral que le ha sido otorgada por la ciudadanía.

En nuestro país, el sistema se sustenta en un solo voto por ciudadano, mismo que tras su cómputo posibilita el otorgamiento del triunfo a favor o en contra de un candidato en MR y que, a su vez, permite dilucidar la fuerza representativa de una opción política para el fin de realizar la asignación de escaños RP.

Existen sistemas distintos al nuestro que, en su propia lógica, permiten la existencia de votos diferenciados o de dos votos para que la ciudadanía

⁶ Artículo 54, fracciones IV y V de la Constitución general

⁷ Jurisprudencia de la Suprema Corte de rubro: MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

defina, por un lado, los escaños de MR y, por otro, la fuerza que otorga a las opciones políticas en un contexto de RP.

Sin embargo, sin importar el tipo de sistema, lo que es un elemento común, es la necesidad de que la configuración de los órganos refleje la voluntad popular en cuanto a la representación que otorga la ciudadanía a las fuerzas políticas contendientes, es decir, la equitativa proporción entre la cantidad de votos obtenidos por los partidos políticos y el número de curules a que tengan derecho en el órgano legislativo.⁸

Atendiendo a los valores de pluralidad y proporcionalidad en la representación, el diseño normativo constitucional, establece distintas bases que regulan la elección de los doscientos diputados por RP⁹, parte de las cuales han sido comentadas en párrafos anteriores, pero que conviene señalar para evidenciar la intención del constituyente permanente:

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

Esta base se encuentra dirigida a salvaguardar la integridad del sistema, pues asegura que en realidad las fuerzas políticas participen en la lógica mixta de MR y RP, evitando que en los hechos se termine compitiendo bajo un mecanismo puro de RP.

- II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de RP.*

En este caso, la normativa reconoce la necesidad de que exista un parámetro objetivo para considerar que una fuerza política cuenta

⁸ Criterio sostenido por esta Sala Superior en los expedientes SUP-JRC-209/99; SUP-REC-57/2003; SUP-JDC-1617/2006; SUP-REC-67/2009; SUP-REC-68/2009; SUP-REC-69/2009; SUP-JDC-658/2009, SUP-JDC-659/2009, SUP-JDC-660/2009 y SUP-JDC-661/2009, acumulados; SUP-REC-936-2014; así como SUP-JDC-567/2017 y acumulados.

⁹ Artículo 54, fracciones I a VI de la Constitución general.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

con una representatividad relevante. Ello, toda vez que la implementación de RP se relaciona directamente con el valor de pluralidad, en cuanto a que opciones relevantes, pero minoritarias, accedan a los escaños y puedan ejercer la representación que se desprende de los votos alcanzados.

III. El partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de RP, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

Esta base evidencia la naturaleza mixta del sistema e introduce como elemento referencial para la asignación, el concepto de “votación nacional emitida”, concepto que, a su vez, representa el cumplimiento al valor de la proporcionalidad voto-representación.

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

En este caso, el entramado normativo establece una limitante al número de diputaciones, con objeto de evitar un efecto pernicioso del sistema de elección que pudiera llevar a una disminución de las distintas fuerzas en la configuración de la Cámara de Diputados, cumpliendo así con el valor de pluralidad.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no 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.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

En la base descrita, se materializa la intención de respetar el valor de proporcionalidad, así como el parámetro para analizarla, pues se establece que no puede existir una discrepancia mayor a ocho puntos entre las curules con que cuenta una fuerza política y la votación obtenida por ésta, proporcionalidad que debe respetarse con la única excepción de que sea rota por la obtención de curules en MR.

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

En esta última base, la norma constitucional perfila la construcción de la fórmula que resulte aplicable para la asignación de diputaciones por RP, destacando que otorga mayor importancia al cumplimiento de los valores de pluralidad y proporcionalidad, por lo que mandata que la fórmula prevea un mecanismo de asignación que resuelva, primeramente, las posibles discrepancias en cuanto a las curules obtenidas y el porcentaje de votación obtenido y, posteriormente, permita asignar las curules restantes a los partidos que no se colocaron en dicha discrepancia.

Como se ve, el diseño constitucional sustenta la adopción del sistema mixto de representación en la necesidad de salvaguardar los valores antes expresados y es en esa lógica que se configuró el entramado normativo, estableciéndose incluso el parámetro de prioridad en el diseño e implementación de la fórmula respectiva, mandando a que las disposiciones legales establezcan las reglas correspondientes, en atención a la prioridad referida.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

En este contexto constitucional, es que se inserta la regulación en materia de asignación de curules por el principio de RP que se desprende de lo dispuesto por los artículos 15, 16 y 17 de la LEGIPE.

9.3 Sistema de asignación de curules por el principio de representación proporcional

Para efectos de cumplir con el mandato constitucional, la LEGIPE establece el sistema de asignación de curules por el principio de RP, utilizando como parámetro esencial el voto, a efecto de que la distribución de curules refleje la representación otorgada por la ciudadanía. Para ello, define los siguientes conceptos¹⁰:

- **Votación total emitida:** suma de todos los votos depositados en las urnas.
- **Votación válida emitida:** número de votos que resulta de deducir al total de los depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a candidatos no registrados.
- **Votación nacional emitida:** número de votos que resulta de deducir de la votación total emitida, aquellos que corresponden a partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

Lo anterior, con objeto de contar con un universo de votos directamente relacionado con los partidos políticos contendientes y así estar en posibilidad de conocer el porcentaje que representan como fuerza política, en relación directa con la voluntad popular y, con ello, desarrollar la fórmula correspondiente. Asimismo, dichos conceptos posibilitan detectar si algún partido político no alcanzó el umbral de votos necesario para participar de la fórmula y contar con el parámetro porcentual necesario para detectar la existencia de sobrerrepresentación.

¹⁰ Artículo 15, numeral 1 de la LEGIPE



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior evidencia que la fórmula desarrollada para la asignación tiene por objetivo alcanzar el valor de proporcionalidad que se desprende de la normativa constitucional.

Además de los valores correspondientes a los tres conceptos descritos, el sistema de asignación hace uso de los siguientes elementos¹¹:

- **Cociente natural:** resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de RP.
- **Resto mayor:** remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural, ello cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Los dos conceptos referidos representan el común denominador que debe ser utilizado para asignar las diputaciones por RP. En esencia, el cociente natural constituye el número de votos que son necesarios para alcanzar una curul, lo que permite calcular el total de curules que, en principio, podrían ser asignadas a un partido político.

Por su parte, el resto mayor es un elemento que permite distribuir las curules que, una vez aplicado el cociente natural, no fueron asignadas. En sí, es un parámetro objetivo consistente en asignar las curules restantes en orden descendiente del total de votos que no fueron deducidos de la aplicación del cociente, es decir, del total de votos restantes de los partidos políticos una vez utilizados los votos correspondientes a la aplicación del cociente.

Estos conceptos reflejan con claridad la relación voto-representación y la intención del legislador de asegurar que la asignación de curules por el principio de RP garantice el valor de proporcionalidad.

Ahora bien, en síntesis, el desarrollo de la fórmula implica, como primer paso, determinar los diputados que corresponden a cada partido político, aplicando el cociente natural y el resto mayor. Lo anterior, con el objeto de

¹¹ Artículo 16 de la LEGIPE

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

conocer el total de curules de RP que correspondería de acuerdo con la votación obtenida.

Con dicha información, la regulación establece, tal y como lo mandata la Constitución general, que deberá verificarse si algún partido político alcanzó los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 del máximo ordenamiento (límite máximo de 300 diputados por ambos principios y límite de sobrerrepresentación de 8 puntos); para lo cual, es preciso conocer el total de diputaciones que corresponden a cada partido político por el principio de MR.¹²

Ello, con el objeto de conocer el total de diputaciones por ambos principios y compararlo con el porcentaje de votación de cada partido político.

En caso de que algún partido hubiere excedido los límites referidos, le serán deducidos los diputados excedentes por el principio de RP y éstos serán distribuidos entre las demás fuerzas políticas.

Lo anterior, ilustra cómo el legislador reconoce la posibilidad de discrepancia en la relación voto-representación e implica la importancia de resolver tal circunstancia, antes de llevar a cabo la asignación final de diputaciones.

En una segunda etapa, se realizará la asignación por circunscripción a los partidos políticos que se hubieren colocado más allá de los límites constitucionales, una vez deducidas las diputaciones para corregir tal circunstancia.

Posteriormente, se asignará el resto de curules a los demás partidos, aplicando, nuevamente, un cálculo sobre la votación nacional y el cociente que será aplicable, ello con base en el siguiente concepto:¹³

- **Votación nacional efectiva:** total de votos resultante de restar a la votación nacional emitida, los votos del partido o partidos que se

¹² Artículo 17, numeral 2 de la LEGIPE

¹³ Artículo 18, numeral 1 de la LEGIPE



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

hubieren colocado en alguno de los límites constitucionales y, por lo tanto, a los que ya se les hubiere hecho la asignación respectiva.

Así, una vez obtenida la votación nacional efectiva, se calcula el nuevo cociente natural y se realiza la asignación. Primero, para obtener el total de curules que corresponde a los partidos restantes y, posteriormente, para realizar la distribución por circunscripción.

En resumidas cuentas, la fórmula legal tiene por objetivo que la asignación de diputaciones por el principio de RP cumpla con el valor de proporcionalidad perseguido constitucionalmente, mediante la adopción del sistema mixto de representación.

Ahora bien, no obstante el diseño legal de la fórmula de asignación, existen diversos supuestos en los que es posible que se presenten distorsiones o discrepancias en la relación voto-representación, resultante de la asignación, ante lo cual, la autoridad electoral está impelida a proteger los valores constitucionales de pluralidad y proporcionalidad, contando con un margen de actuación que le permita adecuar, en lo posible, los criterios de aplicación de la fórmula, a efecto de paliar tales distorsiones, siempre y cuando ello no implique una modificación al sistema establecido constitucional y legalmente.

En este contexto, el acuerdo impugnado tiene por objeto (de acuerdo con la motivación expresada por la autoridad responsable) resolver posibles distorsiones que se pueden presentar en la asignación de curules por el principio de RP, específicamente en el caso en que existan partidos políticos que hayan participado en coalición.

Por lo anterior, y con objeto de clarificar el marco regulatorio y conceptual que envuelve el caso que nos ocupa, a continuación, se hace una referencia al régimen de coaliciones y partidos políticos.

9.4 Régimen de las coaliciones y partidos políticos

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Como ya se analizó, existe en nuestro país un diseño constitucional y legal de competencia partidista, sustentado en un sistema electoral mixto,¹⁴ compuesto por los principios de MR y RP para la integración del poder legislativo federal.

Es sobre el primero de ellos (MR), que gravita la figura de las coaliciones, proporcionando a los partidos políticos un margen asociativo y competitivo mayor, en la medida en que pueden maximizar sus estrategias partidistas y configurar, de manera anticipada, la conformación de los grupos parlamentarios que resultarán de una elección (a partir de la posibilidad, de que, conforme al convenio respectivo, se postule como candidato de MR a un militante de otro partido político coaligado), sin que ello implique, por sí mismo, algún tipo de permisibilidad para alterar, dirigir o convenir alguna modificación a la votación emitida en una elección o a la intención de los votantes, que pudiera resultar contraria al interés público.

9.4.1 *Evolución normativa*

En ese orden de ideas, la figura de la coalición constituye una circunstancia posible en la contienda política, que tiene por objeto que dos o más partidos políticos postulen candidaturas.¹⁵ En el ámbito legislativo, su incorporación data del año 1946 en la otrora Ley Federal Electoral, para posteriormente ser objeto de diversas modificaciones, hasta la trascendente reforma constitucional y legal de 2014.

Desde su implementación, se estableció la posibilidad de que los partidos políticos pudieran coaligarse para una sola elección, con la condición de que se celebrara el convenio correspondiente con noventa días de anticipación a la jornada electoral, en el que se insertaran sus finalidades comunes y se llevara a cabo el registro correspondiente ante la Secretaría

¹⁴ Entendiendo a un sistema electoral como “el conjunto de métodos para traducir los votos de la ciudadanía en escaños de representantes”. Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, página 29.

¹⁵ En la acción de inconstitucionalidad 26/2014 y sus acumuladas 26, 28 y 30 de 2014, se define a las coaliciones como “la unión temporal de dos o más partidos políticos con la finalidad de participar en apoyo de un mismo candidato a un puesto de elección popular en un proceso electoral determinado”.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

de Gobernación. Estas características prevalecieron en similares términos en la Ley Federal Electoral de 1951.

Más tarde, en la Ley Federal Electoral de 1973, se incorporaron particularidades adicionales, como la publicación del convenio en el Diario Oficial de la Federación, así como la previsión de que los partidos políticos tuvieran los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones que dicha Ley confería a un partido político nacional.

Posteriormente, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, se estableció de manera expresa la posibilidad de celebrar coaliciones para más de una elección; esto es, para presidente de la República y senadores (parcial o total), así como de diputados federales de MR (parcial) y de RP (total), con la particularidad de que los candidatos debían presentarse bajo un solo registro y emblema.

En esa ocasión, se estableció que los votos contarían para la propia coalición, excepto cuando los partidos políticos convinieran que, para efectos del registro, se atribuyeran a uno de los partidos coaligados, con la posibilidad de establecer, en el convenio respectivo, la estipulación de que los votos contarán para un partido para efectos de registro o, en su caso, a la coalición que podía solicitar su registro como nuevo partido político.

Como se puede observar, se trata de un diseño legal que establecía la posibilidad de que se llevara a cabo una transferencia de votos entre los partidos coaligados y que la propia coalición (terminado el proceso electoral), tuviera la oportunidad de pedir su registro legal. Asimismo, se preveía la implementación de candidaturas comunes por dos o más partidos políticos sin mediar coalición, con la particularidad de que los votos se contarían a favor de cada uno de ellos y se sumarían al candidato.

Más tarde, en el Código Federal Electoral de 1987, se reguló la posibilidad de que los partidos coaligados conservaran su registro al término de la elección, si la votación de la coalición era equivalente a la suma de los porcentajes que requería cada partido político del 1.5% de la votación nacional. De manera particular, se establecía que los votos que obtuviera

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

un candidato de la coalición serían para el partido bajo cuyo emblema participó en los términos señalados por el convenio respectivo, además de que, frente a las autoridades electorales, la coalición actuaría como un solo partido.

De manera particular, se señaló que en el convenio debía referirse el emblema o colores del partido bajo el cual participarían las candidaturas. De igual forma, se establecía que los partidos no podían postular candidaturas en aquellos distritos electorales donde ya hubiere de la coalición de la que formaban parte.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, por primera vez, estipuló de manera expresa la prohibición de que ningún partido político pudiera registrar a una candidatura de otro partido político, salvo que existiera una coalición. Se indicaba que las coaliciones actuarían como un solo partido ante la autoridad electoral; aunado a que se debía acreditar que los órganos internos de los partidos habían autorizado la celebración de los convenios y plataformas correspondientes, además de que se presentaran candidaturas en cada uno de los 300 distritos electorales.

De manera destacada, se estipulaba que debería especificarse la forma para distribuir entre los partidos políticos coaligados los votos, para efectos de la elección por el principio de RP, así como la forma en que se distribuiría el financiamiento público.

Asimismo, en el año 2008, se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que modificó aspectos importantes del régimen de las coaliciones: i) la posibilidad de que pudieran participar las agrupaciones políticas nacionales; ii) que, con independencia del tipo de elección y términos del convenio, cada partido aparecería con su propio emblema en la boleta electoral;¹⁶ iii) que cada partido coaligado registraría sus propias listas de candidatos a diputados y senadores de RP;

¹⁶ Lo que permitiría “transparentar la fuerza electoral de cada uno de los partidos coaligados según la intención de los votantes expresada en la urna”. Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

iv) que los partidos mantendrían en lo individual su representación ante las autoridades electorales; v) así como incorporar el principio de uniformidad que implica (de manera general) que ningún partido político participara en más de una coalición y éstas no podrían ser diferentes.

Llama la atención que en dicho Código se había incorporado una regla que establecía la posibilidad de que un partido coaligado que no alcanzara la votación para conservar su registro y, en consecuencia, participara en la asignación de diputaciones por el principio de RP, podía entonces tomar el porcentaje de votación necesario de la votación de los partidos que hayan superado esos requisitos, hasta alcanzar el umbral del dos por ciento.¹⁷

Cabe destacar, que dicha porción normativa fue invalidada por la Suprema Corte al resultar inconstitucional dado que en los hechos constituía una alteración del voto afectando su integridad, así como la intención del votante.¹⁸

Adicionalmente, nuestro Alto Tribunal concluyó que se violaba el principio de igualdad con relación a los partidos que no se coaligaban porque a estos nadie les transfería votos (lo que no representaba un fin constitucionalmente válido); aunado a que, desde la perspectiva de la utilización de los votos para que un partido alcanzara su registro y se le asignaran diputaciones por RP, **se vulneraba tanto la voluntad de los electores (por alterar la correspondencia del voto con el partido que se quiso votar), como el principio constitucional de elecciones auténticas.**¹⁹

¹⁷ Junto con la posibilidad de señalar, de ser el caso, el partido político al que pertenecía originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos.

¹⁸ Así lo consideró en los siguientes términos: “Dado el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos previsto en la norma cuya validez se reclama, la voluntad expresa de un elector, es decir, de un ciudadano que ejerce el derecho fundamental a votar, establecido en el artículo 35, fracción I, constitucional, manifestada a través del voto en favor de un determinado partido político coaligado, se ve alterada, menoscabada o manipulada, toda vez que su voto puede ser transferido a otro partido político de la coalición que si bien alcanzó el uno por ciento de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.” Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

¹⁹ Lo reflexionó de la siguiente manera: “El procedimiento previsto para que los partidos que se coaliguen puedan transferirse un determinado porcentaje de votos, aun con los requisitos y límites establecidos, **viola la voluntad expresa del elector**, como se estableció, y, por ende, **el principio constitucional de elecciones auténticas previsto en el invocado artículo 41 constitucional**, toda vez que, mediante el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos a uno

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Adujo que un contenido normativo de ese talante (de otorgar votos a un partido por el que no se votó para efectos de registro y asignación de RP por virtud de un convenio de coalición), no genera certidumbre y afecta el principio constitucional de objetividad, toda vez que las reglas y mecanismos que lo componen distan de evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, en su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Finalmente, señaló que una premisa para analizar **el diseño legal de las coaliciones es que deben atender sustancialmente al principio de razonabilidad**. Enfatizó que si la determinación del legislador ordinario federal era establecer la posibilidad normativa de que los partidos políticos nacionales participen en forma coaligada en los procesos electorales federales, entonces puede determinar los términos y las condiciones respectivas, siempre que no resulten arbitrarias, innecesarias, desproporcionadas o no cumplan con criterios de razonabilidad.²⁰

9.4.2 Regulación constitucional y legal actual

En el año 2014, se emitió la nueva LEGIPE que recogió gran parte de las especificaciones normativas que gradualmente fueron incorporándose en las legislaciones señaladas anteriormente.

o más partidos, que si bien alcanzaron, por lo menos, un uno por ciento pero no el umbral mínimo del dos por ciento, se permitiría que un partido coaligado que no obtuvo suficiente fuerza electoral en las urnas ciudadanas para alcanzar o conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana obtuviera un porcentaje de votación que no alcanzó realmente, con lo cual **la fuerza electoral de ese partido devendría artificial o ficticia**.

En consecuencia, **los votos emitidos por los ciudadanos se manipularían**, lo cual **impacta la calidad democrática de la elección** y, por lo tanto, **el principio constitucional de elecciones auténticas establecido en el artículo 41 constitucional**.” Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Énfasis añadido.

²⁰ En ese sentido estimó que “los criterios de razonabilidad constituyen un parámetro para el control del poder que tiene su razón de ser en el concepto mismo de Estado de derecho o imperio del derecho, que tiene como una de sus aspiraciones principales someter el poder al Derecho”.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Cabe recordar que las coaliciones no están reguladas de manera expresa en algún artículo constitucional.²¹ La Constitución general en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, indica que será la ley la que determinará las normas y requisitos para el registro de los partidos políticos (tanto nacionales como estatales o locales), así como las formas específicas de su intervención en un proceso electoral. Se trata en consecuencia de un **derecho de base legal**.²²

En todo caso, la libertad de asociación en materia política inmersa en las coaliciones,²³ garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país.

Empero, el derecho de asociación en materia política (ya sea desde el punto de vista de la ciudadanía o de los partidos políticos), no es absoluto o ilimitado, pues su ejercicio debe ser pacífico, tener un objeto lícito y sólo puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos, lo cual es acorde con lo dispuesto en los artículos 9, 33 y 35, fracción III de la Constitución general.

De esa manera, los partidos políticos pueden recurrir a determinadas formas asociativas, como lo es la propia coalición, los frentes y las fusiones (con fines distintos cada una), con el propósito de cumplir con sus finalidades constitucionales, de acuerdo con los términos, condiciones y modalidades que establezca el legislador; siempre que las mismas no sean arbitrarias, irracionales o desproporcionadas, respecto del núcleo esencial del derecho que tienen de participar en un proceso electoral.

²¹ No obstante, es preciso señalar que en el inciso f) del segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución en materia político electoral de dos mil catorce, se establecieron bases mínimas que la actual Ley general debía para la implementación de las coaliciones: i) deben implementarse bajo un sistema uniforme ya sea en el ámbito federal o local, se podrá solicitar hasta la fecha de inicio de las precampañas, podrán totales, parciales o flexibles, así como las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos y la prohibición de que un partido político no podrá coaligarse en su primer proceso electoral.

²² En ese sentido, la Suprema Corte ha señalado que “el pluralismo político garantizado por el artículo 41 constitucional no pasa necesariamente por el reconocimiento de las coaliciones partidarias”. Acción de inconstitucionalidad 26/2014 y sus acumuladas 26, 28 y 30 de 2014.

²³ El artículo 85, párrafo 2 de la Ley de Partidos refiere que los partidos políticos para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

De acuerdo con lo anterior, no puede decirse que en un convenio de coalición prevalezca la voluntad de los partidos políticos como ley suprema, toda vez que son entidades de interés público cuya función primordial (en la lógica de un Estado democrático de derecho) es hacer cumplir el principio democrático y los fines que constitucionalmente tienen asignados, por lo que **no puede decirse que gocen de una autonomía absoluta** para pactar todo aquello que estimen conveniente, en aras de ganar los sufragios de los electores.

En esa tesitura, en su diseño actual las coaliciones presentan las siguientes características principales:²⁴

- Podrán formarse coaliciones para elegir presidente de la República, así como senadores y diputados, **únicamente por el principio de MR.**
- Se prevé la posibilidad de que se conformen en elecciones locales para gobernador (o jefe de Gobierno), diputados locales por MR y ayuntamientos (o alcaldías).
- Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya lo hubiere hecho la coalición y viceversa.
- Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político, salvo que se trate de una coalición.
- Deberá celebrarse el convenio respectivo (por dos o más partidos) que contendrá los requisitos previstos en el artículo 91 de la Ley de Partidos.
- Los partidos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.
- **Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante el convenio de coalición.**

²⁴ Artículos 23, párrafo 1 y 87 a 92 de la Ley de Partidos, así como 12 de la LEGIPE.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

- Concluida la etapa de resultados y de validez de elecciones de diputados y senadores, terminará automáticamente la coalición.
- Los senadores o diputados de la coalición que resulten electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio.
- Con independencia del tipo de coalición **cada partido aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral.**
- Los votos se sumarán para la candidatura de la coalición **y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos previstos en esta Ley.**
- Los casos en que en la boleta se hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto.
- Los partidos coaligados deberán registrar **listas propias** de candidaturas a diputaciones y senaduría **por el principio de RP.**
- Las coaliciones deberán ser uniformes y ningún partido podrá participar en más de una.
- Las coaliciones podrán ser totales (cien por ciento de candidaturas de una elección), parciales (cincuenta por ciento de candidaturas) o flexibles (veinticinco por ciento de candidatas y candidatos).
- Deberá acreditarse que las coaliciones se aprobaron por los órganos partidistas correspondientes, junto con las plataformas electorales y los programas de gobierno de la coalición o de un partido.
- Cada partido político conservará su propia representación ante las autoridades administrativas electorales.
- Con relación a los topes de gastos de campaña las coaliciones serán consideradas como un solo partido.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

- Les resulta aplicable la restricción constitucional de contratar o adquirir tiempos adicionales en radio y televisión.

Así, la normativa electoral dispone una serie de reglas a observarse previo a consolidar una coalición, como otras más que deben ser atendidas una vez concretada, en el entendido que se trata de una asociación temporal, que no implica la creación de una persona jurídica diversa como antaño se preveía (con posibilidad incluso de registrarse como nuevo partido político). En cambio, **cada partido político conserva su individualidad**, siendo ello una de las principales características del régimen actual de las coaliciones. Esto es, una coalición no constituye necesariamente una persona jurídica distinta de los partidos políticos que la conforman.

De manera destacada, en los artículos 87, párrafo 11 y 91, párrafo 1, inciso e), de la Ley de Partidos, se establece una obligación o directriz para los partidos políticos, que resulta relevante para la resolución del presente asunto, que consiste en señalar el partido político al que pertenece originalmente cada candidatura registrada por la coalición y el grupo parlamentario o partido político en el que quedarán comprendidos en el caso de resultar electos.

Al amparo de las coaliciones, se establece la viabilidad de maximizar las opciones para que los partidos presenten candidaturas competitivas en el ámbito federal para las elecciones de diputados y senadores, **únicamente por el principio de MR**, por lo que cada fuerza política **deberá registrar sus propias listas de candidaturas por el principio de RP**.²⁵

Entendida de esa manera dicha disposición legal, permite que una vez que se conocen los triunfos en cada distrito electoral, el INE lleve a cabo el indefectible ejercicio constitucional de verificar que, en la etapa de asignación de diputados de RP, se respeten los límites de sobrerrepresentación mandados por la Constitución general.

²⁵ Artículo 89, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Partidos.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Esto es, puede concluirse que las coaliciones no fueron diseñadas en la actual LEGIPE para impactar de alguna manera en la asignación de las diputaciones de RP.

En ese sentido, esta Sala Superior, en la resolución del expediente SUP-CDC-8/2015, precisó que no es posible establecer que la inclusión en un convenio de coalición de la mención del partido al que pertenece originalmente una candidatura registrada por ella, así como el grupo parlamentario al que quedará integrada en caso de ser electa, conduzca en automático a rebasar los límites del sistema de RP, sino que, en todo caso, **la ejecución del acuerdo deberá ajustarse por la autoridad administrativa electoral a los parámetros constitucionales.**

Finalmente, respecto de este tópico, resulta trascendente señalar que la nueva LEGIPE fue objeto de un control abstracto de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte,²⁶ que resolvió que resultaba injustificado que no se tomaran en cuenta los votos válidamente emitidos en favor de dos o más partidos coaligados marcados en las boletas electorales para efectos de la asignación de RP, “pues implicaría que la conformación de las Cámaras **no reflejara realmente la voluntad de los electores manifestada en las urnas, incidiendo negativamente en aspectos de representatividad al interior de los órganos legislativos**”.

Esto es que, en el contexto de las coaliciones, no puede el legislador (ni los partidos políticos) establecer reglas o disposiciones (ni tampoco cláusulas) que alteren la intención de los votantes y se afecte el correcto funcionamiento de la RP establecida como mecanismo de pluralidad política en la propia Constitución general.²⁷

9.4.3 *Jurisprudencia de la Sala Superior*

²⁶ Acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 24, 28 y 30 de 2014.

²⁷ Asimismo, señaló que con esa disposición se limitaba “injustificadamente **el efecto total del sufragio**, puesto que únicamente se permite que se contabilice para efectos de la elección de legisladores por el principio de mayoría relativa, pero no para la elección de dichos representantes populares por el principio de representación proporcional”.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Ahora bien, en relación con la controversia materia de la presente resolución, la Sala Superior ha señalado que se les reconoce a los partidos políticos la libertad para definir su propia organización, así como la posibilidad de establecer mecanismos de selección de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, por lo que, a través de un convenio de coalición, pueden postular a militantes de otro partido coaligado como candidatos a cargos de elección popular, siempre que la ley y su normativa interna lo permita, ya que se trata de un mecanismo que hace posible el acceso de aquellos al poder público (jurisprudencia 29/2015).²⁸

Asimismo, ha establecido que el régimen electoral de las coaliciones, previsto en el ordenamiento jurídico vigente, **busca evitar un uso abusivo de esta forma asociativa y afectar los regímenes de RP** de prerrogativas de radio y televisión, así como de fiscalización (jurisprudencia 2/2019).²⁹

También, ha resuelto que los partidos políticos coaligados pueden promover medios de impugnación en lo individual, ya que conservan su personalidad y a sus representantes ante los consejos de la autoridad electoral y ante las mesas directivas de casillas, sus emblemas aparecen por separado en las boletas electorales, y **sus votos se computan en forma independiente** (jurisprudencia 15/2015).³⁰

Asimismo, ha señalado que cuando los partidos políticos participan en coalición se debe considerar la votación obtenida por cada ente político en lo individual, con el fin de verificar que cumplan con el porcentaje necesario de la votación para acceder a la asignación de regidurías, pues de esa manera, **se dota de funcionalidad al sistema de asignación de RP, el cual está diseñado para que la votación que recibe cada partido**

²⁸ “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN.”

²⁹ “COALICIONES. EL MANDATO DE UNIFORMIDAD IMPLICA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POSTULEN DE MANERA CONJUNTA LA TOTALIDAD DE CANDIDATURAS COMPRENDIDAS EN SU ACUERDO.”

³⁰ “LEGITIMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS PUEDEN PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN FORMA INDIVIDUAL.”



político integrante de una coalición surta efectos en la asignación (Tesis II/2017).³¹

La Sala Superior también ha establecido que el régimen de la participación electoral de los partidos políticos en una elección debe analizarse de manera integral, atendiendo a sus finalidades, elementos materiales y sustanciales, así como al contexto de participación de los partidos en cada figura asociativa; en aras de **armonizar el derecho de asociación y el principio de equidad en la contienda**, por lo que están sujetas a determinadas restricciones (Tesis III/2019).³²

De igual forma, precisó que el principio constitucional relativo a que los partidos políticos gozan de autodeterminación incluye **la posibilidad de decidir la manera en la que participan en las elecciones y la estrategia política que adoptan**, sea en forma individual o conjunta, sin que exista una disposición que establezca prohibición alguna para que puedan modificar la forma de participación política que hayan adoptado, bajo la condición de que lo hagan en tiempo y forma (Tesis X/2019).³³

Por otro lado, ha señalado que el sistema legal de distribución de forma igualitaria de votos (contemplada en el anterior código electoral), que se preveía para el cómputo de los emitidos a favor de dos o más partidos políticos coaligados, respetaba los principios constitucionales de certeza, objetividad y equidad, rectores del proceso electoral, pues generaba certidumbre respecto al destinatario del voto y permitía determinar la voluntad de los electores, para ser reflejada en los resultados, al establecer reglas específicas para su asignación en los diversos supuestos de marca

³¹ “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE PARTICIPAN COALIGADOS DEBEN OBTENER, EN LO INDIVIDUAL, EL PORCENTAJE NECESARIO DE LA VOTACIÓN PARA PODER ACCEDER A LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR ESTE PRINCIPIO (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA).”

³² “COALICIONES. CRITERIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEDIANTE DISTINTAS FORMAS DE ASOCIACIÓN EN UNA MISMA ELECCIÓN”.

³³ “COALICIONES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN EN LIBERTAD DE RENUNCIAR A UNA FORMA DE ASOCIACIÓN CON EL PROPÓSITO DE INCORPORARSE A OTRA.”

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

en las boletas, pues ello se correspondía con los **principios de indivisibilidad y efectividad del sufragio** (Tesis XXIX/2009).³⁴

Derivado de lo anterior, puede advertirse que, para esta Sala Superior, la libertad configurativa de los partidos políticos en el contexto de las coaliciones está inicialmente limitada a definir la forma en que presentarán sus candidaturas y su estrategia política, sin que puedan alterar alguno de los principios constitucionales, como el de RP, equidad en la contienda, así como los de indivisibilidad y efectividad del sufragio, además de no distorsionar aspectos como el de conservación de la individualidad de los partidos políticos coaligados y el cómputo independiente de sus votos.

9.4.4 Jurisprudencia de la Suprema Corte

Por lo que respecta a los criterios emitidos por la Suprema Corte en el análisis de diversas acciones de inconstitucionalidad, en las que se han impugnado normas relativas a las coaliciones, pueden resumirse en los siguientes tópicos:

- Es constitucional permitir la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral de manera coligada o unitaria (AI 9/99).
- Condicionar la coalición de los partidos políticos a cierto requisito no hace nugatorio el derecho a la coalición, pues únicamente lo reglamenta, por lo que no puede decirse que se coarta la libre participación de los partidos políticos en las elecciones (AI 34/2000, 14/2004).
- La transferencia de votos de un partido político a favor de otro que no alcanzó la votación requerida para mantener su registro, con el fin de aumentar su porcentaje de votación, es inconstitucional, porque afecta el régimen de partidos y las reglas democráticas de la contienda electoral (AI 61/2008, 129/2008).

³⁴ “COALICIÓN. EL SISTEMA LEGAL DE DISTRIBUCIÓN DE VOTOS EMITIDOS A FAVOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA INTEGRAN, ES CONFORME A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.”



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

- La libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria (AI 20/2002).
- El voto de los electores cuenta tanto para estos efectos (en cuanto al candidato postulado por la coalición) como para la asignación de curules por el principio de RP, lo cual obedece al carácter único e indivisible del sufragio (AI 26/2014).
- La autonomía de los partidos políticos para pactar lo que estimen conveniente para ganar el sufragio se sustituye por un régimen constitucional en el que priva el interés público (AI 26/2014).
- El diseño legal de las coaliciones es que deben atender sustancialmente al principio de razonabilidad (AI 26/2014).
- El pluralismo político garantizado por el artículo 41 constitucional no pasa necesariamente por el reconocimiento de las coaliciones partidarias (AI 26/2014).

Como corolario de este apartado, conviene destacar los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte en cuanto a la limitación injustificada para el **efecto total del sufragio** que representaba la última parte del párrafo 13, del artículo 87 de la actual Ley de Partidos.³⁵

Así como el relacionado con la identificación del emblema individual de cada partido coaligado, lo que permite al elector identificar, de entre los partidos coaligados, la opción política de su preferencia, aunado a que, si bien los partidos están obligados a presentar para el registro de la coalición una plataforma electoral y, en su caso, un programa de gobierno de la coalición,

³⁵ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de rubro: "COALICIONES. EL ARTÍCULO 87, PÁRRAFO 13, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "Y SIN QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA PARA LA ASIGNACIÓN DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL U OTRAS PRERROGATIVAS", ES INCONSTITUCIONAL."

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

un elector puede sentirse más identificado con uno de los partidos políticos que con otro.³⁶

Además del pronunciamiento en el sentido de que del artículo 9 constitucional, **no se desprende un derecho constitucional a formar coaliciones partidarias**, pues es necesario distinguir el derecho de asociación del individuo como tal, del de los partidos políticos a recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición.³⁷

A la par de dicha reglamentación legal y jurisprudencial, subiste la obligación de registrar las listas de candidatos a RP en cada circunscripción plurinominal. Esto es, no deja de existir el mecanismo individual a través del cual los partidos políticos pueden acceder constitucional y legalmente a la asignación de curules bajo ese principio en clara sintonía con la voluntad del electorado.

En resumidas cuentas, no puede considerarse que es permisible constitucional y legalmente que, mediante la aplicación del régimen de coaliciones se propicie una dinámica electiva, con efectos paradójicos que limite el desarrollo de la representación política, hasta el grado de afectar la calidad democrática e integridad del actual sistema de partidos en México, pues la idea central de la proporcionalidad es que el valor numérico y **el valor de logro de los votos** debe ser igual, a fin de no afectar el principio de igualdad de elección.³⁸

³⁶ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de rubro: “COALICIONES PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 95, PÁRRAFOS 9 Y 10, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL.”

³⁷ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de rubro: COALICIONES PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 95, PÁRRAFOS 9 Y 10, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES NO TRANSGREDE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.

³⁸ Para el Tribunal Constitucional Federal Alemán el principio que sostiene que el valor de logro de cada voto sea igual, implica que el voto “debe poder desenvolver **un efecto positivo para el partido que fue otorgado**”, además de que la igualdad de oportunidad de logro sería afectada cuando con la emisión de un voto surge la posibilidad de dañar la propia finalidad del voto”. *Nohlen, Dieter, El principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre los mandatos excedentes del 3 de julio de 2008*, IJ-UNAM, México, 2012, página 844.



10. Análisis de agravios

Establecido lo anterior, corresponde llevar a cabo el análisis de los conceptos de agravio en el caso concreto, a efecto de determinar si el acuerdo impugnado cumple con los parámetros constitucionales y legales que han sido referidos en el apartado previo.

Por cuestión de método, esta Sala Superior procederá al estudio de los agravios en forma separada y en distinto orden al que fueron formulados, sin que ello genere perjuicio alguno a los partidos recurrentes.³⁹

En primer lugar, se analizarán en conjunto los agravios hechos valer por el PES y MORENA, en atención a que presentan similares consideraciones respecto de la temporalidad con la que se emitió el acuerdo, la competencia de la autoridad responsable para emitirlo, así como la constitucionalidad de la figura de la afiliación efectiva, el principio de autodeterminación y organización de los partidos políticos, la aplicación de los criterios emitidos por este órgano jurisdicción, así como la voluntad de la ciudadanía y autenticidad del voto.

Finalmente, se analizarán los agravios hechos valer por el PAN.

10.1 Oportunidad para la emisión del acuerdo

Los partidos PES y MORENA aducen que el acuerdo impugnado vulnera el principio de definitividad, debido a que fue emitido a tres días de iniciar el registro de candidaturas a diputaciones federales por los principios de MR y RP, y a menos de tres meses de la jornada electoral.

Sostienen que la autoridad responsable pasó por alto que había fenecido el plazo para el registro de los convenios de coalición (actos definitivos y firmes), por lo que esta carga adicional, relacionada con el origen partidario y el partido político al que se asignará a cada uno de los candidatos para

³⁹ Jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

acceder a los escaños, implicaría retrotraer los efectos a decisiones previamente tomadas.

En el mismo sentido, afirman que se vulnera el principio de certeza, porque el acuerdo impugnado pretende que los actos precluidos sean modificables, ya que los convenios de coalición se presumen definitivos, al haber sido aprobados por la autoridad competente y no controvertidos.

Por último, sostienen que el acuerdo combatido no es congruente con aquellos que se emitieron en los años dos mil quince y dos mil dieciocho, en los cuales el Consejo General del INE resolvió que no existía sobrerrepresentación en la asignación de curules.

Los motivos de disenso son **infundados**, porque el acuerdo impugnado no vulnera los principios de definitividad y certeza debido a que no se trasgrede ni modifica ninguna situación jurídica que afecte a los partidos políticos, coaliciones o candidaturas, pues el acuerdo combatido tiene como finalidad que la autoridad responsable esté en posibilidad de ajustar la asignación de curules o escaños por el principio de RP a los parámetros constitucionales, para evitar la sobre o sub representación de los órganos legislativos.

10.1.2 Marco normativo

El proceso electoral es el conjunto de actos emitidos por las autoridades electorales (nacional y locales), a quienes se les encomienda su organización y en el que participan diversos actores políticos y la ciudadanía, con el objetivo de lograr la renovación periódica de los poderes públicos, a través del sufragio universal, igual y secreto.

Los procesos electorales se ordenan conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y definitividad, mismos que le dan coherencia al sistema democrático, facilitan la renovación periódica de los cargos de elección popular, y permiten que las elecciones sean libres y auténticas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el principio democrático permea la Convención Americana sobre Derechos



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Humanos y, en general, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos se encuentra plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento corresponde a una norma de interpretación auténtica de los tratados que recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA (incluyendo a los que son parte en la citada Convención) hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de la propia Carta Democrática.⁴⁰

Al respecto, la citada Carta Democrática reconoce que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA; la cual se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad, conforme al respectivo orden constitucional.

Bajo estas características, los citados principios tienen como propósito dotar de legalidad y constitucionalidad a los actos que integran cada una de las etapas del proceso electoral. Entre ellos, se encuentra el de certeza y definitividad.

El principio de certeza está previsto en los artículos 41 y 116 de la Constitución general y constituye el parámetro de validez de las normas, en la medida que implica que no debe existir duda o incertidumbre en cuanto al contenido de éstas y los actos que establecen o determinan las directrices para su celebración.

Sobre estos tópicos, destaca que el Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están

⁴⁰ Véase, Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, Párrafo 114

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

sujetas.⁴¹ Además, implica que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.⁴²

Esta Sala Superior, al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-10/2017, reiteró su línea jurisprudencial, en torno al cual ha sostenido que:

- El principio de certeza electoral exige que de manera previa al inicio del proceso electoral los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral, conozcan con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento.
- El principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable y, por ende, el principio de certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.
- El principio de certeza se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en un procedimiento electoral y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular.

Por otra parte, el principio de definitividad significa que los actos que emitan y ejecuten las autoridades electorales durante el desarrollo de cada una de las etapas de los procesos comiciales adquieren, a la conclusión de cada una de esas fases, la característica de invariables y, por tanto, ya no son susceptibles de cambio, lo cual tiene como finalidad esencial otorgar certeza

⁴¹ Sustentado en la tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO."

⁴² Véase, tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "CERTeza EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO."



al desarrollo de las elecciones, así como seguridad jurídica a sus participantes.

Esto es, al haberse clausurado cada etapa del proceso electoral, todo lo realizado, así como los actos de autoridad, que dentro de dicha etapa se hayan llevado a cabo (por regla general), no podrán ser modificados o sometidos a examen posteriormente. La consecuencia es que, al concluir la etapa electoral respectiva, los actos y resoluciones ocurridos durante la misma surten efectos plenos y se tornan en definitivos y firmes.

Además, conforme al principio de definitividad, las distintas etapas de los procesos electorales se agotan y clausuran sucesivamente, impidiendo que puedan abrirse nuevamente, de modo tal, que todo lo actuado en ellas queda firme.

10.1.3 Caso concreto

En el caso que se analiza, contrario a lo sostenido por los partidos PES y MORENA, el acuerdo impugnado no riñe con los principios de certeza y definitividad dado que persigue la finalidad de establecer un criterio a partir del cual, la autoridad responsable pueda ajustar a los parámetros constitucionales la asignación de curules por el principio de RP. Acto que, en principio, resulta congruente con los derechos de autoorganización y de libertad asociativa, porque no se modulan, ni gradúan en modo alguno, los convenios de coalición suscritos previamente.

Es conveniente señalar que el modelo de democracia constitucional, al que corresponde las elecciones libres, auténticas y periódicas, está sometido a las exigencias históricas y las características propias del sistema electoral y de partidos en el que imperan la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad como pilares de la democracia a partir de los principios contenidos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución general.

En este modelo de democracia constitucional, el control judicial adquiere relevancia, pues hace imperar los principios y valores constitucionales, a fin

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

de garantizar la voluntad de la ciudadanía en la conformación de los órganos del poder público.

En este sentido, los partidos políticos forman parte de este constructo de democracia constitucional; de ahí que están sujetos (entre otros) al principio de legalidad, que se traduce en una garantía formal para que la ciudadanía y los partidos actúen en estricto apego a las reglas, valores y principios, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen de la ley o la Constitución.⁴³

Sobre esta base, las cuestiones de hecho que se presenten en cada una de las etapas del proceso electoral no pueden llevar a desconocer el carácter vinculante de la Constitución, precisamente, porque se trata de reglas, valores y principios a los que están sometidos todos aquellos que intervienen en el juego democrático.

De este modo, **no le asiste la razón** a los apelantes cuando afirman que el acuerdo impugnado tendría como consecuencia generar incertidumbre respecto de los convenios de coalición, cuya resolución de registro ha sido aprobada por el Consejo General del INE; afirmación que no resulta válida, dado el criterio emitido por la autoridad responsable, respecto a que la afiliación efectiva no atenta contra la libertad asociativa, ni impone una carga adicional para los partidos coaligados.

En este sentido, no se afectan los principios de definitividad ni de certeza en materia electoral, porque los convenios de coalición están circunscritos a la etapa de preparación de la elección, y el acuerdo impugnado tiene por finalidad establecer un criterio de valoración por la responsable que corresponde a la etapa de resultados y validez de la elección.

En esa medida, el acuerdo impugnado no retrotrae sus efectos a las resoluciones del registro de los convenios de coalición, porque no tiene por objeto incidir en los derechos de autoorganización de los partidos como tampoco de la libertad asociativa. Como se ha puesto de manifiesto, la

⁴³ Véase, acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

finalidad constitucional del acuerdo impugnado radica en el establecimiento de un criterio (afiliación efectiva) como mecanismo, a partir del cual, la autoridad responsable se encuentre en aptitud jurídica de ajustar a los parámetros constitucionales la asignación de curules por el principio de RP.

Por su parte, los convenios de coalición cumplen una finalidad en la etapa de preparación de la elección e incluso previo al registro de las candidaturas a las diputaciones federales por los principios de MR y RP, consistente en que los partidos, en ejercicio de su libertad asociativa, deciden, dentro del compás de legalidad, competir en la elección bajo la figura de las coaliciones.

Si bien el artículo 91, párrafo 1, inciso e) de la Ley de Partidos establece que los convenios de coalición deberán contener el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos.

Ello no implica que el acuerdo impugnado genera el vicio que aducen los inconformes, dado que no tiene como cometido alterar los derechos de los partidos en la asociación electoral para contender en el proceso electivo, toda vez que los partidos coligados definen, conforme a sus estrategias políticas, el partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, sin que tal circunstancia se modifique con el criterio adoptado por la autoridad.

Tampoco se afecta el derecho de los partidos en la fase de registro de candidaturas, precisamente, porque no se contraviene el principio de definitividad, dado que el acuerdo impugnado es previo al periodo de registro de candidaturas y tiene efectos para realizar la asignación de diputaciones de RP.

Entendido en su dimensión sustantiva o material, el acuerdo impugnado **no se aparta del principio de certeza**; por el contrario, asegura a la

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

ciudadanía y los partidos el derecho a la previsibilidad y a no resentir actos arbitrarios, dado que, el criterio adoptado por la responsable está establecido en un instrumento normativo.

El Pleno de la Suprema Corte, en la ejecutoria pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, sostuvo que desde un *aspecto positivo*, el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto que en el nivel normativo todas las personas tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a tal grado que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha establecido, así como el ámbito competencial y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello, desde un *aspecto negativo*, estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en su caso, acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes.

El punto de relevancia radica en que los principios de certeza y seguridad jurídica deben armonizarse con otros principios y derechos constitucionales que dan contenido a los fines perseguidos por el Constituyente u Órgano Reformador.

Lo anterior acontece en el acuerdo impugnado, ya que al establecer la autoridad responsable el criterio de la afiliación efectiva persigue el cumplimiento de otros principios igualmente relevantes como lo es el ajuste a los parámetros constitucionales de la asignación de diputaciones por el principio de RP.

A su vez, dicho criterio se ajusta al parámetro de certeza y seguridad jurídicas, porque se emite de manera previa a la etapa de resultados y a la declaración de validez de las elecciones, cumpliendo con la finalidad de previsibilidad hacia los destinatarios, al fijar cómo habrá de proceder la autoridad responsable para verificar los límites de sobre y subrepresentación del órgano legislativo, permitiendo que los votos obtenidos por cada partido sean en proporción a las curules a que tengan derecho.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Bajo estas condiciones, el acuerdo impugnado es acorde al principio de certeza, dado que tiende a prever las acciones que llevará a cabo la autoridad para hacer prevalecer los principios constitucionales, haciéndolas del conocimiento de los participantes, previamente a que se verifique la etapa de asignación.

Por último, no escapa al análisis lo aducido por la parte recurrente en el sentido de que en pasados acuerdos (años 2015 y 2018), la responsable resolvió que no existía sobrerrepresentación en la asignación de curules, por lo que no hay motivo para que en la actualidad el INE observe de manera diferente la distribución y escaños de RP, ya que no ha habido modificaciones en el marco normativo, lo que en su opinión constituye una posible incongruencia.

No asiste razón a la parte recurrente porque, como ha quedado de manifiesto, la autoridad administrativa electoral puede instrumentar las reglas pertinentes para asegurar la eficacia de las bases constitucionales en el sistema de representación proporcional, como lo son los límites de representatividad, de ahí que el hecho de que la responsable no hubiere desplegado en los mismos términos sus atribuciones en eventos de asignación previos, por sí solo no produce inconstitucionalidad del acto que en el presente nos ocupa, ni limita el ejercicio de las facultades del órgano autónomo para llevar a cabo la tutela referida.

Aunado a lo expuesto, el recurrente parte de una premisa errónea al afirmar que se modifica el mecanismo de distribución de escaños de RP, cuando el acuerdo reclamado es enfático en señalar que ese mecanismo no sufre cambio alguno, pues lo único que se ajustará será la forma en la que se clasifiquen las diputaciones de MR, como un parámetro objetivo que se relaciona con la necesidad de garantizar el cumplimiento de los límites constitucionales.

Asimismo, es importante puntualizar que si bien existen acuerdos previos relativos a la asignación de diputaciones de RP, lo cierto es que de la

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

normativa que rige el actuar de la responsable no se advierte algún supuesto que le impida adoptar determinaciones diversas, en relación con lo que considere supuestos novedosos, siempre y cuando funde y motive adecuadamente sus decisiones.

10.2 Competencia del INE para la emisión del acuerdo (reserva de ley) y modificaciones fundamentales, así como jerarquía normativa

Respecto a los agravios relativos a la extralimitación de facultades por parte del INE, así como la vulneración a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, esta Sala Superior los declara **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones:

Los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución general establecen la forma en la que se integrará la Cámara de Diputados. Lo anterior se lleva a cabo por dos vías: la primera, por MR, en la que se eligen 300 diputaciones mediante el voto libre, secreto, directo, personal e intransferible; y la segunda, por RP, en la que se designan proporcionalmente las 200 diputaciones restantes, con base en el porcentaje de votación obtenido por cada partido.

Como se señaló previamente, se establece como límite de representatividad que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputaciones por ambos principios, y que el número de diputaciones por ambos principios no represente un porcentaje total de la Cámara de Diputados que exceda en ocho puntos porcentuales a su votación nacional emitida.

Asimismo, cabe recordar que en el artículo 54 Constitucional referido, se establece que la ley desarrollará las reglas y fórmulas para la asignación de diputaciones por el principio de RP.

Por su parte, en los artículos 60 constitucional, 44, párrafo 1, inciso u) y 327 de la LEGIPE, se establece como atribución del Consejo General, entre otras, la de realizar la asignación de diputaciones por el principio de RP, lo que no puede llevarse a cabo sin determinar el número de diputaciones por el principio de MR de cada fuerza política.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Asimismo, en los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la LEGIPE, se establece el procedimiento a seguir para la designación de diputaciones por el principio de RP.

De lo anterior, se advierte que la Constitución y la LEGIPE establecen la forma de integrar la Cámara de Diputados, así como el límite de diputaciones a que cada partido político puede acceder con base en el principio de representatividad, el cual es de orden público y, como tal, de observancia obligatoria por el INE y los partidos políticos.

Ahora bien, con base en los artículos 41, base V, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, en relación con el 30 de la LEGIPE, el INE, en el ejercicio de su función de autoridad para la organización de elecciones, rige su actuar en los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Dentro de sus fines, se encuentra el de contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los diversos actores políticos.

En concordancia, del artículo 44, párrafo 1, incisos a), u), gg) y jj) de la LEGIPE, se advierte que el Consejo General aprobará y expedirá los reglamentos, lineamientos y acuerdos que le permitan hacer efectivas las atribuciones que tiene conferidas por ley.

Lo anterior, en consonancia con los fines que tiene el INE de conformidad con el artículo 30, párrafo 1 de la LEGIPE, como es la de velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.⁴⁴

Al respecto, se precisa que la Suprema Corte⁴⁵ ha definido los límites de cualquier facultad reglamentaria, los cuales consisten en respetar la reserva de ley y la subordinación jerárquica.

⁴⁴ En el entendido de que los fines no son fuentes de atribuciones.

⁴⁵ Ver Jurisprudencia P./J.30/2007 de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Por reserva de ley se entiende la previsión contenida en la Constitución para que sea el legislador ordinario el que de forma exclusiva pueda regular una materia determinada, sin que sea admisible su regulación por una normativa distinta a la ley.

En cuanto a la subordinación jerárquica, ésta consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o exceder el contenido de la ley a reglamentar, sino ceñirse a detallar sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, es decir, definir la forma de ejercer un derecho, cumplir con una obligación o ejecutar una atribución establecida en una ley determinada.

En el caso concreto, respecto a la asignación de diputaciones por el principio de RP mediante el sistema de listas regionales, en el artículo 54 constitucional se establece que dicho procedimiento se sujetará a determinadas bases y a lo que disponga la ley, precisando que la regulación reservada para el órgano legislativo, referida en el precepto constitucional, tiene que ver con las reglas y fórmulas que se aplicarán para la asignación respectiva.

Como se señaló en el apartado de marco general, las bases constitucionales para la asignación son las siguientes:

- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político debe participar con candidaturas a diputaciones por MR en al menos doscientos distritos uninominales (Base I);
- Todo partido que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida, para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a la designación de diputaciones por el principio de RP (Base II);
- Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de MR que hubiesen obtenido sus candidaturas, le serán asignadas bajo el sistema de RP el número de diputaciones de su lista regionales que le corresponda en cada



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

circunscripción plurinominal, en función de su votación nacional emitida. En la asignación se seguirá el orden de las candidaturas en las listas (Base III);

- Ningún partido político puede contar con más de trescientas diputaciones por ambos principios (Base IV);
- Ningún partido podrá tener un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Lo anterior, salvo que esa sobrerrepresentación obedezca –exclusivamente– a los triunfos del partido en distritos uninominales (Base V), y
- Las diputaciones de RP que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en uno de los supuestos de sobrerrepresentación se adjudicarán a los demás partidos con derecho, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de las circunscripciones plurinominales. (Base VI).

En este contexto normativo, la reserva que nos ocupa debe entenderse en el sentido de que corresponde al legislador ordinario diseñar el modelo de RP que define la manera de convertir los votos en escaños⁴⁶. Al respecto, esta obligación legislativa se colmó con la emisión del procedimiento previsto en los artículos 15 al 20 de la LEGIPE, el cual consiste en:

- Determinar la votación total emitida, votación válida emitida y votación nacional emitida.
- Determinar el cociente natural y el resto mayor para la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura.

⁴⁶ Este criterio fue adoptado previamente por esta Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-959/2018.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

- Asignar las diputaciones con base en el cociente natural, así como realizar la distribución con base en el resto mayor.
- Determinar si se actualiza el rebase de los límites de representatividad establecidos en la Constitución y, en su caso, deducir y reasignar las diputaciones excedentes.

Por ello, bajo una interpretación sistemática y teleológica a partir de las bases constitucionales y legales antes referidas, se concluye que el acuerdo impugnado no vulnera el principio de reserva de ley, pues de su contenido se advierte que la asignación de diputaciones por el principio de RP se llevará a cabo siguiendo el procedimiento previamente establecido por el legislador al regular el artículo 54 Constitucional, es decir, no implementa nuevas reglas ni fórmulas para tal asignación.⁴⁷

⁴⁷ El criterio asumido por esta autoridad jurisdiccional en torno al amplio alcance de la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral es congruente con diversos precedentes.

Por ejemplo, en la **sentencia SUP-REC-959/2018** se estableció que dicha autoridad electoral –en ejercicio de su facultad reglamentaria– puede adoptar los criterios y medidas para hacer efectiva su potestad de asignar las diputaciones de representación proporcional, partiendo de que la reserva legal, en relación con el sistema de representación proporcional, se refiere solamente a que corresponde al legislador ordinario diseñar el modelo de representación proporcional que define la manera de convertir los votos en escaños.

En el precedente se analizó una regla establecida en el Acuerdo INE/CG302/2018, en la que se disponía que, “[e]n caso de que después de aplicarse el cociente de distribución quedasen diputaciones por distribuir a los partidos políticos, **el orden de prelación para la asignación de los curules restantes se fijará tomando como criterio la votación nacional emitida**, esto es, primero se le asignará al partido político con la mayor votación nacional y así sucesivamente”. (énfasis añadido)

Al respecto, se consideró que la adopción de un criterio de ordenación para ejecutar una de las fases establecidas por la propia legislación, no suponía invadir una potestad exclusiva. Esto, valorando que la regla en cuestión no incidía de manera alguna en el número de curules que se deben asignar a cada partido político bajo el principio de representación proporcional, sino que busca facilitar y generar certeza sobre una parte del procedimiento que es compleja, porque en la legislación no se prevé de manera clara y expresa un criterio de ordenación que atienda a las particularidades del modelo, como es el que se cuenten con cinco circunscripciones plurinominales en las que cada partido político tendría un número distinto de votos restantes.

Se precisó que el Instituto Nacional Electoral se encontraba frente a dos problemáticas: ¿A qué partido político le asignó curules primero? ¿A cuál de las cinco circunscripciones del partido le asignó las curules que le corresponden? Entonces, se consideró que el diseño legal descrito no solo facultaba, sino que hacía necesario que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral adoptara un criterio para instrumentar el orden en que repartiría las curules correspondientes con base en el resto mayor de cada partido político en cada circunscripción plurinomial.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Tampoco es posible advertir la afectación al principio de jerarquía normativa. Esta Sala Superior ha entendido que el principio de jerarquía normativa se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de ésta y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal. Lo anterior significa que la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico y al reglamento sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en ella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión.⁴⁸

Así, el acuerdo no refiere alguna alteración o inclusión de elementos adicionales a los establecidos por el legislador para determinar el número de diputaciones por el principio de RP a que tienen derecho los partidos políticos.

Esto, porque la emisión del acuerdo no implica la modificación de las reglas y fórmulas establecidas por el legislador para determinar el número de diputaciones a asignar, ni las bases para hacerlo, al señalar enfáticamente que, una vez determinado el número de diputaciones de MR de cada partido político, se aplicará estrictamente el procedimiento previsto en la ley.

En este orden de ideas, se precisa que el acuerdo impugnado se aprobó con base en la facultad reglamentaria que la ley le concede al INE, y que se realizó con el fin de dotar de efectividad su atribución para asignar diputaciones por el principio de RP, en observancia al principio constitucional de representatividad y en cumplimiento a los valores de proporcionalidad y pluralidad.

Esta Sala Superior ha emitido diversos criterios relativos a la existencia y alcance de las facultades reglamentarias del INE, en tanto organismo constitucional autónomo, en cuanto a la posibilidad de adoptar criterios y

⁴⁸ Criterio sostenido en la ejecutoria pronunciada en los expedientes SUP-RAP-46/2021 y SUP-RAP-48/2021 ACUMULADOS.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

medidas para hacer efectivas sus facultades constitucionales y legales y dotar de materialidad al sistema regulatorio en la materia, lo que en forma alguna representa una vulneración a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa.⁴⁹

Así, del acuerdo se desprende que no se modifica el procedimiento de asignación de diputaciones de RP, ni se altera la voluntad de los partidos políticos en torno a la integración de los grupos parlamentarios, conforme a su libre autodeterminación y en atención a la celebración del convenio de coalición respectivo. Por esta razón, no cabe interpretarse como una “modificación fundamental”.⁵⁰

Por el contrario, lo que pretende el acuerdo es garantizar el cumplimiento al principio de representatividad, con base en los sufragios que emanan de la voluntad popular y que permiten determinar a qué fuerza política favoreció el electorado, con independencia del grupo parlamentario al que se incorporen las candidaturas electas en voto directo.

De esa manera, lo que efectivamente se realiza como autoridad ejecutora, es un parámetro para clasificar las diputaciones de MR con el único fin de llevar a cabo el procedimiento de asignación por el principio de RP, acatando los límites de representatividad previstos en la Constitución, sin involucrarse en la forma en que eventualmente queden integrados los grupos parlamentarios.

Esta clasificación se torna necesaria al consistir el dato de las diputaciones de MR en un insumo indispensable para realizar la asignación de

⁴⁹ Véanse los asuntos relativos a los expedientes SUP-JDC-1172/2017, SUP-REC-959/2018 y SUP-JDC-10257/2020 y acumulados.

⁵⁰ Cabe indicar que, es criterio de la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563, que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

diputaciones por el principio de RP, con el fin de advertir si se rebasan los límites constitucionales de representación.

Conviene precisar que el INE, como garante de los principios constitucionales relacionados con los procesos electorales, tiene la facultad de proveerse de los mecanismos necesarios para observar su estricto cumplimiento.

En el caso particular, el utilizar la figura de la militancia efectiva, no puede considerarse una vulneración al principio de jerarquía normativa, en el entendido de que, como se ha explicado, dicha figura se traduce en lo siguiente:

- Se trata de un mecanismo de clasificación de las diputaciones de MR, que no incide o altera el resultado de la votación.
- Tiene como fin constituir un insumo con datos certeros obtenidos de los sufragios para determinar el grado de representatividad de un partido.
- Evita que la intención de los partidos al celebrar un convenio de coalición (incluso incidentalmente), altere o distorsione la voluntad popular para efecto de determinar la representación efectiva de cada fuerza política.

Lo anterior, en atención a que el cumplimiento de los principios constitucionales no puede depender de la celebración de un convenio de coalición, máxime que el límite de representatividad, asociado al número de diputaciones a que tienen derecho las distintas fuerzas políticas, se encuentra previsto en la Constitución, y su cumplimiento debe ser observado por todos los actores políticos y autoridades electorales que intervienen en el proceso de renovación de los órganos legislativos.

En este contexto, se precisa que el acuerdo no invade competencias del órgano legislativo ni excede su facultad reglamentaria, porque en modo alguno implica una afectación a las candidaturas ganadoras por MR, pues

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

únicamente clasifica esos triunfos respetando así la voluntad popular, siendo ésta la base para definir la representatividad ante los órganos legislativos.

Ahora bien, esta Sala Superior no omite considerar los agravios relacionados con una supuesta vulneración a lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, en el sentido de que el acuerdo impugnado representa un acto legislativo vedado que, en todo caso, debió emitirse con la antelación establecida por dicha disposición. Dicho alegato deviene **infundado** toda vez que, contrario a lo aducido por los actores, el acuerdo que nos ocupa no representa un ejercicio de carácter legislativo ni una modificación o regulación fundamental.

La Constitución general regula en su artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, la certeza en materia de reformas electorales. De acuerdo con la porción de la norma fundamental mencionada, las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y, durante dicho periodo, no podrá haber “modificaciones legales fundamentales”.

Por el término de “modificaciones legales fundamentales”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral. Es decir, son aquellas de naturaleza trascendental para el proceso electoral, al producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, que otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos.⁵¹

Mientras que las modificaciones no fundamentales, se entienden como aquellas de carácter accesorio o de aplicación contingente; su finalidad es

⁵¹ Tesis: P./J. 87/2007 de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 563.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

complementaria, ya que están dirigidas a precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde un aspecto formal.

En ese sentido, los criterios emitidos por la autoridad responsable no representan un ejercicio regulatorio que violente los principios de reserva de ley ni jerarquía normativa, resultando que no puede considerarse como un acto materialmente legislativo, sino exclusivamente reglamentario y que se relaciona con la adopción de parámetros claros y objetivos para aplicar la fórmula de asignación de escaños de RP.

En estos términos, no les es aplicable la limitante dispuesta en el mencionado precepto constitucional.

Asimismo, dado que la emisión de parámetros referida no impone mayores cargas a los participantes en el proceso electoral, pues solamente desarrolla la forma de verificar un aspecto propio del sistema de asignación de diputaciones de RP, entonces no nos encontramos ante una modificación que pueda clasificarse como fundamental y, en esas circunstancias, resultan infundados los razonamientos esgrimidos por las partes.

Es decir, los criterios no establecen obligaciones para los actores políticos que contienden en el proceso electoral, sino que únicamente complementa una prescripción constitucional a través de una reglamentación adjetiva, con la finalidad de hacerla efectiva. Razón por la cual, su carácter es propio de una modificación accesorio, de aplicación probable pero contingente frente al proceso electoral.

10.3. Inconstitucionalidad de la afiliación efectiva

Los partidos MORENA y PES consideran que la implementación de la figura de “afiliación efectiva” es inconstitucional, pues ésta no se desprende del aparato normativo existente y modifica las reglas aplicables tanto a la asignación de diputaciones por RP, como a la configuración y registro de coaliciones.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Asimismo, en su opinión, dicha figura implica una violación al principio de autodeterminación y organización de los partidos políticos, puesto que es contraria a su libertad, para que, en el contexto de una coalición, se postulen candidatos militantes de otro partido político o que incluso no tienen militancia alguna.

Por otro lado, consideran que su implementación violenta los derechos de la ciudadanía, puesto que la limita a ser postulada exclusivamente por el partido con el cual tienen una afiliación efectiva, siendo que, conforme a la normativa electoral, los militantes o simpatizantes de un partido político, cuentan con la posibilidad de ser postulados por otro partido de los que conforman una coalición.

Por último, consideran que la limitante derivada de la figura de afiliación efectiva implica una contravención a la jurisprudencia 29/2015, que posibilita a un partido político que participa en coalición, postular como candidatos a militantes de alguno de los otros partidos integrantes.

Al respecto, esta Sala Superior considera **infundados** los agravios referidos, en virtud de las consideraciones siguientes:

10.3.1 Constitucionalidad de la figura de “afiliación efectiva”

Lo infundado del agravio radica en que el acuerdo aprobado por la autoridad responsable no modifica alguna fase del procedimiento de asignación de diputaciones de RP ni las fórmulas legales para la conversión de la votación recibida por los partidos políticos en curules, por el contrario, supone una ordenación de parámetros que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta para definir el partido político a favor del cual se debe de considerar cada diputación de MR, tratándose de las postulaciones realizadas a través de un convenio de coalición, lo que constituye únicamente dotar de materialidad a un elemento normativo de la fórmula, que resulta relevante para la revisión de los límites de sobrerrepresentación, de manera que se realicen los ajustes respectivos, de ser procedentes.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

En ese contexto, los criterios establecidos por la autoridad responsable en el sentido de atender a la afiliación efectiva constituyen un parámetro objetivo que obedece al hecho de que el INE identificó una alteración de que se eludieran los límites de sobrerrepresentación si únicamente se atiende a lo dispuesto en el convenio de coalición para definir la adscripción de una diputación de MR a un partido determinado.

Dicho riesgo consiste en que, si un partido mayoritario se asocia con un partido minoritario y acuerdan que determinadas diputaciones de MR, se considerarán para este último, pero se advierte que para dichos cargos postulan a personas que en realidad tienen un vínculo objetivo con el partido mayoritario (por ejemplo, la militancia), entonces se está frente a una estrategia en la que el partido mayoritario utiliza al minoritario para postular a sus candidatos. En caso de que resulten electos, dichas postulaciones – al señalarse en el convenio de coalición que corresponderán al partido minoritario– no se contarán para el partido mayoritario para efectos de evaluar el número máximo de diputaciones por ambos principios que puede ostentar (límites de representatividad), lo cual actualiza el riesgo de que se eluda una de las bases constitucionales del sistema electoral de RP.

Al respecto, cabe destacar que los límites de sobrerrepresentación tienen por objetivo cumplir con los valores de pluralismo y proporcionalidad que se desprenden de la configuración constitucional.

Por ello, esta Sala Superior aprecia que con los criterios establecidos en el acuerdo controvertido no solo no alteran o contravienen las fórmulas legales del sistema de RP, sino que procuran la observancia efectiva de los límites de sobrerrepresentación, y con ello, los valores constitucionales referidos, al integrar parámetros objetivos para definir (en el contexto exclusivo de la asignación de diputaciones por RP) las diputaciones de MR de los partidos políticos que participan a través de una coalición y así realizar una adecuada proyección de la cantidad total de diputaciones para cada partido político.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Así, la circunstancia de que mediante los criterios se haya incorporado en el orden jurídico una figura no contemplada en la Constitución ni en la legislación electoral (“afiliación efectiva”) no se traduce –por sí misma– en una violación al principio de subordinación jerárquica o reserva de ley, ni implica la inconstitucionalidad de dicha figura, pues sería necesario que esa integración conllevara una contravención de los preceptos que regulan esta cuestión, lo que no tiene lugar en este caso, tal como se ha razonado.

La prevalencia de la Constitución, sus fines y postulados, es una función del órgano constitucional autónomo, como regulador de la función electoral. De ahí que, como lo ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los tratados de derechos humanos (y, por ende, los propios derechos humanos) son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. La Constitución también admite una interpretación evolutiva; en esa medida, el acuerdo atiende a una finalidad constitucional de hacer prevalecer sus principios en la asignación de diputaciones por el principio de RP.

Precisamente, por ese mandato de hacer efectivo los postulados constitucionales, no cabe normalizar un conjunto de conductas que pretenden cobijarse al amparo de un convenio de coalición para obtener una ventaja indebida; por el contrario, la asignación de diputaciones se debe someter al parámetro del umbral constitucional que exige, conforme con el principio democrático, lograr la configuración de un órgano legislativo representativo de la manera proporcional de acuerdo con los parámetros constitucionales.

Con independencia de cómo le haya denominado la autoridad electoral, se trata de un criterio objetivo para evaluar la relación entre uno de los partidos coaligados con las personas que se postulan, con miras a que, en la asignación, bajo el principio de RP, se revise auténticamente la representatividad de las distintas fuerzas políticas y se respeten los valores de pluralismo y proporcionalidad.



10.3.2. Violación al principio de auto determinación y organización de los partidos políticos (convenios de coalición)

Son **infundados** los planteamientos relacionados con la supuesta violación al principio de autodeterminación y organización de los partidos políticos, en el contexto de la celebración de convenios de coalición, en virtud de lo siguiente.

Los partidos políticos son una expresión de la dimensión colectiva del derecho a la libertad de asociación y, en ese sentido, cuentan con un derecho de autodeterminación o autoorganización para realizar las actividades orientadas a la consecución de los fines previstos constitucionalmente.

En el prisma constitucional y convencional, los derechos y libertades no son absolutos, sino que admiten modulaciones para hacer efectivos otros de igual contenido. Así, en el sistema jurídico mexicano, los partidos políticos cuentan con una protección institucional que salvaguarda su vida interna, pero respetando el marco legal, constitucional y convencional.

No obstante, en el caso que nos ocupa, el acuerdo impugnado no incide en el derecho de los partidos de presentar sus candidaturas en términos de los convenios de coalición que decidan celebrar, pues **en la determinación de la autoridad electoral se establece con claridad que son aplicables, exclusivamente, para la etapa de asignación de diputaciones de RP.**

De esta manera, con los criterios generales no se pretende modificar lo acordado por los partidos en el convenio de coalición, pues se respeta lo señalado en cuanto **al partido de origen y al grupo parlamentario al que pertenecerán** las personas que obtienen el triunfo.

Esto es consecuente con lo razonado en el acuerdo controvertido en el sentido de que, en el momento en el que se registra el convenio de coalición o en el posterior registro de las candidaturas, no se produce ningún riesgo de contravención a las bases constitucionales del sistema de RP.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

En efecto, con motivo de la aprobación del convenio de coalición no se definen candidaturas, sino que solo se reservan demarcaciones electorales por partido, por lo que no estaría justificado restringir la posibilidad que tienen los partidos de convenir el partido de origen y de destino de las postulaciones de MR que realicen de forma coaligada.

En esa tesitura, si bien con motivo del registro de candidaturas se identifican las personas postuladas y, por ende, es posible advertir su militancia efectiva y contrastarlo con lo pactado en el convenio de coalición, dicha situación –por sí misma– no se traduce en alguna irregularidad que implique contravenir algún precepto constitucional o legal, ni que modifique los efectos que constitucional y legalmente tiene aparejada la celebración de coaliciones para competir a los cargos de MR.

Incluso, en el propio acuerdo bajo estudio se reconoce la posibilidad de que un partido político registre a un candidato de otro partido político, siempre que medie un convenio de coalición, en términos del artículo 87, párrafo 6, de la Ley de Partidos y de la jurisprudencia 29/2015.

En ese sentido, el hecho de que la responsable utilice el criterio de “militancia efectiva” para verificar los límites de sobrerrepresentación, no impide que un partido determinado postule y registre, conforme a su convenio de coalición, a una persona que milita en otro partido. Tampoco limita la posibilidad de que ese militante se adscriba al grupo parlamentario señalado en el convenio correspondiente.

Entonces, atendiendo a que los efectos de los convenios de coalición se circunscriben a la participación conjunta para la obtención de triunfos en MR, y que en ese contexto, se respetan los parámetros legales que posibilitan la postulación de militantes de cualquiera de los partidos integrantes de una coalición, resulta viable que la autoridad electoral atienda a la información derivada de la afiliación de los candidatos, como un parámetro distinto al momento de realizar la asignación bajo el sistema de RP, pues los efectos de las coaliciones no alcanzan ni se relacionan con esta asignación.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

La libertad de autodeterminación de los partidos políticos no implica un impedimento para que la autoridad electoral verifique la información que proporcionan al momento de proyectar el número de diputaciones de MR con el que efectivamente cuenta cada partido, pues con ello se podría convalidar una elusión a los límites de representatividad.

En torno a esta cuestión, en el acuerdo impugnado se recoge el razonamiento adoptado por esta Sala Superior en la sentencia **SUP-CDC-8/2015**, que dio origen al criterio jurisprudencial señalado, en el sentido de que “[...] no es posible establecer que 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”.

Como se observa, en dicho precedente, esta Sala Superior reconoció que las estipulaciones de un convenio de coalición **no limitan a la autoridad para que**, en la etapa de asignación, lleve a cabo las acciones necesarias a efecto de garantizar que se respeten los límites de representatividad constitucionalmente previstos. Por tanto, fue adecuado lo dispuesto por la autoridad responsable respecto al ámbito material y temporal de aplicación del acuerdo impugnado, de modo que solo se atenderá al momento de realizar la designación de diputaciones de RP, con lo cual se garantiza la efectividad de las bases constitucionales de este sistema electoral.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la regulación aplicable en materia de coaliciones no impide que la autoridad administrativa valore criterios adicionales para identificar una vinculación entre los partidos coaligados y las candidaturas electas en distritos uninominales, para así evitar prácticas de elusión de los límites de sobrerrepresentación.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Aceptar el planteamiento de los promoventes, de que la cuestión que se pretende regular en el acuerdo controvertido ya está solventada en la legislación supondría admitir que el único criterio determinante para definir a qué partido político corresponde cada diputación obtenida por mayoría relativa es lo acordado por los propios partidos en el convenio de coalición, siendo que hay otros elementos que de manera objetiva permiten corroborar o rechazar lo dispuesto por los partidos coaligados.

En esta tesitura, dados los efectos de las coaliciones, mismos que se han abordado a lo largo de esta resolución, éstos no impiden considerar el criterio de “militancia efectiva” por los motivos siguientes:

- Ni la Constitución ni la ley remiten a las reglas aplicables a las coaliciones para solventar la cuestión interpretativa que plantea el artículo 54 constitucional que exige determinar a qué partido se le contabilizará un candidato postulado en coalición (por dos o más partidos) que obtuvo un triunfo uninominal.
- La voluntad de las partes expresadas en un convenio no puede prevalecer frente a una cuestión de orden público como lo es el respeto a la regla constitucional que fija un límite a la sobrerrepresentación.
- Ni la Constitución ni la ley contienen alguna previsión que establezca que el dicho de los partidos no deba o pueda ser verificado para efectos de evaluar los límites de sobrerrepresentación o que su manifestación sea el único referente, menos aún que sea absoluto.
- El artículo 91, párrafo 1, inciso e), de la Ley de Partidos establece uno de los requisitos de los convenios de coalición, no el criterio para verificar la sobrerrepresentación, que puede servir o no como un referente. Asimismo, el criterio de “militancia efectiva” es congruente con las finalidades de la ley al reconocer en dicho artículo la existencia de una pertenencia original de un candidato a uno de los partidos políticos integrantes, sin que la mención establecida en el convenio sea el único elemento para verificar esa pertenencia, ni



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

limite a la autoridad en cuanto a los criterios que utilice para verificar la sobrerrepresentación.

- El criterio de “militancia efectiva” no impide que un partido postule a una persona que **no sea su militante** conforme lo que se defina en el convenio de coalición correspondiente. Tampoco limita la posibilidad de que dicha candidatura forme parte del grupo parlamentario que se defina en el convenio, conforme a la autodeterminación del partido y la libertad de que goza la propia candidatura.

Por lo anterior, lo **infundado** de los agravios hechos valer por los partidos MORENA y PES radica en que parten de una idea equivocada sobre el alcance de su derecho de autodeterminación y de los alcances de los efectos de las coaliciones.

En principio, el derecho de autodeterminación no abarca una libertad absoluta de distribuir entre los partidos coaligados los triunfos de MR, de tal manera que se puedan eludir los límites sobre el número máximo de diputaciones que pueden alcanzar los partidos políticos. El derecho de autoorganización de los partidos se traduce en que pueden gobernarse internamente en los términos que se ajusten a su ideología e intereses, pero con la condición de que las decisiones que tome sean acordes a los principios del orden democrático y a los estándares constitucionales.

Y, en segundo lugar, los efectos de las coaliciones de acuerdo con la regulación aplicable, no se reflejan ni se materializan en la asignación de diputaciones por RP, por lo que las reglas que les son aplicables no constituyen la regulación que define los parámetros de asignación por el principio referido.

Los criterios definidos por la autoridad en el acuerdo impugnado tampoco inciden en el derecho de los partidos de participar en la asignación de diputaciones de RP **conforme a la votación que obtienen**, toda vez que el número específico de curules que le corresponden está supeditado a la observancia de las bases constitucionales en la materia y a los resultados

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

de las fórmulas legales adoptadas. Así, con los lineamientos solamente se pretende generar condiciones de certeza y autenticidad sobre el número total de diputaciones por ambos principios de los partidos políticos, con el fin de velar por el respeto de los límites constitucionales de representatividad.

Si bien los artículos 87, párrafo 11; y 91, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos establecen que en los convenios de coalición se señalará **el grupo parlamentario o partido político en el que quedarán comprendidos los candidatos registrados** en caso de resultar electos, parámetro que se ha empleado en los procesos electorales recientes para desarrollar la distribución de los cargos de RP, lo cierto es que el contenido de esas disposiciones no impide que la autoridad administrativa valore criterios distintos para tal fin, y así evitar prácticas de elusión de los límites de sobrerrepresentación.

Aceptar el planteamiento de los promoventes de que la cuestión que se pretende regular en el acuerdo controvertido ya está solventada en la legislación, supondría admitir que el único criterio determinante para definir a qué partido político corresponde cada diputación obtenida por MR, exclusivamente con el objeto de la asignación de diputados por RP, es lo acordado por los propios partidos en el convenio de coalición, siendo que hay otros elementos que de manera objetiva permiten cumplir con los valores de pluralidad y proporcionalidad que sustentan el sistema mixto de representación.

Máxime si se toma en consideración que el criterio implementado por el Instituto Nacional Electoral es acorde con el entramado normativo legal que regula, tanto el mecanismo de asignación de diputaciones por RP, como los requisitos y alcances de las coaliciones electorales.

En este último caso, el artículo 91, párrafo 1, inciso e) de la referida ley establece que el convenio de coalición debe incluir la referencia al partido político al que pertenecen originalmente los candidatos registrados por la coalición, situación que implica una posible relación de pertenencia que



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

resulta relevante para el sistema electoral, lo que es acorde con el hecho de que la autoridad responsable hubiere definido el criterio que nos ocupa, precisamente, atendiendo a dicha relevancia.

Lo anterior, sin que la existencia de dicho requisito, supedita las facultades de la autoridad para la adopción del criterio de “militancia efectiva”, a lo señalado por los partidos políticos en el convenio, pues como ya se ha señalado, dicho criterio representa un parámetro para la aplicación de la fórmula de asignación a diputaciones de RP que es independiente a los efectos de los convenios de coalición que, en su caso, se celebren por partidos políticos a fin de competir por diputaciones de MR.

El Instituto Nacional Electoral es el organismo facultado constitucionalmente para realizar la asignación de diputaciones y senadurías de RP. En el ejercicio de esa atribución tiene el deber de hacer respetar los límites constitucionales de sobrerrepresentación. Dicha función no es solamente formal, ni se reduce a dar por cierta la información que los partidos establecen en sus convenios de coalición, como un acuerdo de voluntades dirigido a obtener triunfos de MR.

De esta manera, es adecuado que una cuestión como la regulada con los lineamientos no se deje a la libre decisión de los sujetos para quienes – precisamente– se dirigen los límites de representatividad.

Asimismo, con los lineamientos no se dejan sin efectos las normas en materia de coaliciones, sino que se contemplan parámetros distintos para llevar a cabo la distribución de curules por de RP. En todo caso, el señalamiento en los convenios del partido a quien corresponderá la diputación de MR se mantiene como uno de los criterios a valorar por la autoridad electoral al realizar la asignación de diputaciones de representación proporcional, en algunos supuestos.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

10.3.3 Vulneración de los derechos de la militancia

Lo infundado de los agravios radica en que los criterios sostenidos por la autoridad responsable en el acuerdo impugnado no afectan los derechos político-electorales de las personas que son postuladas en distritos uninominales, toda vez que los lineamientos no regulan el sistema electoral de MR, por lo que dichas personas accederán al cargo si obtienen la mayor cantidad de votos a partir de la suma de los emitidos a favor de los partidos que integran la coalición, independientemente a la afiliación efectiva que tengan o si cuentan con afiliación a alguno de los señalados institutos políticos.

Asimismo, los criterios no obligan a las personas que participan bajo el principio de MR a afiliarse a alguno de los partidos que integran la coalición, por lo que es equivocada la apreciación de que se afecta el derecho a la libertad de asociación. Esta afirmación se corrobora si se atiende a que uno de los lineamientos adoptados por la autoridad responsable consiste en que, en caso de que la persona electa por MR no tenga una afiliación efectiva con alguno de los partidos coaligados, entonces se atenderá a lo señalado en el convenio de coalición respecto al partido de destino.

Por último, se reitera que en el acuerdo combatido la autoridad responsable enfatizó que los criterios solamente son aplicables para la etapa de asignación de diputaciones de RP, por lo que no tienen impacto alguno en el ejercicio de los derechos de afiliación y de participación parlamentaria de las candidatas y candidatos.

10.3.4 Violación a la jurisprudencia 29/2015

El partido MORENA argumenta que el INE, faltando a su deber de garantizar procesos electorales libres, equitativos y confiables, al aprobar el acuerdo hoy impugnado, inobservó 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 UN CONVENIO DE COALICIÓN.



El agravio es **infundado**.

En principio, vale la pena señalar que la jurisprudencia 29/2015 tuvo su génesis en la contradicción de criterios 8/2015, resuelta por esta Sala Superior en sesión pública de siete de octubre de dos mil quince.

En esa ejecutoria, este órgano jurisdiccional sostuvo que el derecho de autoorganización de los partidos políticos, como principio de base constitucional, implicaba la facultad auto normativa de establecer su propio régimen regulador de organización al interior de su estructura, con el fin de darle identidad partidaria, y con el propósito de hacer posible la participación política para la consecución de los fines constitucionalmente encomendados.

Bajo ese contexto, el artículo 23, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley de Partidos, disponía que son derechos de los partidos políticos, el participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 Constitucional, así como a formar coaliciones, frentes y fusiones.

Así, una de las formas de participación de los partidos políticos en los procesos electorales es mediante la figura de la coalición, la cual había sido definida en diversas ejecutorias de la Suprema Corte, como la unión temporal de dos o más partidos políticos con la finalidad de participar en apoyo de un mismo candidato a un puesto de elección popular en un proceso electoral determinado.

Para tal efecto, deben celebrar un convenio el cual regirá la forma, términos y condiciones de la postulación de candidatos en común, que entre otros requisitos (cuando se quiera convenir), **contendrá 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.**

Las limitaciones a que se encuentra sujeta esa estipulación consisten en que los partidos no pueden postular candidatos propios donde ya hubiera candidatos de la coalición de la que formen parte; no podrán registrar como

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

candidato a quien ya haya sido registrado por otra coalición; **un instituto político no podrá registrar a un candidato de otro partido, excepto en el caso de las coaliciones u otra forma de participación política.**

Empero, que del análisis de la normativa atinente, no se advertía que el convenio de coalición se encontrara sujeto a alguna otra restricción.

Por otro lado, que del análisis del artículo 116 Constitucional, no era posible establecer que 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 condujera a rebasar los límites del sistema de representación, sino que en todo caso, la ejecución del acuerdo debería ajustarse por la autoridad administrativa electoral a los parámetros constitucionales para evitar la sobre y subrepresentación de los órganos legislativos.

Por tanto, en la ejecutoria se determinó aprobar la siguiente jurisprudencia:

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 lo previsto en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, inciso c), 23, párrafo 1, incisos c) y e), 34. párrafos 1 y 2, inciso d), 44 y 87, párrafo 6, de la Ley General de Partidos Políticos; y 2, párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que dentro de los fines de los partidos políticos se encuentra el de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público, para lo cual se les reconoce libertad para definir su propia



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

organización, así como la posibilidad de establecer mecanismos de selección de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular. Bajo este contexto, los institutos políticos a través de un convenio de coalición pueden postular a militantes de otro partido coaligado como candidatos a cargos de elección popular, siempre que la ley y su normativa interna lo permita, ya que se trata de un mecanismo que hace posible el acceso de aquéllos al poder público.

Bajo este contexto, lo infundado del agravio del partido MORENA se configura a partir de la lectura del propio acuerdo impugnado, del que se advierte, de manera reiterativa, la aplicación de la jurisprudencia de mérito, con el cual la autoridad responsable sostiene el derecho de los partidos políticos de poder postular como candidatos a ciudadanos que se encuentren afiliados a otros institutos políticos, siempre y cuando medie convenio de coalición.

De manera nítida se observa en el apartado “I” denominado “Planteamiento del problema”, que la responsable sostiene:

“ ...

10. Si bien el texto de la CPEUM no contiene reglas específicas en torno a las formas de participación de los partidos políticos en coaliciones, el artículo 60 Segundo Transitorio de la reforma constitucional de 2014 ordenó al legislador federal, respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, el establecimiento de un sistema uniforme para los Procesos Electorales Federales y locales, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

votos; y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer Proceso Electoral en que participe un partido político.

11. Con base en lo anterior, en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 91 de Ley de Partidos se establece que los convenios de coalición deberán incluir el señalamiento, en su caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y del grupo parlamentario o partido en el que quedarán comprendidos en caso de ser electos.

12. Al respecto, derivado de que la solicitud de registro de los convenios de coalición debe formularse previamente a la celebración de las precampañas electorales, para el momento en el que tales convenios son suscritos aún no se han determinado las candidaturas específicas que serán registradas por cada uno de los partidos políticos (ni individualmente, ni de forma coaligada), puesto que ello corresponde a una etapa posterior del Proceso Electoral, una vez agotados los procesos internos de selección de candidaturas.

En este sentido, precisamente porque al suscribir un convenio de coalición, dos o más partidos políticos determinan postular candidatas y candidatos conjuntamente para un determinado número de cargos de elección popular, es válido que un partido coaligado postule a personas militantes de otro partido de sus aliados, tal como se establece en la Jurisprudencia 29/2015 del TEPJF, como un mecanismo que hace posible el acceso de aquéllos al poder público.

Lo anterior, no solo es congruente con el derecho de auto organización que se concede a los partidos políticos y el reconocimiento del derecho de libre asociación política de la ciudadanía, sino que lo contrario sería incongruente con la



finalidad misma que buscan los institutos políticos, al participar conjuntamente en una elección.

...”

(Lo resaltado es propio)

De lo anterior, es posible advertir el reconocimiento de la responsable para que un partido político registre a un candidato de otro partido político, siempre que medie un convenio de coalición, en términos de la Jurisprudencia 29/2015.

Por otro lado, el partido recurrente no es capaz de demostrar la forma en que la responsable se aparta de la multicitada jurisprudencia, pues tal y como se ha referido a lo largo de esta sentencia, los partidos políticos conservan el derecho de postular a ciudadanos que se encuentren afiliados a otros institutos políticos, sin que el acuerdo cambie esa adscripción o la modifique en forma alguna.

En ese sentido, el objetivo del acuerdo combatido, al dirigirse al cumplimiento de una base constitucional, como lo es el hacer respetar los límites de sobrerrepresentación y los valores de pluralidad y proporcionalidad, no impide en forma alguna que un partido determinado postule y registre, conforme a su convenio de coalición, a una persona que milita en otro partido.

Tampoco modifica los convenios en esa parte o los deja sin efectos, pues lo único que regula es la base de triunfos uninominales que se tomarán como parámetro para la asignación de diputados de RP, lo que de suyo no impacta en el derecho de los partidos políticos de postular ciudadanos que se encuentren afiliados a otros partidos políticos, de ahí lo infundado del agravio.

10.4 Alteración de la voluntad de la ciudadanía, prohibición de la transferencia de votos y violación al principio de autenticidad del voto

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Los promoventes alegan como agravio que al permitir que la afiliación de un candidato determine la vinculación del triunfo electoral con un partido político se autoriza una transferencia del sufragio ciudadano. Por tanto, consideran que se vulnera el principio de proporcionalidad al promover un acto de simulación y suplantar la voluntad popular, debido a que la pertenencia partidista es una cuestión personalísima.

Asimismo, plantean que contabilizar los votos de MR como de RP, en función de la militancia, no respeta el derecho del ciudadano que milita en un partido para contender en un proceso organizado por un instituto político diverso. Señalan que –tal como lo ha considerado esta Sala Superior– si el candidato postulado en coalición resulta triunfador, tendría todo el derecho a ocupar el cargo para el que fue electo.

Finalmente, los promoventes sostienen que con los criterios se fragmenta la unidad del voto, pues cada sufragio debe contar para el partido que fue emitido y no para el partido en que milita la persona candidata ganadora; es decir, la valoración del sufragio no debe realizarse en función de la militancia del candidato ganador. Añaden que el diseño de las boletas electorales permite advertir con claridad el sentido del voto de la ciudadanía.

Los promoventes también argumentan como agravio que con los lineamientos se pretende limitar injustificadamente el efecto total del voto de la ciudadanía (en detrimento del principio de autenticidad del voto) pues únicamente se contabiliza para efectos de la elección por el principio de MR y no para la de RP, al establecer la determinación en función de la militancia partidista.

Esta Sala Superior considera que tales agravios son **infundados**, ya que los argumentos de los promoventes parten de un entendimiento equivocado sobre las implicaciones de los lineamientos adoptados a través del acuerdo controvertido. Los criterios no modifican los efectos del sufragio, ni alteran su autenticidad conforme a los sistemas de MR y de RP.

Como se ha explicado, el voto que una persona emite a favor de un partido político que participa mediante una coalición favorece a la candidatura por



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

lo que, en ese sentido, no se altera la voluntad de la ciudadanía, ni el sentido original del voto. En el sistema de MR, los votos recibidos por los partidos coaligados se suman para respaldar a una candidatura, a partir de lo cual se permita la obtención del triunfo electoral. En cambio, a pesar del derecho de los partidos de celebrar coaliciones, el modelo constitucional electoral vigente establece que todos los partidos políticos deben de participar de forma individual para efectos de la asignación bajo el sistema de RP.

Por este motivo, se contempla que los emblemas de los partidos deben aparecer de forma separada en las boletas electorales, lo que fortalece el sentido auténtico del voto.

De este modo, si bien el sufragio emitido por alguno de los partidos coaligados beneficia a la candidatura para efectos de MR, solamente beneficia al partido que lo recibe para el caso del sistema de RP, lo que en forma alguna supone una trasgresión al principio de autenticidad del voto, sino en todo caso su consolidación y correspondencia entre sus efectos y la voluntad real del electorado.

Como se ha explicado, los lineamientos adoptados mediante el acuerdo controvertido únicamente establecen los criterios que se atenderán para identificar el número de diputaciones de MR que tiene cada partido político, específicamente, los que contienden en coalición, con el objeto de determinar el número total de diputaciones por ambos principios que tendría cada partido, de conformidad con la proyección que realice la autoridad electoral, para así corroborar de forma efectiva el cumplimiento de los límites de representatividad, sin que ello implique modificar la intención del votante en ningún sentido.

Entonces, los lineamientos no suponen una transferencia del sufragio ciudadano, pues el voto de MR favorece a la candidatura de la coalición y las personas que la integran accederán al cargo en caso de resultar ganadoras y no otras. Es decir, con tal normativa no se modifican los sufragios recibidos por cada partido que participó en coalición, solamente se establece a favor de cuál de los partidos coaligados se computará cada

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

triumfo de MR para verificar el número máximo de diputaciones por ambos principios, sin que se trastoque el sentido del sufragio.

No se altera de forma alguna la voluntad ciudadana, porque el sufragio preserva íntegramente sus efectos bajo los dos sistemas electorales. El voto que se emite por el sistema de MR beneficia a todos los partidos que participan en coalición a pesar de que en la boleta electoral solamente se seleccione uno, pues el sufragio se considera para la postulación que respaldan como unidad. En tanto, para el sistema de RP, el voto solamente cuenta para el partido que se selecciona en la boleta electoral, siendo que los lineamientos no establecen una alteración de ese efecto, sino que el criterio que se propone radica en la militancia del candidato electo.

En consecuencia, es equivocado el entendimiento de que con los lineamientos el sufragio se cuenta para el partido en que milita la persona candidata ganadora, pues la votación alcanzada por cada partido en la totalidad de los distritos uninominales se conserva de forma individual sin alteración alguna. Los lineamientos no regulan a favor de cuál partido político se considerarán los sufragios de MR (pues ello supondría un efecto inconstitucional), sino a quién corresponderá la diputación de MR para efectos de la asignación por el sistema de RP.

Por las mismas ideas expuestas, es erróneo que los criterios tengan como consecuencia que los sufragios no se contabilicen para la elección de RP, pues éstos preservan sus efectos de manera íntegra y auténtica, en la medida en que se cuentan en lo individual a favor del partido para el que se emitieron, sin que la circunstancia de que haya participado mediante una coalición sea relevante para esta cuestión.

Tampoco se afectan los derechos político-electorales de las personas que son postuladas en distritos uninominales, toda vez que los lineamientos no regulan el sistema electoral de MR, por lo que dichas personas accederán al cargo si obtienen la mayor cantidad de votos a partir de la suma de los emitidos a favor de los partidos que integran la coalición, por lo que deviene infundada la aseveración de que existe una ilegal transferencia de votos.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Asimismo, los criterios no obligan a las personas que participan bajo el principio de MR a afiliarse a alguno de los partidos que integran la coalición, por lo que también es equivocada la apreciación de que se afecta el derecho a la libertad de asociación. Esta afirmación se corrobora si se atiende que uno de los lineamientos adoptados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consiste en que, en caso de que la persona electa por mayoría favorita no tenga una afiliación efectiva con alguno de los partidos coaligados, entonces de manera subsidiaria, se atenderá a lo señalado en el convenio de coalición respecto al partido de destino.

De conformidad con lo indicado anteriormente, los partidos recurrentes erróneamente consideran que los votos emitidos por el principio de MR únicamente deben tener por objeto beneficiar al partido que obtuvo el voto. Desde la lógica de las coaliciones políticas, la formación de una fuerza común tiene por finalidad coadyuvar a un propósito político compartido.

La suma de fuerzas para alcanzar el triunfo electoral presupone relaciones recíprocas de beneficio. Por una parte, los partidos mayoritarios obtienen el apoyo en contextos de alta competencia; por la otra, los partidos minoritarios pueden acceder por la inercia de la fuerza política a determinados escaños.

Al momento de acceder al poder, se asume que ambos se conducirán de acuerdo con los acuerdos formados. Aportarán a un proyecto conjunto de gobierno que es delimitado de acuerdo con ciertas bases y principios. Por lo que, dentro del ámbito de la libre participación política, tal cuestión no se encuentra prohibida.

Por último, cabe señalar que en el acuerdo combatido se enfatiza que los criterios solamente son aplicables para la etapa de asignación de diputaciones de RP, por lo que no tienen impacto alguno en el ejercicio de los derechos de afiliación y de participación parlamentaria de las candidatas y candidatos. Así, los lineamientos no inciden en la determinación del grupo parlamentario en el que quedarán comprendidas las personas que, habiendo sido postuladas por una coalición, resulten ganadoras, ni tampoco

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

representan una vulneración a la autenticidad del voto, ni de ninguno de los demás principios que lo rigen.

Por el contrario, con la aplicación del criterio adoptado por la autoridad responsable se privilegia el sentido auténtico del voto y se reconoce el efecto total del mismo en los dos principios de integración de nuestro sistema electoral en la del poder legislativo federal. De ahí, lo infundado de los agravios referidos.

10.5. Errónea interpretación extensiva del concepto de votación nacional efectiva

El PES afirma que el Consejo General retoma el criterio establecido en el acuerdo INE/CG181/2018, por el cual efectuó el cómputo y asignó las diputaciones por RP en el proceso electoral 2017-2018, al realizar una interpretación sistemática y funcional de los artículos 15, párrafo 2 y 16 de la LEGIPE, modificando de manera sustancial el texto normativo, al considerar que para la obtención de la votación nacional emitida también deben deducirse los votos de los candidatos no registrados.

Lo anterior, en su consideración, es ilegal pues el párrafo 2 del artículo 15 de la LEGIPE contempla que, para obtener la votación nacional sólo hay que deducir de la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hubieran obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el agravio deviene **inoperante**, toda vez que no se dirige a combatir directamente las razones por las cuales la autoridad responsable determinó que para calcular la votación nacional emitida, también se debían deducir de la votación total emitida los votos de candidatos no registrados.

Al respecto, el Consejo General a fojas 12 del acuerdo impugnado, razonó que era necesario que se dedujeran los votos de las personas candidatas no registradas, pues para aplicar la fórmula de proporcionalidad pura en la asignación de diputaciones de RP, era imperante cuantificar los votos



obtenidos por los partidos políticos con derecho de asignación, ya que de otro modo se crearía una distorsión indebida en el universo de votos a considerar para la aplicación de la fórmula citada, generando perjuicio al principio de certeza.

Ante dichos razonamientos, el partido actor únicamente se limitó a señalar que, en su consideración, la deducción de los votos a favor de personas candidatas no registradas no se encontraba expresamente señalado en la LEGIPE y por tanto implicaba una inaplicación de la norma.

Como se ve, el partido actor omite confrontar los razonamientos que llevaron al INE a considerar necesaria la deducción antes señalada, por lo que su agravio deviene **inoperante**.

10.6. Violación al principio de representación proporcional

Afirma que es inconstitucional que el INE retome el contenido del acuerdo INE/CG1181/2018 para este proceso electoral, sin analizar el texto constitucional (art. 54, base II), que prevé que, para la distribución de los 200 diputados por RP, basta con que el partido político alcance, por lo menos, el tres por ciento de la votación nacional emitida para listas regionales de las circunscripciones plurinominales, a fin de tener derecho a que se le atribuyan curules.

Al respecto, esta Sala Superior considera **ineficaz** el agravio planteado, toda vez que del mismo no se desprende una circunstancia o hecho específico respecto del que se duela el partido actor, pues se limita a señalar genéricamente que la autoridad responsable actúa de forma inconstitucional al retomar un criterio del año dos mil dieciocho, sin referir con claridad a qué criterio se refiere, pues únicamente indica que conforme a la base II del artículo 54 constitucional todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida tendrá derecho a participar en la asignación de diputados de RP.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Situación que implica una referencia literal a lo dispuesto por la disposición aludida, pero que no implica la configuración de algún agravio, pues no señala cómo el acuerdo impugnado violenta dicha disposición.

Por ello se considera **ineficaz**.

10.7 Agravios PAN

Respecto de los agravios relativos a los principios de pluralidad y proporcionalidad, voto directo universal e intransferible.

Los agravios son **ineficaces**.

El PAN argumenta que el INE debió establecer 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.

Su 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.

Plantea que 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.

A juicio de esta Sala Superior, los planteamientos expuestos por el PAN devienen ineficaces ya que, para estar en condiciones de llevar a cabo su estudio, era necesario que primeramente se combatiera las razones que sustentan el acuerdo impugnado, conforme al cual la autoridad responsable estableció el parámetro de la afiliación efectiva como una medida idónea para garantizar el cumplimiento de las bases constitucionales en materia de RP.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

Contrario a ello, el PAN dirige sus planteamientos, exclusivamente a afirmar de manera genérica que la autoridad no atendió a la vulneración que podría presentarse y que, en opinión de ese actor, constituía una transferencia de votos, sin exponer las razones por las cuales consideraba que el criterio de la autoridad no lograba el objetivo señalado. En esas circunstancias, y para revertir los vicios que alude, propone un mecanismo diverso como parámetro para contabilizar (en el contexto de asignación de RP) los triunfos de MR obtenidos por los partidos que integren una coalición.

Sin embargo, esta Sala considera que no puede ocuparse del estudio de la propuesta planteada por el PAN, en tanto que no justifica las razones de su planteamiento mediante el combate directo a las razones que expuso la autoridad para sustentar la idoneidad del mecanismo que aprobó en el acuerdo combatido.

De ahí que, si el Consejo General del INE no se ocupó de un diverso mecanismo, entonces no es factible el análisis que formula el PAN para sustentar una alternativa distinta a la que fue efectivamente adoptada y motivada por la autoridad.

Ahora bien, por lo que hace a la supuesta vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica, los agravios son **inoperantes**.

La inoperancia se configura en cuanto a que se sostiene que la posibilidad de que se postergue la fecha y validación de los padrones de militancia pondrá en evidencia una serie de acciones que se traducirán en simulaciones y fraudes a la ley. Ello, mediante argumentos subjetivos con base en apreciaciones del demandante sobre lo regulado por la autoridad responsable, sin que logre establecer de manera objetiva y cierta por qué el criterio establecido por la autoridad responsable llevará a los efectos perniciosos a que alude.

Del mismo modo, al tratarse de argumentos subjetivos, se califican como inoperantes, en cuanto señala que el sentido de ampliar la posibilidad de presentar documentación posterior a los registros de candidaturas y verificación de afiliación efectiva presentando algún tipo de documentación

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

que acredite la misma es incongruente y desproporcionado, pues no ofrece razones para llegar a esas conclusiones.

En igual sentido, no logra establecer un argumento sólido que explique por qué establecer un periodo de tiempo para la presentación o justificación de afiliación a alguna fuerza política determinada, constituye una posición ventajosa y desproporcionada. Máxime si se toma en cuenta que el acuerdo impugnado regirá para todas las coaliciones que participan en el proceso electoral, por lo que el tratamiento será el mismo para todos los institutos políticos que participen bajo esa figura electoral.

En virtud de haberse considerado infundados, inoperantes e ineficaces los agravios hechos valer por los partidos apelantes, esta Sala Superior considera que lo procedente es confirmar, en la materia de análisis, el acuerdo impugnado.

Asimismo, y con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los valores de pluralidad y proporcionalidad que irrigan el sistema normativo constitucional aplicable al sistema mixto de representación, y tomando en consideración que en los convenios de coalición respectivos se determinará el partido o grupo parlamentario de destino de las curules de MR, se vincula a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que, tras los comicios que se celebrarán el seis de junio de este año y una vez instalada la legislatura correspondiente, informe a esta Sala Superior y al Instituto Nacional Electoral si en la configuración de las fracciones parlamentarias se respetaron los límites de sobrerrepresentación.

11. Conclusión

Por todo lo anterior, la Sala Superior, en el presente recurso de apelación, concluye que el acuerdo controvertido fue conforme a derecho, razón por la cual, conforme a lo expuesto y fundado.

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación con las claves SUP-RAP-70/2021 y SUP-RAP-71/2021 al diverso SUP-RAP-68/2021.



SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

SEGUNDO. Se **confirma**, en la materia de análisis, el acuerdo impugnado.

TERCERO. Se **vincula** a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que, tras los comicios que se celebrarán el seis de junio de este año y una vez instalada la legislatura correspondiente, informe a esta Sala Superior y al Instituto Nacional Electoral si en la configuración de las fracciones parlamentarias se respetaron los límites de sobrerrepresentación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

VOTO RAZONADO QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS.

1. Con el debido respeto a las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito emitir el presente voto razonado.
2. Si bien comparto el sentido de la sentencia aprobada, como lo manifesté en la deliberación pública del asunto, quiero hacer algunas precisiones que, a mi juicio, hubieran servido para robustecer la determinación adoptada por el Pleno.
3. En primer lugar, considero que el planteamiento toral de uno de los partidos políticos recurrentes no se respondió de manera clara y directa en la sentencia aprobada.
4. En efecto, en una de las demandas (SUP-RAP-70/2021) se alegó de manera contundente que el Instituto Nacional Electoral no cuenta con atribuciones para reglamentar nada que tenga que ver con la figura de las coaliciones y, menos aún, si esto lo realiza con la intención de afectar el derecho de los partidos políticos a coaligarse a través de sus convenios y modificar la voluntad plasmada en dichos acuerdos.
5. Para el suscrito, este tema merecía un estudio específico y frontal que dejara claro a los accionantes, al resto de actores políticos que participan en el actual proceso electoral federal y a



la ciudadanía en general, que la facultad ejercida por la responsable no tenía que ver directamente con las coaliciones como lo pretendía hacer ver la parte actora.

6. Así, desde mi perspectiva, los planteamientos del partido recurrente resultaban infundados por lo siguiente:
7. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
8. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, en especial el reglamento.
9. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.
10. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

11. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, **el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.**
12. Dicho criterio está inmerso en la Jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**.
13. Ahora bien, conforme al marco constitucional vigente en nuestro orden jurídico nacional, la regulación de todo lo referente a las figuras de las **coaliciones está reservado al legislador federal.**
14. La fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)



XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.
(...)"

15. Es importante desatacar que, en el artículo segundo transitorio del decreto referido, el Constituyente Permanente determinó lo siguiente:

“ARTÍCULOS TRANSITORIOS

(...)

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;

c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

(...)"

16. Como se ve, desde aquél primer momento, por disposición constitucional, se ordenó al legislador federal que regulara el régimen de las coaliciones aplicable a los procesos electorales federal y locales, en la ley general respectiva.
17. En acatamiento a lo anterior, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Partidos Políticos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en cuyo Capítulo II "De las Coaliciones" (artículos 87 a 92) del Título Noveno "De los Frentes, las Coaliciones y las Fusiones", se prevén las reglas a las que deberán sujetarse los partidos que decidan participar bajo esta modalidad en los procesos electorales federales y locales.
18. Sobre esa base, queda claro que sobre el tema de las coaliciones existe reserva de ley, lo que significa que ninguna institución u



órgano diverso al Congreso de la Unión puede regular, reglamentar o legislar al respecto.

19. Incluso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas fue enfático en señalar que las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.
20. Bajo esa línea, se desprende que, si el Máximo Tribunal sentenció que los órganos legislativos locales son incompetentes para regular sobre las coaliciones, con mayoría de razón, el Instituto Nacional Electoral estaría impedido para reglamentar o regular aspectos relacionados con dicha figura que no estén previstas en la Constitución o en la Ley General.
21. Sin embargo, contrario a lo que refiere el partido apelante, con la emisión del acuerdo impugnado el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no trasgrede el principio de jerarquía normativa ni la reserva de ley respecto del régimen de coaliciones.
22. Del análisis de la medida implementada por el Instituto Nacional Electoral se advierte que esta tiene como propósito establecer

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

una regla para definir a qué partido político integrante de una coalición pertenecerá un triunfo de esta en un distrito uninominal, es decir, por el principio de mayoría relativa.

23. Con tal proceder, la autoridad responsable no trastocó el sistema de coaliciones, puesto que, como se observa, el mecanismo adoptado no trastoca ninguno de los aspectos que lo componen.
24. Es decir, con el acuerdo aprobado, el Instituto Nacional Electoral no cambia el sistema de coaliciones para el proceso electoral federal, en relación con los procesos locales; tampoco modifica las fechas para la solicitud de registro de las alianzas partidistas; ni crea una nueva modalidad de coalición; por otro lado, no se aprecia que la medida impacte en las reglas conforme a las cuales aparecerán los emblemas de los partidos coaligados en las boletas, ni las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos, y tampoco modifica la imposibilidad de coaligarse de los partidos políticos de reciente creación.
25. Así tampoco se observa que el acuerdo presente alguna cláusula que directa o indirectamente modifique algún aspecto relevante de las coaliciones, como sería los términos de los propios convenios.
26. Por el contrario, el acto reclamado es respetuoso de la voluntad de los partidos de unir sus fuerzas para ofrecerse al electorado como una opción política, siendo que se garantiza la potestad de los institutos coaligados de postular candidatos de otros partidos, siempre que sea de aquellos que conformen la alianza, esto, de conformidad a lo previsto en la legislación y conforme a al criterio jurisprudencial 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 UN CONVENIO DE COALICIÓN.

27. Así las cosas, no es verdad como lo busca hacer ver el partido político recurrente, que el acuerdo del Instituto Nacional Electoral estaba invadiendo alguna atribución del legislador ordinario, puesto que, insisto, el mecanismo establecido no afecta el sistema y las reglas que siguen las coaliciones, sino que es una medida que permitirá a la autoridad electoral operar las normas de distribución de escaños por el principio de representación proporcional, al servir como la base para saber a quién corresponde un triunfo de mayoría relativa, tratándose de institutos políticos coaligados.
28. A mi juicio, estos argumentos hubieran abonado a robustecer las consideraciones con base en las cuales se desestiman los agravios relativos a que el Consejo General vulneró los principios de reserva de ley y jerarquía normativa.
29. El segundo aspecto que, en mi perspectiva, resultaba consecuente de los propios argumentos y consideraciones que sustentan la sentencia aprobada, era dar vista al Congreso de la Unión para el efecto de que, de estimarlo pertinente, una vez transcurrido el proceso electoral en curso, legislara lo concerniente a los aspectos de la asignación de diputaciones federales por el principio de representación proporcional que fueron abordados en el acuerdo impugnado, precisamente, ante el vacío normativo.

SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS

30. Esto porque, a final de cuentas, corresponde al legislador federal diseñar el modelo a seguir para determinar el número de curules de representación proporcional que corresponde a cada partido político.
31. Con sustento en lo expuesto, si bien acompaño el sentido y las consideraciones de la sentencia, emito el presente voto razonado para expresar aspectos que, a mi juicio, pudieron haberse tomado en consideración para fortalecer la determinación adoptada por esta Sala Superior.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.