La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión

MARÍA Marván Laborde
J. JESÚS Orozco Henríquez
DIEGO Valadés
COORDINADORES

JURÍDICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam

La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión

nueve

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Angélica Ávila Castillo
Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Optimización de imágenes

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de cubierta

Edith Aguilar Gálvez y José Antonio Bautista Sánchez
Diseño de interiores

Lesli Samanta Muñoz Rojas
Diseño del identificador de la serie

La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión

María Marván Laborde
J. Jesús Orozco Henríquez
Diego Valadés
Coordinadores

México, 2025

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Marván Laborde, María, editor. | Orozco Henríquez, José de Jesús, editor. | Valadés, Diego, 1945- , editor.

Título: La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión / María Marván Laborde, J. Jesús Orozco Henríquez, Diego Valadés, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2025. | Serie: Serie Enclave de jurídicas ; nueve.

Identificadores: LIBRUNAM 2279385 (libro electrónico) | ISBN 9786076420003 (libro electrónico).

Temas: Representación proporcional (Política) -- México. | México. Congreso. Cámara de Diputados -- Elecciones. | México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- Sentencias. | Democracia -- Aspectos morales y éticos -- México. | Derechos humanos -- Aspectos políticos -- México.

Clasificación: LCC JF1075.M6 (libro electrónico) | DDC 328.7207347—dc23

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 7 de noviembre de 2025

DR © 2025. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): 978-607-642-000-3

Hecho en México

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025

Contenido

Presentación IX
Mónica González Contró

I. Introducción. XI
María Marván Laborde
J. Jesús Orozco Henríquez
Diego Valadés

primera parte.
Autoridades electorales en el proceso electoral federal 2023-2024

II. Decisiones cuestionables de un INE incompleto y acechado . . 3
María Marván Laborde

III. La causa de la causa de la sobrerrepresentación: la conformación y el desempeño de la Sala Superior del Tribunal Electoral 25
Javier Martín Reyes

segunda parte.
Evolución de la integración de la Cámara de Diputaciones

IV. Integración y límites constitucionales en la Cámara de Diputados (1977-2024) 45
Jorge Alcocer V.

V. El diseño del sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa en la reforma constitucional y el Cofipe de 1996 y su interpretación por las autoridades electorales (1997-2003) 69

José Woldenberg

VI. Evolución de las reglas para el registro de coaliciones y sus candidaturas (1997-2024) 85

Arturo Sánchez Gutiérrez

VII. Sobrerrepresentación anticonstitucional en la Cámara de Diputados: una reconstrucción de sus antecedentes 117

Ciro Murayama

tercera parte.
Integración de las Cámaras del Congreso de la Unión en 2024

VIII. Constitución y representación democrática: contra la sobrerrepresentación. 139

Lorenzo Córdova Vianello

IX. Alternativas constitucionales para la debida integración de la Cámara de Diputados en 2024

1. Aplicación de los límites del artículo 54 constitucional a las coaliciones 161

Morelos Canseco Gómez

2. La lectura histórica de los 8 puntos del límite de sobrerrepresentación para la asignación de curules: inercia que lesiona la pluralidad, la proporcionalidad y la igualdad de voto . 195

Beatriz Claudia Zavala Pérez

3. Medición de la sobrerrepresentación, autenticidad y efectividad del voto en la integración de la cámara de diputaciones en 2024 219

José Reynoso Núñez
Luis Eduardo Medina Torres

X. La degradación de la política mexicana; la mayoría calificada en el Senado 2024 245

Jacqueline Peschard

cuarta parte.
Implicaciones de la mayoría calificada artificial en las Cámaras del Congreso de la Unión en 2024

XI. De la pluralidad a la hegemonía: sobrerrepresentación legislativa y transformación del sistema de partidos en México (2024). 277

Flavia Freidenberg

XII. La súper e hipermayoría en la integración y el funcionamiento del Congreso de la Unión y el órgano reformador de la Constitución mexicana. 301

César Astudillo
Antonio Mendoza

XIII. Implicaciones en el Estado constitucional 333

Diego Valadés

XIV. La integración de la cámara de diputaciones en 2024 y sus implicaciones desde el derecho internacional de los derechos humanos. 353

J. Jesús Orozco Henríquez

quinta parte.
Fuentes documentales

1. Evolución del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 391

2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027 391

3. Voto particular que formula la consejera electoral B. Claudia Zavala Pérez al acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027 . 392

4. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados, con motivo de los recursos de reconsideración interpuestos por partidos políticos respecto del acuerdo de asignación de diputaciones de representación proporcional por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, incluyendo los correspondientes votos particulares 392

5. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los expedientes SUP-REC-1250/2024 y acumulados, con motivo de los medios de impugnación promovidos por miles de ciudadanas y ciudadanos 393

6. *Amicus Curiae* presentado por el Observatorio Ciudadano 2023-2024 del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C., a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados . 393

7. *Amicus Curiae* presentado por José Reynoso Núñez y Luis Eduardo Medina Torres a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados 393

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025

Presentación

Fiel a su compromiso de priorizar la atención de las condiciones y los problemas y desafíos nacionales, en el contexto de la reforma electoral que ha anunciado la presidenta de la República Claudia Sheinbaum, es motivo de satisfacción para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ofrecer no solo a sectores académicos y a personas interesadas en las cuestiones electorales, sino también al gran público, la obra colectiva *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión*.

Desde su fundación en 1940, el ahora Instituto de Investigaciones Jurídicas se ha caracterizado por realizar, a través de su personal académico y, en ocasiones, con la participación de especialistas de otras instituciones y disciplinas afines, investigación del más alto nivel, con rigor teórico y espíritu crítico y plural, sobre las principales instituciones jurídicas y políticas.

Bajo la coordinación de tres colegas de este Instituto: María Marván Laborde, Jesús Orozco Henríquez y Diego Valadés, una pléyade de diecisiete de las personas expertas más calificadas en materia electoral de nuestro país, abordan, desde una perspectiva técnica y académica, la sustentabilidad y razonabilidad jurídica de las resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por las cuales se asignaron las curules de representación proporcional en la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión en 2024, que se tradujeron en la conformación de una sobrerrepresentación, que le permitió a los partidos políticos que conformaron la coalición Sigamos Haciendo Historia, alcanzar la mayoría calificada. Asimismo, se aborda cómo logró esa misma fuerza política la mayoría calificada en el Senado de la República.

Lo anterior ha habilitado a la fuerza política que conformaron los partidos integrantes de dicha coalición, entre otras consecuencias, contar con los votos suficientes para aprobar, por sí sola, una serie de reformas a la Constitución, como la judicial y la desaparición de organismos consti-

tucionales autónomos, que han implicado cambios significativos tanto en nuestro orden jurídico como en nuestro régimen político. Esta situación ha generado un amplio debate en ámbitos académicos y políticos, que reclama un acercamiento riguroso y analítico desde distintas disciplinas.

Ante el anuncio de que uno de los temas que abordará la reforma electoral será la integración de la representación política, es oportuno tener presente el marco constitucional y legal en la materia, así como la pertinencia o no de la manera como lo han interpretado y aplicado las autoridades electorales. Asimismo, esclarecer cómo ha evolucionado nuestro sistema electoral mixto de representación proporcional y mayoría relativa desde que se estableció en 1977 y, en particular, el alcance, implementación y aplicación de la reforma constitucional de 1996, cuyo texto no se ha modificado en ese aspecto desde entonces. Igualmente, resulta importante contar con análisis sobre el tema desde la perspectiva de los elementos fundamentales de un Estado constitucional y democrático de derecho, así como desde el derecho internacional de los derechos humanos, según se ofrece entre las colaboraciones que integran la obra que presentamos.

Confiamos en que este libro aportará nuevos elementos de análisis que contribuyan, con argumentos técnicos basados en la teoría y en la experiencia, al diálogo y al debate nacional sobre las mejores soluciones para los retos jurídicos y político-electorales de nuestro tiempo.

Mónica González Contró
Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c1

I. Introducción

La presente obra colectiva analiza, desde una perspectiva técnica y académica, cómo se conformó la sobrerrepresentación excesiva en las cámaras del Congreso de la Unión en 2024, y sus trascendentes consecuencias políticas y jurídicas. Se examinan las vías de hecho que tuvieron lugar en la instalación del Senado, y, por lo que se refiere al análisis de la Cámara de Diputaciones, se tienen como parámetros: *a)* el marco constitucional y legal del sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa en vigor desde 1996; *b)* sus antecedentes y su evolución histórica; *c)* su interpretación e implementación por las autoridades electorales, y *d)* los estándares internacionales de derechos humanos.

La cuestión de la sobrerrepresentación en el órgano Legislativo es relevante en el contexto de la reforma electoral a la que ha convocado la presidenta de la República Claudia Sheinbaum, y el anuncio de que uno de los temas que abordará será la propia integración de la representación política. De allí que sea oportuno ponderar la pertinencia política y jurídica del marco constitucional y legal en vigor, así como la idoneidad y legitimidad de la interpretación asignada por las autoridades electorales que generó tal sobrerrepresentación excesiva, atendiendo a las características fundamentales de un Estado constitucional y democrático de derecho.

En el texto se ofrecen quince estudios a cargo de diecisiete personas expertas en materia constitucional y electoral —entre juristas, sociólogas, politólogas y economistas—; todas ellas con destacada trayectoria académica, la mayoría en la Universidad Nacional Autónoma de México, y varias también anteriores integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) o del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Nacional Electoral (INE).

Se examinan detalladamente la fundamentación y motivación jurídicas de las resoluciones de las autoridades electorales por las cuales se asignaron las diputaciones de representación proporcional, y que propiciaron

la conformación en 2024 de una sobrerrepresentación, que le permitió a los partidos políticos que integraron la coalición Sigamos Haciendo Historia, alcanzar la mayoría calificada en la respectiva cámara. De conformidad con dichas resoluciones, con el 54% de la votación el oficialismo recibió el 73% de las curules; en cambio, y en detrimento de las minorías, con el 46% de la votación la oposición obtuvo 27% de las diputaciones. Por otra parte, también se aborda cómo la misma fuerza política oficialista se hizo de la mayoría calificada en el Senado de la República a través de la incorporación de tres senadores de oposición a su bancada mediante la corrupción.

Una de las consecuencias de la citada sobrerrepresentación excesiva y mayoría calificada para los partidos políticos integrantes de la coalición oficialista, obtenida a través de una interpretación controvertida de la Sala Superior del TEPJF, ha sido la habilitación de la correspondiente fuerza política para reformar, por sí sola, la Constitución y tomar unilateralmente las decisiones más trascendentes del Estado mexicano, sin requerir participación alguna de las minorías, y en contra de los propósitos explícitos de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, que establecieron los límites a la sobrerrepresentación. El texto de esta última sigue en vigor desde entonces en lo que se refiere al tema que nos ocupa.

Cabe advertir que fue ese texto constitucional de 1996 el que sirvió de base para que la misma legislatura que formó parte del correspondiente Órgano Reformador de la Constitución, al reglamentarlo a través del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del propio año —en el equivalente a una "interpretación auténtica"—, de manera explícita estableció que los límites establecidos en el artículo 54 constitucional para la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputaciones eran aplicables tanto a los partidos políticos como a las coaliciones. Esta misma interpretación fue avalada por las primeras integraciones tanto del Consejo General del entonces IFE como de la Sala Superior del TEPJF.

Sin embargo, a raíz de una reforma legal de 2008 para que los partidos integrantes de coaliciones aparecieran separados en la boleta de votación —sin que el legislador hubiera permitido que las coaliciones tuvieran una sobrerrepresentación acumulada—, posteriores integraciones de ambas autoridades electorales sostuvieron que los límites constitucionales previstos en el artículo 54 no eran aplicables a las coaliciones. Esta situación

generó en la práctica diversas distorsiones a la representación política, sin que las autoridades electorales hayan tenido en cuenta que es la legislación secundaria la que se debe ajustar a la Constitución, y no a la inversa. En todo caso, ninguna de esas distorsiones fue tan grave como la de 2024, que propició la sobrerrepresentación excesiva bajo estudio y es contraria no solo al propósito, a los principios y a las reglas constitucionales, sino también a los estándares internacionales de derechos humanos, lo cual habría no solo justificado, sino exigido, una interpretación distinta, según se explica en esta obra.

Incluso, la propia Sala Superior del TEPJF soslayó la incongruencia resultante de su interpretación asistemática y disfuncional, en virtud de que aun cuando la fracción I del propio artículo 54 solo hace referencia también a "partido político", aquí sí interpretó esta expresión para abarcar a las coaliciones. La fracción establece que un partido político debe acreditar haber registrado candidaturas de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional. No obstante que ninguno de los partidos políticos integrantes de la coalición acreditó haber registrado tal número de candidaturas en lo individual, se les tuvo por acreditado tal requisito, al habérseles tomado en cuenta también los registros realizados por la coalición de la que formaron parte.

Es el caso que los partidos políticos que integraron la coalición oficialista a partir de 2024 han aprobado, por sí solos, reformas constitucionales controversiales y tan trascendentes como la judicial, la transferencia de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional o la extinción de diversos organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Incluso, hay quien asegura que este cúmulo de reformas y otras prácticas legislativas e institucionales consecuentes han generado un cambio de régimen, la erosión de nuestra aún incipiente democracia y un absolutismo presidencial. Teniendo en cuenta que lo anterior encuentra su origen en las respectivas resoluciones de las autoridades electorales en 2024, resulta de la mayor relevancia analizar su sustentabilidad jurídica, no solo por su trascendencia en nuestro régimen jurídico y político, sino ante la reforma electoral en ciernes.

Los quince estudios de la obra se estructuran en cuatro apartados. En el identificado como A se incluyen los relativos a la integración y al funcionamiento de las autoridades electorales en el proceso electoral federal 2023-2024. En el B, los correspondientes a la evolución de la integración de la Cámara de Diputaciones a partir de la reforma de 1977. En el C se pone énfasis en la integración de las cámaras del Congreso de la Unión en 2024, no solo sometiendo a escrutinio las resoluciones del Consejo General del INE y de la Sala Superior del TEPJF, sino explorando las alternativas, que, en estricto apego a los principios y reglas constitucionales y a los estándares internacionales de derechos humanos aplicables eran viables para una asignación de diputaciones de representación proporcional más acorde con la voluntad del electorado expresada en las urnas y sin generar la sobrerrepresentación excesiva; asimismo, se hace referencia a los mecanismos abusivos ejercidos por el oficialismo para obtener también la mayoría calificada en el Senado. Finalmente, en el apartado D se exploran las implicaciones de la mayoría calificada artificial en las cámaras del Congreso de la Unión para el sistema de partidos, el funcionamiento del propio Congreso, el Estado constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos.

Adicionalmente, en un apartado E, se incorporan diversas fuentes documentales relevantes para el tema bajo análisis, como la evolución del artículo 54 constitucional; el acuerdo del Consejo General del INE por el cual se asignaron diputaciones de representación proporcional en 2024, y el correspondiente voto particular de la consejera Claudia Zavala; las sentencias de la Sala Superior del TEPJF recaídas a los medios de impugnación interpuestos contra el citado acuerdo, así como los votos particulares de la magistrada Janine Otálora y el razonado del magistrado Reyes Rodríguez; por último, se incluyen los escritos amicus curiae del Observatorio Ciudadano del CEPNA y de los académicos José Reynoso y Luis Eduardo Medina que se presentaron ante la Sala Superior del TEPJF.

El primero de los estudios incluidos en el apartado A corresponde al de María Marván Laborde, donde examina las "decisiones cuestionables de un INE incompleto y acechado". La autora analiza el ambiente político del proceso electoral, y muestra cómo el INE trabajó acosado por las agresiones del presidente de la República, y las autoridades electorales permanecieron incompletas a lo largo de todo el periodo. Sostiene que con el relevo en la presidencia del INE se pasó de un clima de confrontación

a un clima de sumisión, lo que tuvo como consecuencia la disminución efectiva de su autonomía. Asimismo, demuestra que las autoridades tomaron decisiones parciales que favorecieron a la coalición morenista.

Por su parte, Javier Martín Reyes analiza el origen de la tercera integración de la Sala Superior del TEPJF (2016 a la fecha) como "la causa de la causa" de la sentencia que avaló la sobrerrepresentación legislativa de 2024, la cual califica como "fraude constitucional". Sostiene que la decisión resulta incomprensible sin examinar aquella integración, cuando se amplió inconstitucionalmente el mandato de cuatro magistraturas, vulnerando garantías básicas de independencia judicial. Explica cómo un tribunal con enormes atribuciones —capaz de definir resultados electorales, determinar qué actores políticos acceden al mercado electoral e imponer sanciones por cientos de millones de pesos— se convirtió en una institución particularmente relevante para los partidos políticos, y, por ello, en un espacio apetecible de captura. El autor reconstruye la trayectoria del tribunal: primero, como una integración especialmente permeable a los intereses del PRI y del PAN; después de 2018, como brazo jurídico del nuevo oficialismo. Demuestra el autor que la sentencia que permitió una sobrerrepresentación cercana al 20% constituyó el punto culminante de un proceso prolongado de captura institucional. Concluye que esta decisión aseguró a sus integrantes una segunda ampliación de mandato y un lugar decisivo en la transición mexicana hacia lo que denomina "una nueva forma de autocracia".

En cuanto a la evolución de la integración de la Cámara de Diputaciones, Jorge Alcocer V. examina la integración y límites constitucionales en dicha cámara entre 1977 y 2024, para lo cual describe y explica los cambios ocurridos desde la reforma política de 1977 hasta las interpretaciones que en 2024 realizaron tanto el INE como el TEPJF para conceder a la alianza oficialista una sobrerrepresentación fuera de los parámetros constitucionales establecidos en el artículo 54. El autor describe la evolución de ese precepto para demostrar que los límites de trescientas diputaciones y de ocho por ciento de sobrerrepresentación son aplicables tanto a los partidos políticos como a las alianzas electorales. En esa perspectiva, y con fundamentos sólidos, el autor sostiene que en 2024 se produjo una violación constitucional, que afecta a la democracia en general y al sistema electoral en particular.

José Woldenberg escribe sobre el diseño del sistema mixto de representación proporcional y de mayoría relativa en la reforma constitucional y en el Cofipe de 1996, y su interpretación por las autoridades electorales en el periodo 1997-2003. Es una recapitulación acerca de la manera en que fue aprobada la reforma de 1996, donde se fijaron límites a la sobrerrepresentación de las fuerzas políticas y la aplicación de las nuevas reglas por el entonces Instituto Federal Electoral en 1997, 2000 y 2003. Resulta claro que partidos y coaliciones eran tratados como iguales para esos efectos. La reforma de 2007 tuvo como objetivo que los partidos coaligados aparecieran por separado en las boletas con la única finalidad de conocer cuántos votos aportaba cada uno a la coalición, y de ninguna manera para derogar ni modificar las disposiciones que establecen una clara correspondencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños.

La evolución de las reglas para el registro de coaliciones y sus candidaturas entre 1997 y 2024 es desarrollada por Arturo Sánchez Gutiérrez. La historia de las coaliciones electorales se remonta a la reforma de 1977, y adquirieron su definición actual con las reformas de 1996 y 2014. Su evolución ha modificado las prerrogativas a que tienen derecho y la forma como la autoridad debe repartir las curules de representación proporcional. En vez de tratarlas como si fueran un solo partido, se optó por el reparto de curules considerando a sus integrantes en lo individual. Este capítulo explica cómo la aplicación letrista de la ley en 2018 y 2024 dejó de lado los principios constitucionales en los que se basaba originalmente la fórmula de la coalición y la representación proporcional.

En el siguiente capítulo, Ciro Murayama estudia la sobrerrepresentación anticonstitucional en la Cámara de Diputaciones, para lo cual hace una reconstrucción de sus antecedentes. Señala que la cámara tiene entre 2024 y 2027 una mayoría calificada del gobierno (73%) que no se desprendió de su votación (54%). Recuerda que desde 1996 la Constitución mexicana establece que no puede haber más de ocho puntos de diferencia entre el porcentaje de legisladores y de votos de cada partido. Ese año, la ley electoral determinó que las coaliciones electorales serían tratadas como un partido político. En 2008 se modificó la ley para que los partidos integrantes de coaliciones electorales aparecieran separados en la boleta de votación; pero el legislador no aprobó que las coaliciones pudieran tener una sobrerrepresentación acumulada. Ante la evidencia

de sobrerrepresentación contraria a la Constitución, el INE y el TEPJF adoptaron medidas correctivas en 2021; pero en 2024 permitieron una profunda distorsión en la traducción de votos a escaños. Así, afirma el autor que los organismos comprometieron la vigencia de la democracia constitucional en México.

La siguiente parte de la obra aborda la integración de las cámaras del Congreso de la Unión en 2024. Aquí, Lorenzo Córdova desarrolla sus puntos de vista a propósito de la Constitución y la representación democrática, la cual considera que debe reflejar la pluralidad política de la sociedad, y supone, por definición, que la proporción de votos recibidos por cada fuerza política se corresponda con su presencia en el Parlamento. Explica que uno de los ejes del proceso de democratización en México pasó por modificar el sistema electoral para acotar las brechas de sobrerrepresentación poniéndole límites constitucionales a la misma. Sin embargo, con el tiempo, la figura de las coaliciones fue utilizada por algunos partidos políticos para burlar esos límites. Su trabajo reconstruye la historia del problema, los dilemas jurídicos que supone y analiza la lamentable decisión de los órganos electorales en la elección de 2024, que permitió una sobrerrepresentación cercana al 20% para la coalición gobernante, otorgándole una mayoría calificada en la Cámara de Diputados, y, por lo tanto, hacer nugatorio el principio constitucional de que las reformas a la Constitución no deben ser unilaterales y requieren de un amplio consenso político entre las fuerzas políticas mayoritarias y las oposiciones.

Las alternativas constitucionales para la debida integración de la Cámara de Diputaciones en 2024 son objeto de tres reflexiones. Morelos Canseco Gómez examina la aplicación de los límites del artículo 54 constitucional a las coaliciones con base en la evolución histórica de este artículo y los precedentes jurisprudenciales relevantes. Muestra cómo se desarrollaron los métodos interpretativos lingüístico, sistemático y funcional para sustentar que el límite de las trescientas diputaciones obtenidas por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional debió aplicarse a las coaliciones registradas con motivo de los comicios de 2024, en tanto que son unidades políticas conformadas para obtener el voto, pero respetando los principios y normas que ordenan la igualdad del sufragio, la autenticidad de la voluntad popular y la pluralidad democrática.

Enseguida, Beatriz Claudia Zavala Pérez hace la lectura histórica de los ocho puntos del límite de sobrerrepresentación para la asignación de curules, e identifica una inercia que lesiona la pluralidad, la proporcionalidad y la igualdad del voto. Se trata de un balance crítico de la aplicación del artículo 54 constitucional en cuanto al cálculo del límite de sobrerrepresentación, mostrando que ha favorecido la sobrerrepresentación de las fuerzas políticas mayoritarias y la subrepresentación de las minoritarias, contraviniendo los objetivos de la representación proporcional.

José Reynoso Núñez y Luis Eduardo Medina Torres abordan la medición de la sobrerrepresentación, y la autenticidad y efectividad del voto en la integración de la Cámara de Diputaciones en 2024. Para estos efectos, analizan los criterios y decisiones del INE y del TEPJF respecto de los límites constitucionales de sobrerrepresentación de partidos coaligados en la Cámara de Diputaciones en ese año. Plantean que la solución al problema consiste en aplicar los límites de sobrerrepresentación a los partidos políticos sin que puedan alcanzar las dos terceras partes de la cámara, y, en consecuencia, reformar la Constitución por sí solos. En su opinión, la medición de la sobrerrepresentación debe considerar solo escaños vinculados con votos, y la autoridad no puede multiplicarlos para eludir los límites de sobrerrepresentación.

Jacqueline Peschard alude a la degradación de la política mexicana para alcanzar la mayoría calificada en el Senado. La supermayoría calificada de diputaciones que se otorgó a la coalición gobernante no fue producto de los votos ciudadanos. En sus convenios de coalición, Morena transfirió candidatos suyos de mayoría a sus aliados para poder acceder a un mayor número de asientos de representación proporcional. A la decisión de las autoridades electorales de asignar a la coalición morenista una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputaciones superior al 8% permitido por la Constitución se sumó que Morena corrompió a tres senadores de oposición para incorporarlos a su bancada y lograr la mayoría calificada.

La última parte concierne a las implicaciones de la mayoría calificada artificial en las cámaras del Congreso de la Unión. Flavia Freidenberg estudia la sobrerrepresentación legislativa y la transformación del sistema de partidos en México. Las elecciones de 2024 transformaron al sistema de partidos mexicano de un sistema de pluralismo limitado a otro de

corte hegemónico. Con el 54% de los votos, Morena obtuvo el 73% de los escaños mediante una interpretación controvertida de las normas para la asignación de los escaños plurinominales. Esta sobrerrepresentación del 19% supera el límite constitucional del 8%, y permitió que se llevaran a cabo reformas constitucionales sin consenso opositor. La dinámica política evidencia la presencia testimonial de la oposición, con lo que se erosiona la democracia y se facilita la aprobación de reformas sin contar con la participación de partidos opositores.

César Astudillo y Antonio Mendoza estudian los efectos de la supermayoría en cuanto al funcionamiento del Congreso como parte del órgano reformador de la Constitución. El capítulo traza las principales implicaciones generadas en la *identidad constitucional* de la Constitución a partir de la configuración artificial e ilegítima de lo que denominan súper e hipermayoría en la integración y funcionamiento del Congreso. Subrayan que la nueva hegemonía activa un mecanismo de reforma que permite cambios profundos del orden constitucional sin que medien deliberaciones democráticas.

Diego Valadés examina las implicaciones de la supermayoría en el Estado constitucional, en particular como impedidora de las acciones de inconstitucionalidad, lo que contraviene uno de los más importantes derechos que la Constitución otorga a las minorías parlamentarias. En general, hay consecuencias adversas por lo que respecta a todos los controles parlamentarios, de suyo exiguos, como las designaciones en las que intervienen ambas cámaras, las preguntas y las interpelaciones, el juicio político y la reforma constitucional. El otorgamiento de esa mayoría contraviene la Constitución y daña el funcionamiento del sistema constitucional que había evolucionado en un sentido democrático, basado en el consenso.

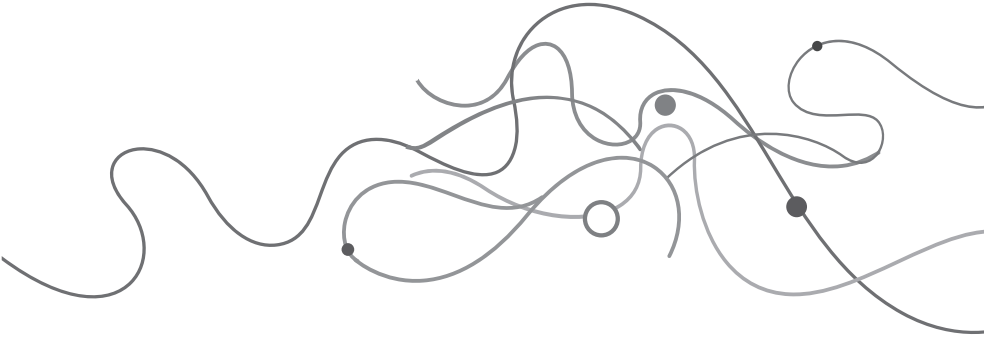
La obra concluye con el capítulo de J. Jesús Orozco Henríquez, quien examina la integración de la Cámara de Diputaciones en 2024 y sus implicaciones desde el derecho internacional de los derechos humanos. El autor expone las violaciones procesales y sustantivas al derecho internacional de los derechos humanos con motivo de las sentencias de la Sala Superior del TEPJF por las cuales se confirmó la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por el INE. Explica cómo dichas sentencias violaron el derecho humano a las debidas garantías y a la protección judiciales, así como los principios constitucionales y con-

vencionales de democracia representativa, autenticidad de las elecciones, sufragio igual, proporcionalidad, pluralidad, pro persona y progresividad, al no superar la sobrerrepresentación excesiva y la consecuente mayoría calificada de diputaciones del oficialismo el juicio de proporcionalidad que exige la jurisprudencia interamericana con respecto a la restricción al derecho humano al sufragio igual.

María Marván Laborde
J. Jesús Orozco Henríquez
Diego Valadés

primera parte.

Autoridades electorales en el proceso electoral federal 2023-2024



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c2

II. Decisiones cuestionables de un INE incompleto y acechado

María Marván Laborde*

Sumario: I. *Introducción.* II. *López Obrador, propuestas de reforma y acecho al INE.* III. *Cambio de presidencia y relevo generacional en el INE.* IV. *Sumisión y quebranto de la autonomía.* V. *Decisiones ilegales e inconvencionales que trastocaron el proceso electoral 2023-2024.* VI. *A manera de conclusión.*

I. Introducción

El propósito de este artículo es hacer una revisión de algunas de las principales decisiones tomadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) durante todo el proceso electoral 2023-2024, en el que se renovó la presidencia de la República y las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Los precedentes a la decisión en que se confirmó la inconstitucional sobrerrepresentación nos permiten entender, que no justificar, cómo el INE fue autominando la fuerza de su autonomía para doblegarse a los caprichos del presidente saliente, Andrés Manuel López Obrador, y su partido Morena.

En el apartado "López Obrador, propuestas de reforma y acecho al INE", se hace un recuento de cómo, desde la tribuna presidencial, se siguió a lo largo de todo el sexenio 2018-2024 un constante embate en contra del INE como institución, y de Lorenzo Córdova Vianello como presidente de esta. López Obrador presentó tres diferentes iniciativas de reforma (dos constitucionales y una legal) que buscaban transformar de manera radical al INE, lo que, sin lugar a duda, puso a la institución y a la sociedad a la defensiva.

* Investigadora titular B del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigadora nacional, nivel 1, del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

En el tercer apartado, "Cambio de presidencia y relevo generacional en el INE", se aborda lo que significó en términos institucionales la salida de Córdova y la llegada de Guadalupe Taddei al frente del INE. No sólo se renovaron cuatro consejerías, sino que hubo muchos cambios a nivel de directores ejecutivos y de alta dirección; ya fuera por edad o por antigüedad, salieron muchas personas que habían terminado su ciclo profesional como servidoras públicas. El nombramiento de las personas que habrían de sustituirlas se complicó enormemente por tres razones principales; primero, porque la polarización política del país se reprodujo en el seno del Consejo General (CG); segundo, porque la Ley General de Procesos e Instituciones Electorales (LEGIPE) introdujo el voto por mayoría calificada en el CG, y tercero, porque las y los candidatos presentados por Guadalupe Taddei fueron intransitables, y ella poco hizo para acercar posturas entre consejerías.

El cuarto apartado, "Sumisión de Taddei y quebranto de la autonomía del INE", se dedica a narrar una serie de decisiones tomadas o influenciadas por el estilo de la presidencia, que sin disimulo alguno demostró desde el primer momento su cercanía al presidente y al partido en el poder. Sostengo que sin necesidad de haber introducido un cambio constitucional o legal, la autonomía del INE fue mermada de manera sistemática. No hay autonomía más débil que aquella que no se defiende desde la presidencia de una institución.

En el quinto apartado se revisan una serie de decisiones del INE que fueron claves para romper la equidad de la contienda, cambios de criterios que relajaron las normas, y de los que invariablemente el partido más favorecido fue Morena. Los tres aspectos más relevantes fueron la complacencia de las autoridades en los tiempos adelantados de las precampañas, la disminución injustificada de las multas impuestas a los partidos políticos por diversas violaciones a la normativa electoral, especialmente en el área de la fiscalización y, por último, las constantes violaciones del presidente al modelo de comunicación política, que le exigía refrenarse de estar promoviendo a su partido y a su candidata durante todo el proceso electoral.

Por último, en las conclusiones se hace una pequeña reflexión sobre el conjunto de elementos que fueron preparando el terreno para tomar la decisión de garantizarle al partido en el poder y sus aliados, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), una sobrerre-

presentación del 20%, cuando la Constitución establece que la sobrerrepresentación en favor de un partido no puede ser mayor a un 8%. Con esta decisión, las autoridades electorales le regalaron a Morena y sus aliados la mayoría calificada, lo que les permitió pasar sin resistencia la reforma judicial de 2024.

II. López Obrador, propuestas de reforma y acecho al INE

Para comprender en su justa dimensión la elección de 2024 en general y la sobrerrepresentación de la coalición del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en ambas Cámaras es necesario hacer un recuento del clima político del momento, que estuvo caracterizado por la agresión emprendida desde la presidencia de la República en contra de las autoridades electorales durante todo el sexenio 2018-2024, además de las continuas agresiones verbales en contra de la institución y su presidente, es necesario tomar en cuenta las dos iniciativas de reforma constitucional y la de reforma legal, que aunque ninguna de las tres prosperó, sí tuvieron efectos muy dañinos en el clima del proceso electoral federal de 2023-2024.

El presidente Andrés Manuel López Obrador instauró, como es sabido, una conferencia de prensa diaria, de lunes a viernes, desde Palacio Nacional, conocida como "La Mañanera"; ésta se convirtió en su principal instrumento de propaganda, y con relación al Instituto Nacional Electoral (INE), una palestra para recordar a todo México sus rencores en contra de la institución. A pesar del reconocimiento sin cortapisas de su triunfo en julio de 2018, Lopéz Obrador nunca pudo superar los resultados electorales de 2006. Sus ataques permanentes propiciaron un enfrentamiento, que se volvió personal entre el presidente de la República y el consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello.[1]

En este contexto, López Obrador presentó tres iniciativas de ley para transformar de manera radical a las autoridades y los procesos electorales.

[1] El consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello terminó su encargo el 3 de abril de 2023; sin embargo, esto no hizo que amainara el enfrentamiento con el presidente ni que este disminuyera su ofensiva en contra de las instituciones electorales.

Dos de ellas, iniciativas de reformas constitucionales, y una sólo legal. Plan A, reforma constitucional presentada el 29 de abril de 2022, fue votada en la Cámara de Diputados el 6 de diciembre del mismo año, sin que alcanzara la mayoría calificada necesaria para ser aprobada. Frente a este primer fracaso, el 7 de diciembre, menos de veinticuatro horas después, se presentó una alternativa de reforma legal, conocida como el Plan B, que propuso cambios estructurales a cinco leyes diferentes que transformaban de manera radical el sistema electoral.[2] El 27 de diciembre se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas correspondientes a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.[3] Las reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral no fueron publicadas hasta el 2 de marzo de 2023.[4]

Se presentaron diversas acciones de inconstitucionalidad frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El ministro Javier Laynez decretó la suspensión provisional, y finalmente la SCJN declaró la inconstitucionalidad de ambos decretos,[5] con votaciones de 9-2, argumentando que en ambos casos las violaciones al procedimiento legislativo eran tan graves que las reformas legales eran inconstitucionales. Esta decisión evitó entrar al fondo para definir artículo por artículo su constitucionalidad, lo que hubiera complicado enormemente el proceso electoral 2023-2024.[6] Vale la pena apuntar, para futuras investigaciones, que esta decisión de la Corte

---

2 Para un análisis completo véase de Martín, Javier y Marván María, *Radiografía del Plan B. La reforma electoral de 2023 a examen;* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: *https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64* (fecha de consulta: 16 de julio de 2025.

3 *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 2022, disponible en : *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0*.

4 *Diario Oficial de la Federación* del 2 de marzo de 2023, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0*.

5 Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 Y 93/2023, disponible en: *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2023-06/A.I.%2071.pdf*.

6 Para una cronología del proceso legislativo del llamado Plan B, disponibloe en: *https://laboratorioelectoral.mx/reforma_electoral_mx2022* (fecha de consulta:16 de julio de 2025).

enfureció a López Obrador y sirvió como acicate para presentar la iniciativa de reforma judicial, que se aprobó en septiembre de 2024, apenas dos semanas antes de que aquél dejara la presidencia.

Para cuando se declararon inconstitucionales las reformas, ya no alcanzaba el tiempo para introducir una nueva iniciativa de reforma, y a partir de ese momento se recrudecieron las críticas de López Obrador al INE, quien se propuso que Morena ganara la mayoría calificada en ambas Cámaras en el proceso electoral de 2023-2024, con la idea de cambiar el sistema electoral mexicano antes de dejar el poder el 30 de septiembre.

López Obrador presentó el 5 de febrero de 2024 un conjunto de diecinueve reformas constitucionales y legales, entre las que iba su tercer proyecto de reforma electoral tan agresiva en contra del INE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como las dos anteriores.[7]

> Se busca, entre otras cosas transitar a un esquema de elección por voto popular para personas consejeras y magistradas; eliminar la representación proporcional en el ámbito federal y local; borrar del mapa constitucional a los institutos y tribunales electorales locales, reducir significativamente el financiamiento público a los partidos políticos; disminuir las facultades de fiscalización, y debilitar el Servicio Profesional Electoral. En pocas palabras, la propuesta presidencial busca transitar a un sistema electoral menos representativo, con autoridades electorales menos fuertes, y más fácilmente capturables, así como eliminar algunos de los pilares que garantizan la equidad en la contienda.[8]

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el INE trabajó bajo amenaza a lo largo del proceso electoral de 2023-2024, y que este clima de hostilidades pudo haber sido determinante para la toma de decisiones del Consejo General del INE (CG), así como del TEPJF. Sin embargo, hay que distinguir claramente dos periodos en la relación del INE con el presidente, y que están marcados por el cambio en la presidencia del

---

7 *Gaceta Parlamentaria*, anexo 11, número 6457-11, disponible en: *https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf*.

8 Martín Javier y Marván María (cooords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2024, p. 3, disponible en: *https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7558-la-iniciativa-presidencial-de-reforma-electoral-analisis-tecnico-del-plan-c-electoral_* (fecha de consulta: 5 de julio de 2025).

instituto. Córdova Vianello trabajó, quizá orillado por las circunstancias, en un ambiente de abierta confrontación con el presidente y su partido; por el contrario, Guadalupe Taddei Zavala, quien, como veremos, tomó posesión el 3 de abril de 2023, prefirió una política de franca sumisión, que ha disminuido en términos reales, aunque no jurídicos, la autonomía del CG del INE.

III. Cambio de presidencia y relevo generacional en el INE

La Cámara de Diputados tiene la facultad de nombrar a las personas consejeras del INE; desde 1994, el proceso de nombramiento ha buscado que las personas escogidas reflejen el acuerdo de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso. Construir los consensos necesarios no siempre ha sido fácil. Después de varias ocasiones en las que la Junta de Coordinación Política (Jucopo) fue incapaz de generar los consensos necesarios, hubo que tomar previsiones para no volver a dilatar el proceso de nombramiento de las y los integrantes del CG del INE;[9] en 2014 se amplió el artículo 41 constitucional para detallar el proceso de selección de las consejerías.[10]

La Jucopo debe emitir una convocatoria para invitar a las personas aspirantes a inscribirse. Es necesario integrar un comité técnico que evalúe a los aspirantes. Este comité propone una quinteta por cada puesto que se ha de ocupar, y que entregan a la Jucopo quienes tienen la decisión política de presentar al pleno una persona de las que integran la quinteta. El poder reformador de la Constitución diseñó una fórmula para que en el comité técnico ningún partido fuera tan fuerte que pudiera por sí mismo nombrar a personas afines a una sola fuerza política; además, se establecieron fechas perentorias para que cuando la Jucopo no pudiera generar los consensos, entonces poder recurrir a un proceso de insaculación sobre

[9] En 2003, el PAN y el PRI dejaron fuera de la negociación al PRD, con las graves consecuencias en el conflicto postelectoral de 2006. La renovación del Consejo General en 2009 también se complicó, y el Congreso lo dejó incompleto por más de dos años.

[10] Artículo 41, fracción V, apartado A, quinto párrafo. Cuenta con cinco incisos y 389 palabras.

los perfiles presentados por el comité técnico que en teoría estaría conformado por personas igualmente solventes.

Desde la integración del Comité Técnico en 2023, Morena hizo sentir su fuerza y la nula voluntad política de tomar en cuenta a los partidos de oposición para nombrar a las dos mujeres y los dos hombres consejeros que habrían de formar parte del CG a partir de abril. De acuerdo con la norma, el comité se integra por siete personas: tres nombradas por la Jucopo,[11] dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el INAI.[12] El supuesto político que justifica estas cuatro personas nombradas por dos organismos constitucionalmente autónomos es que su autonomía alcanzaría para nombrar personas que no respondieran a los intereses de ningún partido. Sin embargo, en febrero de 2023 la presidencia de la CNDH ya estaba capturada; el nombramiento de Rosario Piedra Ibarra en 2019 fue una decisión de López Obrador; para lograr la votación necesaria, los senadores de Morena hicieron trampa en el conteo de votos.[13] Sus propuestas fueron Ernesto Isunza Vera, profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), y Araceli Mondragón González, profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); ambos acabaron alineándose a las presiones de Morena, y con sus votos favorecieron sus candidaturas. El INAI propuso a Sergio López Ayllón, profesor investigador de la UNAM, y a María Esther Azuela Gómez, consultora política en comunicación estratégica y articulación efectiva; ambos fueron los únicos miembros que demostraron ser independientes del partido en el poder. La Jucopo nombró a Evangelina Hernández Duarte, cercana a Rosa Icela Rodríguez; Andrés Norberto García Rapper Favila, abogado especialista en derecho electoral, muy cercano a Morena,[14] y a Enrique Galván Ochoa, tan cerca-

[11] Los redactores de esta disposición calcularon que entraría uno por el PAN, otro por el PRI y uno más por el PRD, las tres principales fuerzas políticas de la transición y los redactores del Pacto por México.

[12] En diciembre de 2024 se reformó la Constitución para eliminar su condición de autonomía constitucional.

[13] "En cuestionado proceso eligen a Piedra Ibarra para la CNDH", *La Jornada*, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/2019/11/08/politica/004n1pol*.

[14] En 2025 fue al mismo tiempo miembro del comité de selección de los candidatos a la elección judicial por parte del Poder Legislativo Congreso y candidato a juez para el Tribunal de Disciplina Judicial en el estado de Tamaulipas.

no a López Obrador, que le prologó su libro *Hacia una economía moral*, y fue parte del comité redactor de la "Constitución moral" del sexenio 2018-2024.[15]

El comité técnico tuvo problemas para poder decidir la integración de las cuatro quintetas; algunas candidaturas fueron por unanimidad, y otras por mayoría.[16] El PAN se inconformó frente al TEPJF porque las candidaturas respondían a Morena, especialmente las que conformaban la quinteta de las mujeres de donde saldría la nueva presidenta del INE. El TEPJF desechó la impugnación en cuestión de horas, con el argumento de que la impugnación era extemporánea.[17] Morena no pudo, y quizá ni siquiera hizo el esfuerzo, por alcanzar acuerdos con las oposiciones, de tal manera que procedieron al sistema de insaculación comúnmente llamado "tómbola", proceso de selección que se ha convertido en el preferido de Morena.[18]

El 3 de abril de 2023 terminaron su encargo el consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello, los consejeros Ciro Murayama Rendón y José Roberto Ruiz Saldaña, así como la consejera Adriana Favela Herrera; en su lugar entraron Guadalupe Taddei Zavala, como consejera presidenta; Rita Bell López Vences, Arturo Castillo Loza, y Jorge Montaño Ventura. Vale la pena hacer notar que es la primera vez en la historia del IFE-INE que se recurre a este método de selección previsto desde la reforma de 2014.[19]

La salida en abril de 2023 de Lorenzo Córdova aceleró un fortísimo cambio generacional de las personas que laboran en el INE, tanto en las oficinas centrales como en las juntas locales y distritales. Hablaremos

---

15 *Animal político*, disponible en: *https://animalpolitico.com/politica/comite-tecnico-califica-aspirantes-ine*

16 "Sin unanimidad, dan a Jucopo 4 quintetas de candidatos a consejeros del INE", *La Jornada*, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/notas/2023/03/26/politica/sin-unanimidad-dan-a-jucopo-4-quintetas-de-candidatos-a-consejeros-del-ine/*

17 "Revés para el PAN: TEPJF desechó impugnación contra quintetas de consejeros del INE", *Infobae*, disponible en: *https://www.infobae.com/mexico/2023/03/30/reves-para-el-pan-tepjf-desecho-impugnacion-contra-quintetas-de-consejeros-del-ine/*.

18 "Consejeros del INE serán elegidos por tómbola en la Cámara de Diputados", *Infobae*, disponible en: *https://www.infobae.com/mexico/2023/03/31/consejeros-del-ine-seran-elegidos-por-tombola-en-la-camara-de-diputados/*.

19 "Guadalupe Taddei Zavala será la presidenta del INE hasta abril de 2032", *La Jornada,* disponible en: *https://www.jornada.com.mx/2023/03/31/politica/008n1pol.*

fundamentalmente de los cambios que se dieron en las oficinas centrales. El INE se fundó en 1990 como Instituto Federal Electoral. Debido a su servicio profesional electoral y a otros factores, hay una gran estabilidad laboral en las personas que a lo largo de un poco más de tres décadas han trabajado en la institución. Esto, por supuesto, ha generado grandes ventajas tanto al INE como al país. El profesionalismo en la organización de las elecciones es reconocido tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, esa estabilidad forzó, en distintos momentos, a implementar programas de retiro voluntario con la finalidad de disminuir el pasivo laboral. En 2022 hubo varios directores ejecutivos que se acogieron al programa de retiro voluntario; por ejemplo, Manuel Carrillo Poblano, coordinador de Asuntos Internacionales del IFE-INE por veintinueve años, y René Miranda Jaimes, director ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien trabajó veintiséis años en el instituto en diferentes posiciones.[20]

Quizá la renuncia más importante fue la del secretario ejecutivo Edmundo Jacobo Molina, quien llegó al IFE el 7 de febrero de 2011, cuando Leonardo Valdés Zurita era presidente; cuando el IFE se convirtió en INE, a propuesta del presidente Córdova, Jacobo Molina fue elegido nuevamente. De acuerdo con el artículo décimo séptimo transitorio del Plan B, el secretario ejecutivo quedaba cesado a partir de la publicación del decreto.[21] Edmundo Jacobo Molina, secretario en funciones, se amparó y ganó el litigio, razón por la cual fue reinstalado el 13 de marzo;[22] sin embargo, unas semanas después, el 28 de marzo, presentó su renuncia con carácter de irrevocable a partir del 3 de abril.[23]

---

20 "Reconoce INE contribuciones de Manuel Carrillo y René Miranda a la fortaleza institucional", *Central Electroal,* disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2022/12/15/reconoce-ine-contribuciones-de-manuel-carrillo-y-rene-miranda-a-la-fortaleza-institucional/*.

21 *Diario Oficial de la Federación* del 2 de marzo de 2023, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0.*

22 "Reasume Edmundo Jacobo Molina cargo como secretario ejecutivo del INE", *Central Electoral,* disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2023/03/13/reasume-edmundo-jacobo-molina-cargo-como-secretario-ejecutivo-del-ine-2/.*

23 "Anuncia Edmundo Jacobo Molina renuncia como secretario ejecutivo del INE", *Central Electoral,* disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2023/03/28/anuncia-edmundo-jacobo-molina-renuncia-como-secretario-ejecutivo-del-ine/.*

Guadalupe Taddei recibió un INE con una docena de vacantes fundamentales, además de la secretaría ejecutiva;[24] la jefatura de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva;[25] Dirección Ejecutiva de Organización Electoral;[26] Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Nacional Electoral;[27] Dirección Ejecutiva de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales;[28] Dirección de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPL y de Violencia Política contra las Mujeres;[29] Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral;[30] Coordinación Nacional de Comunicación Social;[31] Dirección del Secretariado; Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales[32] y la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación; [33] Dirección de procedimientos Ordinarios Sancionadores;[34] Dirección Jurídica;[35] Dirección del Secretariado.[36]

De acuerdo con el procedimiento de la LEGIPE (2014), los nombramientos de la Secretaría Ejecutiva, coordinaciones y direcciones ejecutivas debe hacerse por mayoría calificada; ocho de las once personas consejeras, que son las únicas que tienen voto en el Consejo General, deben estar de acuerdo. Guadalupe Taddei prometió generar consensos y nombrar a las personas que ocuparían las vacantes a la brevedad posible. Para suplir la ausencia, nombró a Miguel Ángel Patiño Arroyo como encargado del despacho de la secretaria ejecutiva. Patiño tenía décadas de experiencia en el INE, trabajó en la Dirección Ejecutiva de Organización, y al momento

[24] Edmundo Jacobo Molina, baja abril 2023.

[25] Marco Antonio Zavala Arredondo, baja abril de 2023.

[26] Sergio Bernal Rojas, baja abril de 2023.

[27] María del Refugio García López, baja abril 2023.

[28] Miguel Ángel Patiño Arroyo, abril de 2023.

[29] Ezequiel Bonilla Fuentes, abril de 2023.

[30] Carlos Alberto Ferrer Silva, baja abril de 2023.

[31] Ruben Álvarez Mendiola, baja abril de 2023.

[32] Cecilia del Carmen Azuara Arai, baja abril de 2023.

[33] Laura Liselotte Correa de la Torre, baja abril de 2023.

[34] Óscar Francisco Vela Hidalgo, baja abril de 2023.

[35] Gabriel Mendoza Elvira, baja abril de 2023.

[36] Daniela César García, baja abril 2023.

de su nombramiento se desempeñaba director de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.[37]

Sin embargo, la polarización del país se reprodujo en el seno del CG, y se dificultaron los nombramientos necesarios. A pesar de que la cantidad de vacantes abrían la posibilidad de negociación entre las y los consejeros, la presidenta no supo generar consensos y acercar posturas, entre otras cosas porque las personas propuestas, especialmente el candidato a secretario ejecutivo, eran cercanas a ella, desconocidas para el resto de las personas consejeras, y en algunos casos las candidaturas tenían una dudosa reputación ventilada en los medios de comunicación con alcance nacional. Su primera propuesta para ocupar el cargo de secretario ejecutivo fue Flavio Cienfuegos Valencia, quien había trabajado con ella en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora; anteriormente había estado en la dirección de administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En 2019, Germán Martínez, a la sazón director general del IMSS, presentó tres denuncias en la Fiscalía General de la República (FGR), por presuntas irregularidades en el desempeño de su cargo.[38]

Todo el resto del año continuaron las salidas de las personas que ocupaban cargos de dirección, unas por voluntad propia y otras a las que la presidenta les solicitó su renuncia por desacuerdos en las propuestas de acuerdos que presentaron al CG. En mayo de 2023, la presidenta pidió la renuncia de la directora de la Unidad Técnica de Fiscalización[39] después de un desencuentro relacionado con las multas que se habían impuesto a los partidos políticos, en una sesión del CG. En mayo, también salió el director ejecutivo de capacitación electoral y educación cívica;[40] la secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva;[41] en junio de 2023, salieron tanto

---

37 *Animal Político*, disponible en: *https://www.animalpolitico.com/politica/guadalupe-taddei-ine-negociar-nombramientos?_gl=1*6dhulc*_ga*MTQ2NTMxNzU5NC4xNzUyNTk5MTg2*_ga_JSN48THPPC*czE3NTI1OTkxODYkbzEkZzEkdDE3NTI1OTkyOTkkajYwJGwwJGgw*.

38 "Guadalupe Taddei propone a Flavio Cienfuegos como secretario ejecutivo del INE", *El Economista,* disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Guadalupe-Taddei-propone-a-Flavio-Cienfuegos-como-secretario-ejecutivo-del-INE-20230504-0072.html.*

39 Jacqueline Vargas Arellanes, baja mayo de 2023.

40 Roberto Heycher Cardiel Soto, mayo 2023.

41 Silvia lucía González Ruiz, mayo de 2023.

el director[42] del Registro Federal de Electores[43] como el coordinador de Asuntos Internacionales. La gran mayoría de las vacantes se fueron cubriendo con encargados del despacho, lo que fue agravando las tensiones al interior del CG.

La segunda propuesta de Taddei para llenar la vacante de secretario ejecutivo tampoco prosperó. Roberto Félix López, también sonorense y exfuncionario del Instituto Electoral de ese estado, fue rechazado.[44] Taddei jugó la carta de que se incorporaría a la secretaría ejecutiva una persona que abiertamente pertenece a la comunidad minoritaria LGBTTTIQ+, pero ese argumento fue insuficiente para obtener los votos necesarios para ser nombrado por el CG. Esta fue la tercera candidatura fallida, ya que también se propuso a la exconsejera Adriana Favela, quien declinó la invitación antes de ser votada.[45]

En la sesión del 15 de diciembre de 2023 del CG se presentaron dos proyectos de acuerdo contradictorios que dejaban ver claramente el enfrentamiento entre consejerías. Ambos tenían como propósito resolver los nombramientos de diez funcionarios de la Junta General Ejecutiva del INE que seguían en manos de encargados del despacho, ya que no había sido posible que Guadalupe Taddei presentara propuestas que generaran el consenso necesario.[46]

El consejero Jorge Montaño, identificado con el grupo de Taddei, proponía que la presidencia tuviera la facultad de nombrar al secretario ejecutivo sin necesidad de que éste tuviera que pasar por el CG. Su propuesta fue rechazada. Por otro lado, los consejeros Jaime Rivera, Martín Faz y la consejera Claudia Zavala presentaron un proyecto de acuerdo, que buscaría establecer un mecanismo extraordinario con la finalidad de

42 Rafael Riva Palacio Galimberti, junio de 2023.

43 Jesús Ojeda Luna, junio de 2023.

44 Guadalupe Taddei propone a su paisano Roberto Félix López como secretario ejecutivo, 2025, disponible en: *https://www.sinembargo.mx/4440930/guadalupe-taddei-propone-a-su-paisano-roberto-felix-lopez-como-secretario-ejecutivo/*.

45 Por qué la propuesta de Roberto Carlos Félix López como secretario ejecutivo del INE podría ser histórica, *Infobae*, disponible en: *https://www.infobae.com/mexico/2023/12/06/por-que-la-propuesta-de-roberto-carlos-felix-lopez-como-secretario-ejecutivo-del-ine-podria-ser-historica/*.

46 Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Consejo General, 15 de diciembre de 2023, *Central Electoral*, disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2023/12/16/version-estenografica-de-la-sesion-ordinaria-del-consejo-general-15-de-diciembre-de-2023/*.

acelerar los nombramientos que seguían pendientes. La sesión fue además de prolongada muy ríspida. Por la duración de esta, hubo necesidad de suspenderla y retomarla al día siguiente.

Finalmente, con una votación de seis a cinco, se aprobó el acuerdo que establecía el proceso extraordinario de nombramiento de altos funcionarios que conminaba a la presidenta a que, en un periodo máximo de treinta días, quedara resuelto el problema. Entre las exigencias más importantes deberían establecerse reuniones previas entre los consejeros con miras a generar consensos. Las personas encargadas del despacho no podrían durar en esta calidad más de un año. Las personas rechazadas por el CG no podrían ser designadas como encargadas del despacho.[47]

El acuerdo fue impugnado por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Morena.[48] Por mayoría de tres, los magistrados Felipe Fuentes, Felipe de la Mata y la magistrada Mónica Soto, quien ya fungía como presidenta. Con el argumento de que el CG había excedido sus facultades reglamentarias, modificaron el acuerdo para dejar sin efecto las principales exigencias del colegiado sobre la presidencia. Con ello, reforzaron las facultades de la presidencia, y en los hechos la dejaron en total libertad para nombrar a las personas del despacho. La magistrada Janine Otálora y el magistrado Reyes Rodríguez presentaron un voto particular, en el que sostenían que la decisión de la Sala Superior rompía la colegialidad del Consejo General.

Vale la pena detenernos a entender el contexto de la Sala Superior en el que se dio esta decisión, porque lo que parecía una situación coyuntural ha permanecido en el tiempo, y fue determinante tanto en el proceso electoral de 2023-2024 como en el proceso electoral judicial 2024.2025. El 4 de noviembre de 2016 fueron nombradas las nuevas siete magistraturas; la reforma electoral de 2014 obligaba a la renovación escalonada. Sin embargo, el Senado, con el acuerdo cómplice de todos los partidos políticos, alteraron inconstitucionalmente la duración de sus respectivos encargos. En noviembre de 2023 salieron los magistrados José Luis Vargas e Indalfer Infante. A partir de esa fecha, el Senado, por presión de la presidencia de la República, dejó la Sala Superior incompleta. Desde 2016, las presidencias de la Sala Superior han estado caracterizadas por la inestabili-

[47] INE/CG-686/2023.

[48] SUP-RAP-388/2023 y acumulados.

dad; los magistrados han derrocado en varias ocasiones a las presidencias, ya sea por politiquería interna o por intervenciones de afuera instigadas por el entonces presidente de SCJN Arturo Zaldívar, quien hizo todo por complacer a López Obrador. En diciembre de 2023 destituyeron a Reyes Rodríguez, y se quedó en la presidencia Mónica Soto. Desde entonces, la mayoría de las decisiones cruciales de ambos procesos electorales fueron tomadas por una sólida mayoría de tres: Soto, De la Mata y Fuentes. Bajo el pretexto de la elección judicial, volvieron a extenderles el periodo a algunos de ellos.

IV. Sumisión y quebranto de la autonomía

La presidencia de Taddei decidió una actuación radicalmente opuesta a la de Córdova: de una postura de abierta confrontación con la presidencia de la República, pasó a una presidencia obsequiosa con el Poder Ejecutivo y con el partido Morena, con lo que confirmaría las objeciones que las oposiciones habían presentado en el proceso de su nombramiento. Los signos enviados por ella fueron múltiples e importantes; pronto accedió a bajarse el sueldo, para ganar menos que el presidente de la República. Decidió tener un perfil bajo en los medios de comunicación. Hacia adentro también cambió la manera de relacionarse con sus colegas, que en principio debió tratar como pares; la llamada "mesa de consejeros", un espacio informal que había servido por décadas para generar acuerdos entre las y los consejeros, fue completamente inutilizado. Los desacuerdos se empezaron a ventilar, inclusive con actitudes rudas en las sesiones públicas del Consejo General.[49]

Uno de los signos más ominosos fue su insistencia en generar una visita de los once consejeros a Palacio Nacional para reunirse con el presidente López Obrador. Esta propuesta fue rechazada por un grupo de consejeros, lo que sólo sirvió para ahondar el conflicto en el seno del CG. Si bien ella argumentó que era importante mandar la señal de que el INE está en disposición de dialogar con el gobierno, la mayoría se decantó

[49] Siempre han existido los desacuerdos entre personas consejeras y, por lo tanto, votaciones divididas; pero también los presidentes anteriores fueron capaces de generar acuerdos, especialmente en lo que se refiere a los nombramientos de alto nivel.

por negarse a dar señales de sumisión y de que, en los hechos, habría una disminución de la autonomía del INE.[50]

Además de lo simbólico, como pudo haber sido la visita a Palacio Nacional, que al final no se realizó, en los hechos fueron muchas las señales políticas de la presidencia y las personas consejeras cercanas al régimen de la poca disposición a defender la autonomía del INE. En su primera sesión formal con la Junta General Ejecutiva, la presidenta propuso que el presupuesto de 2024 no debería hacerse con una lógica inercial, sino que deberían apegarse a una política de austeridad republicana. Curiosamente, en la sesión del 28 de abril de 2023 del CG, al instalarse la comisión temporal de presupuesto, fue el representante de Morena, Luis Eurípides Flores Pacheco, quien tuvo una intervención para felicitar la instrucción dada por la nueva presidenta a los miembros de la Junta General Ejecutiva (JGE); vale la pena hacer notar al lector que los representantes de los partidos no forman parte de la JGE; por ello, resulta curioso, por decir lo menos, que Flores Pacheco hablara en el CG como si hubiera sido testigo de lo discutido en la JGE.[51]

La Cámara de Diputados disminuyó significativamente el presupuesto que el INE solicitó para el ejercicio 2024. De los 37,700.22 millones de pesos solicitados, sólo se le aprobaron 32,767.03; es decir, hubo una disminución de 5,003.19 millones de pesos. Guadalupe Taddei, a diferencia de Lorenzo Córdova, decidió no presentar un recurso de controversia constitucional para defender la autonomía del INE. En 2021, la Cámara de Diputados también había disminuido el presupuesto solicitado por el INE, que presentó una controversia constitucional alegando que la autonomía constitucional del INE pasaba por la autonomía presupuestal. La SCJN resolvió en favor del INE, estableció en su razonamiento que si bien era posible aprobar un presupuesto diferente al solicitado, la Cámara de Diputados debería argumentar de manera reforzada las razones de su decisión.[52]

---

50 "El INE de Taddei", *Pie de Página*, disponible en: *https://piedepagina.mx/el-ine-de-taddei/*.

51 "Sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral", *INE*, disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=TyYudplSrV4 (Intervención comienza* en el ´54)

52 Controversia constitucional 209/202, disponible en: *https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-07-19/MP_Cont-Const-209-2021.pdf*.

> La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez del presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral (INE), para el ejercicio fiscal 2022, tras advertir que la Cámara de Diputados no motivó reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto que dicho Instituto presentó; aunado a que tal ajuste compromete las funciones de ese organismo constitucional autónomo, lo que podría traducirse en una violación de los derechos fundamentales de carácter político-electoral.[53]

Atendiendo al criterio de la Corte, la Cámara de Diputados justificó el recorte de 3,528.70 millones de pesos que se solicitaron para una probable consulta popular; establecieron que no había condiciones políticas para suponer que se solicitaría legalmente este proceso, lo que en efecto no sucedió. Sin embargo, el resto del recorte, que ascendió a 1,474.51 millones de pesos, no fue razonado en el dictamen, y tampoco fue impugnado por el INE.[54]

V. Decisiones ilegales e inconvencionales que trastocaron el proceso electoral 2023-2024

La disposición a complacer al régimen y a Morena tuvo efectos importantes en los procesos de vigilancia sobre el actuar de los partidos políticos a los que está obligado el INE. Muy pronto el CG empezó a cambiar los criterios, especialmente en lo relacionado con la equidad en la contienda en tres aspectos específicos: los tiempos electorales para iniciar precampañas y campañas; los temas de fiscalización en materia del gasto de partidos y candidatos y las constantes violaciones al modelo de comunicación política.

Si algo distinguió a las elecciones de 2024 fueron los tiempos adelantados de las precampañas electorales y la reinstalación por parte del partido en el gobierno del juego del "tapado" ahora bautizado por López Obrador como el juego de las "corcholatas", en el que él se autonombró como el "destapador" oficial. El presidente consideró como su posible su-

---

53 Listado de comunicados, 205/2022, disponible en: *https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6928*.

54 Reducción presupuestal del INE 2024, disponible en: *https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/reduccion-presupuestal-del-ine-2024*.

cesora a Claudia Sheinbaum Pardo desde 2019, cuando por primera vez en un evento público, con todo cinismo, le levantó la mano.

El artículo 226 de la LEGIPE establece claramente que las precampañas deben iniciar a partir de la tercera semana de noviembre del año anterior a la elección, y no pueden durar más de sesenta días. Los gastos de las precampañas están regulados, y se deben entregar reportes de estos para ser fiscalizados por el INE. Sin embargo, en mayo de 2023 Morena y el presidente iniciaron el proceso interno de selección de la candidatura presidencial.

Morena decidió iniciar un proceso al que eufemísticamente denominó "Coordinación de la defensa de la transformación" con el que comenzó su proceso formal, pero ilegal, el 19 de junio; todos los precandidatos hicieron recorridos por todo el país de las denominadas corcholatas, levantamiento de encuestas, anuncio de la alianza que sostendría con el PVEM y el PT, por el que incluyeron entre las corcholatas a un militante de cada uno de sus partidos asociados. Las corcholatas morenistas fueron: Marcelo Ebrard Casaubón, Adán Augusto López; Claudia Sheinbaum Pardo y Ricardo Monreal; del PVEM incluyeron a Manuel Velasco, y del PT a Gerardo Fernández Noroña. Al adelantar los tiempos de la precampaña, se evitaron la obligación de entregar informes financieros de los gastos en los que incurrieron entre junio y noviembre de 2023. Para cuando inició formalmente el tiempo de precampaña ya había una sola candidatura: la de Claudia Sheinbaum Pardo.

Las oposiciones comenzaron en julio sus actividades para seleccionar a la persona que ocuparía la candidatura presidencial. El PAN, el PRI y el PRD anunciaron que formarían una gran alianza opositora llamada "Frente Amplio por México", y también establecieron un proceso para competir por la candidatura a la presidencia. Participaron en el proceso Xóchitl Gálvez y Santiago Creel Miranda, por parte del PAN; Beatriz Paredes y Enrique de la Madrid, por parte del PRI, y Silvano Aureoles y Miguel Ángel Mancera por parte del PRD; estos dos desconocieron e impugnaron el proceso del que Xóchitl Gálvez resultó la ganadora de la candidatura a la presidencia.[55]

[55] "Seis organizaciones civiles cierran filas con Xóchitl Gálvez", *Aristegui,* disponible en: *https://aristeguinoticias.com/3108/mexico/seis-organizaciones-civiles-cierran-filas-con-xochitl-galvez/*.

La Comisión de Quejas, que estaba conformada por Claudia Zavala, Rita Bell y Jorge Montaño Ventura, los dos últimos nombrados en abril de 2023, no pudo imponerse frente a la realidad, y decidieron validar las precampañas de las dos principales. La relajación de criterios generó, una vez más, conflictos al interior del CG, que con votaciones divididas validaron todos los actos de construcción de las candidaturas que ambas coaliciones aceptaron, contra la lógica más elemental, que eso no eran precampañas, que era otra cosa.[56]

De poco sirvieron los tibios llamados del INE cuando solicitaron a ambas coaliciones que se abstuvieran de hacer actos públicos; sin embargo, pudo más el impulso que les dio el propio presidente a sus "corcholatas" desde sus conferencias mañaneras.[57]

El TEPJF validó los procesos adelantados de precampaña bajo los eufemismos de "Procesos políticos para elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México" y "Coordinadora de la Defensa de la Cuarta Transformación". Llamó a estos, "eventos autoorganizativos". El INE fiscalizó los recursos empleados en sendos procesos e impuso multas a los partidos participantes.[58]

Llama particularmente la atención la decisión tomada en la que se les exonera de diversas irregularidades: posible realización de actos anticipados de campaña; violación de los principios de imparcialidad y equidad; promoción personalizada de servidores públicos; uso indebido de recursos públicos e incumplimiento de medidas cautelares.[59] Mañosamente, el TEPJF dilató la resolución de múltiples quejas interpuestas entre el 9 de

---

56 "El Tribunal Electoral autoriza las campañas anticipadas de las «corcholatas» de Morena", *El País,* disponible en: *https://elpais.com/mexico/2023-07-11/el-tribunal-electoral-autoriza-las-campanas-anticipadas-de-las-corcholatas-de-morena.html*.

57 "Giras de «corcholatas» infringen la ley: INE", *La Jornada,* disponible en: *https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/07/15/politica/giras-de-corcholatas-infringen-la-ley-ine-5280*.

58 PAN $6, 881, 776.40; PRI $1, 643,650.49; PRD $1, 168,631.10; PT $1,248,303.42; PVEM $8,540,354.76; MORENA $68,019,638.81 (total: $87,482,399.98) según el boletín de prensa emitido por el INE, disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2023/12/15/concluye-ine-fiscalizacion-de-los-procesos-politicos-para-elegir-responsable-para-la-construccion-del-frente-amplio-y-representante-de-defensa-de-la-cuarta-transformacion/*.

59 "Un año después, Tribunal Electoral exonera a las «corcholatas» presidenciales", *Expansión Política,* disponible en: *https://politica.expansion.mx/mexico/2024/10/08/un-ano-despues- tribunal-electoral-exonera-a-las-corcholatas-presidenciales*.

junio y el 27 de agosto de 2023; las resolvió hasta un año después que ya había concluido el proceso electoral; su resolución fue el sobreseimiento de todas las quejas por caducidad de estas. Es decir, el propio Tribunal no resuelve en tiempo, por desidia o por complicidad, para posteriormente argumentar que ya no tiene sentido resolver; a diferencia de otras ocasiones, no se impusieron multas a los partidos.

Podemos convenir en que la legislación mexicana es muy estricta, incluso raya en lo absurdo al determinar de manera precisa el día y la hora en que quienes aspiran a una candidatura pueden empezar a moverse para hacer política electoral. Resulta evidente que una candidatura presidencial no se construye en sesenta días. Sin embargo, esas son nuestras leyes, y éstas deberían ser acatadas por partidos y candidatos. Este conjunto de decisiones sentó la tónica del proceso electoral, relajación de las reglas, permisividad de las autoridades y decisiones en las que invariablemente salieron beneficiados Morena y sus aliados.

La tercera semana de noviembre iniciaron formalmente las precampañas; Claudia Sheinbaum y Xóchitl Gálvez tuvieron actividades políticas en todo el país como si su candidatura aún estuviera por definirse. En pocas palabras, las precampañas se adelantaron, y las campañas se prolongaron desde noviembre de 2023 hasta mayo de 2024.

Las personas precandidatas están obligadas a presentar informes de precampaña. A quien no presente el informe, debe sancionársele con la cancelación de la candidatura; así lo establece el artículo 229, 3 de la LEGIPE. No hay lugar a duda ni a interpretación; es una regla de aplicación directa.[60] En el proceso electoral de 2021 así perdieron la candidatura Raúl Morón, que contendía a la gubernatura de Michoacán, y Félix Salgado Macedonio, al mismo sitial, pero del estado de Guerrero. Ambos se negaron a presentar informes de campaña, y el TEPJF confirmó la sanción. En contraste, en 2024, una de las candidaturas al Senado del PVEM no presentó informe, y el INE de Taddei, con siete de once votos, decidió otorgarle el registro e imponer una pequeña sanción económica. Esta

[60] LEGIPE, artículo 229, 3: "Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley".

inaplicación de la ley favoreció al PVEM, y en última instancia a Morena. Esto se repitió en otras campañas locales. Lo que es importante destacar es que la autonomía del INE se fue minando no sólo por la presión de Andrés Manuel López Obrador, o porque la Cámara de Diputados le negó los recursos solicitados, sino porque la presión de los partidos también ha jugado un papel fundamental en este proceso.

Esta relajación de criterios y disminución de los parámetros de las sanciones económicas se repitió en el proceso de fiscalización de las campañas. Ya se había consolidado una mayoría que sistemáticamente consideró que los ejercicios de fiscalización anteriores habían exagerado en su severidad.

> Las modificaciones de los criterios para reducir la fiscalización de partidos abarcaron las infracciones que de manera más recurrente cometen los partidos, a saber: 1) los egresos no reportados, y 2) los egresos no comprobados. En el primer caso los consejeros electorales habían planteado elevar la sanción del 100% al 150% del monto involucrado en la falta, justamente porque es la más recurrente. Sin embargo, en la sesión general del Consejo General del INE del 22 de junio de 2024, donde se aprobó el dictamen de fiscalización, siete de los 11 consejeros apoyaron que se mantuviera el porcentaje de la multa anterior. En el segundo caso, relativo a los gastos reportados pero sin comprobante, la propuesta de sancionar con el 100% de la cantidad involucrada se redujo al 50%, con el respaldo de ocho de los 11 consejeros electorales. Se impuso la tendencia a ser más permisivos en cuanto al cumplimiento de las reglas de fiscalización por parte de los partidos.[61]

Con relación al modelo de comunicación política, la mayor tolerancia a las infracciones a la legislación electoral fue para con el presidente López Obrador, quien además se burló abiertamente de las autoridades electorales. Las conferencias de prensa matutinas conocidas como "la mañanera" sirvió como aparato de propaganda tanto para promover a su partido y de manera particular a su candidata, Claudia Sheinbaum Pardo, como para insultar y denostar a Xóchitl Gálvez. Tanto el INE como el TEPJF trataron de que el presidente cumpliera con la legislación electoral, que

[61] Peschard Jacqueline; Salazar Grisel; Olea Octavio, "El debilitamiento de la fiscalización de los partidos políticos y su impacto en la integridad electoral: México 2024", *Rendición de Cuentas*, México, Universidad de Guadalajara, año 3, núm. 6, julio-diciembre de 2025, pp. 57-86.

prohíbe a los servidores públicos, incluido el presidente, intervenir desde su posición de poder intervenir en el proceso electoral, ya que la normatividad mexicana considera que esto es una vulneración al principio de equidad. En más de cincuenta ocasiones se le solicitó al presidente abstenerse de hacer pronunciamientos que pudieran incidir en la competencia electoral. Ante la negativa del presidente a obedecer a las autoridades electorales, se le ordenó que al inicio de las conferencias matutinas se transmitiera el siguiente mensaje:

> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá ser de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Las personas servidoras públicas tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

López Obrador decidió burlarse de las autoridades electorales, por lo que si bien formalmente obedeció la disposición, también agregó una leyenda, que publicó de manera simultánea a lo mandatado por las autoridades electorales:

> P.D. Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país porque quieres que regresen los fueros y los privilegios y continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede causarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes.[62]

Por último, hay que recordar que al día siguiente de la jornada electoral, la secretaria de Gobernación María Luisa Alcalde salió en la conferencia matutina del presidente a dar los resultados electorales, en los que ya se prefiguraba la manera que convenía al régimen interpretar la Constitución y la LEGIPE para asegurar la mayoría calificada que no ha-

---

[62] Ambas leyendas están citadas en el Informe Final del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral p. 17, disponible en: *chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/10/20241011_Informe-Final-ANIE.pdf* (fecha de consulta: 10 de agosto de 2025).

bía sido ganada en las urnas. Una vez más, Guadalupe Taddei guardó un silencio cómplice frente a las violaciones legales de la presidencia y la falta de respeto a la institución que ella encabeza.

VI. A manera de conclusión

A pesar del fracaso de los planes A, B y C, López Obrador logró disminuir de manera significativa la autonomía del INE. Ha quedado demostrado que no hay autonomía más débil que aquella que no se hace valer. La política de no confrontación de Guadalupe Taddei Zavala fue en realidad una política de abierta sumisión a la presidencia y al partido Morena.

Muchas de las decisiones del CG que impactaron directamente en el proceso electoral de 2023-2024 rompieron con la neutralidad que debió haber actuado el árbitro electoral. El relevo generacional que se dio después de la salida de Lorenzo Córdova y Edmundo Jacobo complicó las operaciones internas del INE. La polarización del país se reflejó también al interior del CG; a esto se sumó la impericia política de la presidenta, que no supo cómo generar consensos para llenar las vacantes de los principales puestos de dirección.

En el proceso electoral de 2023-2024 se relajaron una serie de criterios, que corresponden a los principios constitucionales señalados en el artículo 41. De manera sistemática, las autoridades electorales (INE y TEPJF) no fueron imparciales, no velaron por la equidad en la contienda, rompieron la certeza para los contendientes, dieron claras muestras de depender de la opinión del presidente de la República y buscaron cómo complacerle y favorecer a la alianza morenista; ni siquiera actuaron apegados al principio de máxima publicidad, ya que no explicaron las razones detrás de muchas de sus decisiones, especialmente cuando cambiaron criterios para aplicar la normatividad. Por ello, no es una exageración afirmar que muchas de sus decisiones fueron ilegales, y algunas, inconvencionales.

Tanto el INE como la disminuida Sala Superior del TEPJF prepararon el terreno que permitía prever la decisión central de la que se ocupan los siguientes capítulos de este volumen: validación de una sobrerrepresentación de veinte puntos porcentuales, doce por encima del límite constitucional. Entender esta decisión como consecuencia "lógica" de la actuación de las autoridades electorales, de ninguna manera la justifica; por el contrario, proporciona elementos para condenarla y lamentarla.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c3

III. La causa de la causa de la sobrerrepresentación: la conformación y el desempeño de la Sala Superior del Tribunal Electoral

Javier Martín Reyes*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Marco teórico: las y los jueces como actores estratégicos.* III. *Los incentivos para la captura: un tribunal con enormes poderes.* IV. *La causa más remota: la inconstitucional ampliación de mandato.* V. *Los efectos: de los claroscuros judiciales a la captura política total.* VI. *El gran efecto: el aval al fraude a la Constitución de la sobrerrepresentación.* VII. *Otro efecto previsible: la validación de la elección presidencial.* VIII. *A manera de conclusión.*

I. Introducción

La sentencia de la Sala Superior que avaló la sobrerrepresentación legislativa tras las elecciones de 2024 es, probablemente, una de las decisiones con mayores repercusiones para la historia constitucional contemporánea de México. Gracias a ella, Morena y sus aliados obtuvieron una sobrerrepresentación inédita en la Cámara de Diputados, que les permitió alcanzar la mayoría calificada en esa cámara. En el Senado, esa mayoría se completó con el apoyo de un pequeño grupo de senadores de oposición que se incorporaron a las filas oficialistas. El resultado es bien conocido: la aprobación del paquete de reformas constitucionales conocido como

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, investigador nacional (nivel) en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) e investigador no residente en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker en la Universidad Rice (Estados Unidos). Agradezco por su siempre diligente labor como asistentes de investigación a Luis Mauricio Varas Silva y a Gadiel Solorio Alvarez.

"Plan C", que incluyó, entre otras medidas, una reforma judicial orientada a purgar, capturar y debilitar al Poder Judicial; la desaparición de una buena parte de los órganos constitucionales autónomos que funcionaban como contrapesos, y la constitucionalización de la militarización en múltiples ámbitos de la vida pública.

Mucho se ha escrito sobre los méritos —o la falta de méritos— jurídicos de esta sentencia, así como sobre sus consecuencias políticas e institucionales. Sin embargo, menos atención ha recibido la causa originaria que hizo posible este desenlace: la forma en que fue integrada la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en 2016; la manera en que la ampliación inconstitucional de los mandatos de cuatro de sus integrantes quebrantó algunas de las garantías más elementales de independencia judicial, y los incentivos profundamente perversos que ese rediseño generó para que el TEPJF se convirtiera, gradualmente, en lo que es hoy: un tribunal funcional a los intereses del poder en turno. Este es, precisamente, el tema de este capítulo.

II. Marco teórico: las y los jueces como actores estratégicos

Las juezas y los jueces son actores estratégicos. Así lo han mostrado, desde hace varias décadas, la literatura empírica en estudios jurídicos y la investigación en política judicial, tanto en México[1] como en otros países. Esta perspectiva parte de una premisa sencilla, pero poderosa: quienes integran la judicatura no son autómatas jurídicos, sino personas de carne y hueso que: i) toman decisiones orientadas a alcanzar determinados fines; ii) anticipan y consideran el comportamiento de otros actores relevantes al momento de decidir, y iii) interactúan dentro de un conjunto de reglas formales e informales que estructuran sus opciones estratégicas.

[1] Véanse, por mencionar un trabajo pionero sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trabajo de Ríos-Figueroa, Julio, "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002", *Latin American Politics and Society*, núm. 1, vol. 49, 2007, pp. 31-57; y en el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, véase Martín Reyes, Javier, "El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México", *América Latina Hoy*, vol. 62, 2012, pp. 131-153. Para una revisión más amplia de la literatura que se ha ocupado del caso mexicano, véase Ríos-Figueroa, Julio, "Sociolegal studies on Mexico", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, 2012, pp. 307-321.

Aunque esta formulación parece simple, sus implicaciones son profundas. Concebir a la judicatura como un conjunto de actores estratégicos permite entender con mayor precisión los patrones de comportamiento judicial. Por ejemplo, incluso una jueza con una fuerte preferencia por la independencia y por interpretar el derecho de acuerdo con su concepción más sólida de corrección jurídica podría verse impedida de hacerlo si opera en un entorno caracterizado por presiones políticas, amenazas o incentivos adversos. Un escenario en el que una mayoría legislativa controla los mecanismos de destitución —ya sea mediante juicio político o reforma constitucional— modifica radicalmente el cálculo de riesgos y beneficios de esa jueza. Del mismo modo, un juez con inclinaciones personales hacia la corrupción podría abstenerse de cometer actos ilícitos si se encuentra en un contexto institucional donde la probabilidad de detección y sanción es alta, y las penas son suficientemente severas para disuadirlo.

Lo que esta literatura nos muestra, en pocas palabras, es que las preferencias individuales interactúan con el diseño institucional y con el contexto político para dar forma a las decisiones judiciales. Entender esta lógica es crucial para analizar el comportamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral, cuyas decisiones no pueden explicarse sin los incentivos estructurales creados por su integración y las reglas que regulan su mandato.

III. Los incentivos para la captura: un tribunal con enormes poderes[2]

Para comprender la dinámica que ha marcado al TEPJF, en general, y a la Sala Superior, en particular, es indispensable analizar la forma en que esta institución ha incrementado a lo largo del tiempo, ya sea a partir de reformas constitucionales y legales, o bien a golpe de jurisprudencia. En términos generales, es justo decir que el TEPJF se ha convertido en un árbitro con una enorme capacidad de decisión sobre la competencia polí-

[2] En este apartado retomo algunas de las ideas que desarrollé previamente en Martín Reyes, Javier, "Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México", en Soledad Loaeza, Tony Payan y Montes de Oca Arboleya, Rodrigo (coords.), *Partidos, procesos y prácticas. La terca pluralidad política de la democracia mexicana*, México, El Colegio de México, en prensa, pp. 229-277.

tica, lo cual genera incentivos muy fuertes para que los partidos busquen capturarlo o influirlo. No se trata de un órgano con atribuciones limitadas a la resolución de disputas electorales en el sentido más estricto del concepto, sino de un tribunal constitucional con la capacidad real de definir en última instancia los resultados electorales, determinar quién compite y quién no, y decidir sobre la imposición de multas que pueden alcanzar los cientos de millones de pesos.

En primer lugar, la Sala Superior posee la última palabra sobre la validez de las elecciones más relevantes. En la medida en que es la última instancia en el control concreto de constitucionalidad, tiene la facultad de anular comicios, incluso con fundamentos jurídicos débiles. Así casi ocurrió en la elección de la gubernatura de Puebla en 2018, cuando el magistrado presidente propuso anular la elección a pesar de que no existían elementos suficientes para ello.[3] A la inversa, también puede convalidar elecciones marcadas por irregularidades graves, como sucedió en la elección de la gubernatura de Aguascalientes en 2016, donde se mantuvo el resultado electoral a pesar de que se habían acreditado violaciones significativas a principios constitucionales.[4] En la práctica, esto significa que la decisión última sobre quién gana o pierde una elección no recae en la ciudadanía, sino en la judicatura electoral, lo que convierte al Tribunal en un actor central de la competencia política.

En segundo lugar, el TEPJF define quiénes participan en el sistema de partidos. El caso del Partido del Trabajo en 2015 es ilustrativo: aunque no alcanzó el umbral constitucional mínimo para conservar su registro, una serie de decisiones del Tribunal le permitieron mantenerse como fuerza política nacional.[5] Años después, la Sala Superior adoptó decisiones igual-

---

[3] Gama Leyva, Raymundo, "La cadena de custodia en el caso Puebla y la importancia del razonamiento probatorio", *Nexos*, 13 de diciembre de 2018, *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-cadena-de-custodia-en-el-caso-puebla-y-la-importancia-del-razonamiento-probatorio/*.

[4] Martín Reyes, Javier, "El desarreglo de las nulidades electorales: el caso de la violación a los principios constitucionales de laicidad y separación de las iglesias y el Estado", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 11, núm. 21, noviembre de 2024, pp. 235-265, *https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.18756*.

[5] Torres Méndez, Bárbara, "La conservación del registro del Partido del Trabajo en las elecciones de 2014-2015. Una decisión a golpe de sentencias", en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, IIJ-CIDE, 2016, pp. 215-234, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4271/17.pdf*.

mente controvertidas al otorgar el registro a tres partidos vinculados con el lopezobradorismo, mientras negó el registro a México Libre, el único proyecto claramente opositor.[6] En suma, el TEPJF es, a final de cuentas, el órgano que tiene la capacidad de abrir o cerrar las puertas del sistema electoral.

En tercer lugar, las decisiones del TEPJF tienen un impacto económico directo sobre los partidos políticos. El caso conocido como "Morenagate" lo ejemplifica con claridad.[7] En 2018, el INE impuso a Morena una multa de más de 197 millones de pesos al acreditar la existencia de un esquema paralelo de financiamiento a través del fideicomiso "Por los Demás". Sin embargo, la Sala Superior revocó esta sanción, y eliminó una de las multas más cuantiosas de la historia electoral reciente —de nuevo, con argumentos jurídicos por demás endebles—. Como este, numerosos casos muestran que las decisiones del Tribunal tienen efectos, incluso monetarios, de enorme relevancia para las fuerzas políticas.

Este cúmulo de atribuciones —definir resultados electorales, determinar quién compite y distribuir recursos y una larga lista de etcétera— explica por qué el TEPJF es un órgano altamente codiciado por los partidos políticos. No es sorprendente, entonces, que la integración de la Sala Superior en 2016 y la ampliación inconstitucional de los mandatos de cuatro de sus integrantes generaron incentivos intensos para su captura. Un tribunal con semejante poder, cuyos integrantes fueron colocados en condiciones institucionales de dependencia política, se convirtió en un

[6] Caballero Juárez, José Antonio, "El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-2507/2020", en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-CIDE, 2021, pp. 225-240, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/27.pdf*; Espinosa Silis, Arturo, "Interpretando la ley para restringir derechos. Caso México Libre SUP-RAP-56/2020", en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-CIDE, 2021, pp. 241-260, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/27.pdf*; Maitret, Armando I., "Una fiscalización a modo para el registro del Partido Fuerza Social por México", en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-CIDE, 2021, pp. 261-284, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/27.pdf*; Salmorán Villar, Guadalupe, "Laicidad simulada en la conformación de nuevos partidos. El caso de Encuentro Solidario", en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-CIDE, 2021, pp. 285-304, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6499/27.pdf*.

[7] Martín Reyes, Javier y López Ayllón, Sergio, "No hay peor injusticia que la justicia simulada: la sentencia del tribunal electoral en el 'morenagate'", en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-CIDE, 2021.

actor particularmente vulnerable a las presiones, negociaciones y recompensas provenientes del sistema partidista. Esta es una de las claves para entender la trayectoria que culminó en la sentencia de sobrerrepresentación de 2024.

IV. La causa más remota: la inconstitucional ampliación de mandato[8]

La creciente intervención del poder político en la Sala Superior comenzó desde la designación de las personas que actualmente están en el cargo, y que iniciaron funciones en 2016. Conforme al régimen transitorio de la reforma legal de 2008, que estableció por primera vez un sistema de escalonamiento, de los siete integrantes de la Sala Superior, dos personas debían ser nombradas por un periodo de tres años (2016-2019), otras dos, por un periodo de seis años (2016-2022) y, finalmente, tres integrantes debían cumplir un periodo de nueve años (2016-2024). Este esquema permitía combinar virtuosamente una renovación paulatina con el mantenimiento de la memoria institucional.[9]

Inicialmente, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el Senado de la República acataron este mandato. Las personas designadas fueron: José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante Gonzales, por un periodo de tres años; Felipe Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, por seis, y, finalmente, Mónica Soto Fregoso, Felipe de la Mata Pizaña y Janine Madeleine Otálora Malassis, por nueve. Sin embargo, tras la toma de posesión de estas siete personas, el Poder Legislativo federal aprobó una reforma al régimen transitorio, en *fast track*, para extender el mandato de cuatro de ellas. Así, los periodos de Vargas e Infante se ampliaron de tres a siete años, y los de Rodríguez y Fuentes, de seis a ocho.[10]

[8] En los siguientes apartados retomo las ideas que redacté y que sirvieron de base para un apartado del "libro blanco" de la reforma judicial y la elección judicial, cuya edición final coordinó Sergio López Ayllón, y que al momento de terminar este capítulo se encuentra aún en proceso de confección.

[9] "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral", *DOF,* 1 de julio de 2008, artículo quinto transitorio, *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5051359&fecha=01/07/2008#gsc.tab=0*.

[10] "Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman,

Esta fue, sin duda alguna, una reforma abiertamente inconstitucional: por contravenir el sistema de escalonamiento, por alterar el método de designación de los integrantes del TEPJF, por constituir una ley privativa y por quebrantar las garantías más elementales de independencia judicial. Y, sin embargo, fue una reforma que, pese a las dos acciones de inconstitucionalidad que se promovieron, no fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia.[11] Este aval de la Corte no sólo tuvo efectos muy negativos en el funcionamiento de la Sala Superior (al abrir la puerta a que sus integrantes fueran castigados o premiados por el poder, en este caso, por políticos del PRI, el PAN y el PRD), sino que también sentó un precedente, que posteriormente tendría sus equivalentes en el intento de ampliar el mandato del entonces presidente de la Suprema Corte Arturo Zaldívar, así como en una segunda ampliación del mandato de los integrantes de la Sala Superior.

V. Los efectos: de los claroscuros judiciales a la captura política total

Después de esta ampliación, el funcionamiento de la Sala Superior ha pasado por distintos momentos. Antes de las elecciones de 2018, fue un tribunal electoral visiblemente controlado por personajes del PRI, del PAN y de ciertos integrantes del PRD, así como por los más variados intereses. Sólo así se explican sentencias que en su momento favorecieron al poder en turno, como la revocación del acuerdo de cancha pareja, la decisión de no anular la elección en la gubernatura de Coahuila —pese a que el rebase del tope de gastos de campaña era patente—, así como la decisión de incluir en la boleta electoral a Jaime Rodríguez Calderón ("El Bronco").[12]

adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral , publicado el 1o. de julio de 2008", *DOF*, 3 de noviembre de 2016, artículo cuarto transitorio, *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459803&fecha=03/11/2016#gsc.tab=0*.

[11] Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, "El acto político de ampliación del periodo de duración de cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral avalado por la Suprema Corte. Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016", en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-CIDE, 2021.

[12] Martín Reyes, Javier y Garza Onofre, Juan Jesús, "Fallos y fallas del Tribunal Electoral", *Configuraciones*, núm. 47, 2018, pp. 60-71; Saavedra Herrera, Camilo, "Una nulidad

No obstante, todo cambió con el triunfo de Morena y López Obrador en la elección de 2018. Así, los integrantes que antes velaban por los intereses de quienes les habían ampliado el mandato, comenzaron a actuar en favor de la nueva coalición dominante. Fue así como la misma integración empezó a tomar decisiones, como dar carpetazo a la investigación de un esquema de financiamiento ilegal y paralelo conocido como el "Morenagate".[13] Y fue ahí también cuando se presentaron propuestas jurídicamente insostenibles, pero políticamente convenientes, como el intento de anular la elección de Puebla, que había ganado Martha Érika Alonso,[14] para favorecer los intereses de Miguel Barbosa.

Aunque la propuesta del magistrado Vargas de anular la elección no prosperó, marcó un punto de inflexión en el funcionamiento del Tribunal Electoral. Según diversos testimonios periodísticos,[15] esa decisión motivó que el entonces presidente de la Suprema Corte, Arturo Zaldívar, presionara a la magistrada Janine Otálora para que renunciara a la Presidencia del TEPJF. Las presiones surtieron efecto: Otálora renunció y fue reemplazada en la presidencia por Felipe Fuentes Barrera.[16] No fue la primera renuncia en la presidencia del TEPJF, pero sí la primera motivada por el interés político de que la Sala Superior adoptara decisiones contrarias a la

que no fue: reflexiones sobre fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila", en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-CIDE, 2021; Marván Laborde, María, "El Bronco, candidato por virtud de una sentencia", en Fuentes Barrera, Felipe Alfredo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Sentencias electorales a debate,* México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

13 Martín Reyes, Javier y López Ayllón, Sergio, *op. cit*.

14 Sentencia dictada en SUP-JRC-204/2018 y SUP-JDC-517/2018, acumulados, el 8 de diciembre de 2018, por cuatro votos a favor (Janine M. Otálora Malassis, Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales, y Reyes Rodríguez Mondragón) y tres votos en contra (Mónica Aralí Soto Fregoso, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez). Véase también Gama Leyva, Raymundo, "La cadena de custodia en el caso Puebla y la importancia del razonamiento probatorio", *Nexos*, 13 de diciembre de 2018, *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-cadena-de-custodia-en-el-caso-puebla-y-la-importancia-del-razonamiento-probatorio/*.

15 Gómez Bruera, Hernán, *Traición en Palacio. El negocio de la justicia en la 4T,* Grijalbo, 2023, p. 81; Zamarripa, Roberto, "Primoso", *Reforma*, 28 de enero de 2019, *https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=150081&referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a–*.

16 Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, "La renuncia de la presidenta Otálora: crónica una claudicación anunciada", *Nexos*, 24 de enero de 2019, *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-renuncia-de-la-presidenta-otalora-cronica-una-claudicacion-anunciada/*.

Constitución y a los precedentes. A partir de ahí, se instauró una tendencia: ningún presidente del TEPJF ha podido concluir un periodo de más de cuatro años.

Después de la renuncia, vino uno de los peores periodos que ha tenido la Sala Superior. Y quizá el mejor ejemplo de ello fue que en 2020 una mayoría de magistrados nombraron como presidente del TEPJF a José Luis Vargas Valdez,[17] quien eventualmente enfrentó severos señalamientos de posibles actos de corrupción[18] (no en balde fue apodado en la discusión pública como el "Magistrado Billetes").[19] Más aún, los conflictos al interior se agravaron, al grado de que el Tribunal Electoral vivió una severa crisis interna.

Esta nueva crisis en la Sala Superior abrió la puerta a lo que fue la última oportunidad para corregir el rumbo. En un procedimiento de dudosa legalidad, una mayoría de cinco integrantes destituyó a José Luis Vargas Valdez como presidente del Tribunal Electoral, y eventualmente llegó a la presidencia Reyes Rodríguez Mondragón.[20] Aunque los conflictos internos continuaron, en este periodo la Sala Superior tomó algunas decisiones que mostraron cierta independencia, como la confirmación de la cancelación de las candidaturas de Félix Salgado Macedonio, aspirante a la gubernatura de Guerrero, y Raúl Morón Orozco, aspirante a la de Michoacán.[21]

No obstante, esta tendencia duró poco. Conforme se acercaba la elección de 2024, la Sala Superior volvió a tomar decisiones favorables a los

[17] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "El pleno de la Sala Superior del TEPJF elige a José Luis Vargas Valdez como su presidente", *TEPJF,* 3 de noviembre de 2020, *https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4001/0*.

[18] Unidad de investigación aplicada, "Anuario de la corrupción 2021: los casos de corrupción y la respuesta de siempre", *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, México, 2021, p.18, *https://contralacorrupcion.mx/anuario-corrupcion-2021/*.

[19] Redacción, "Quién es José Luis Vargas y por qué lo llamaron «Magistrado Billetes»", *Infobae,* 4 de agosto de 2021, *https://www.infobae.com/america/mexico/2021/08/05/quien-es-jose-luis-vargas-y-por-que-lo-llamaron-magistrado-billetes/*.

[20] Monroy, Jorge, "Magistrados destituyen a José Luis Vargas y nombran a Reyes Mondragón como presidente del TEPJF", *El Economista,* 4 de agosto de 2021, *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Magistrados-destituyen-a-Jose-Luis-Vargas-y-nombran-a-Reyes-Mondragon-como-presidente-del-TEPJF-20210804-0078.html*.

[21] Sentencia dictada en los juicios SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 y SUP-JDC-751/2021, acumulados, el 27 de abril de 2021, por seis votos a favor (Indalfer Infante Gonzales, Janine M. Otálora Malassis, Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Reyes Rodríguez Mondragón y Mónica Aralí Soto Fregoso) y uno en contra (José Luis Vargas Valdez).

intereses del gobierno, como la validación de los actos anticipados de precampaña y campaña, que rompieron las condiciones de equidad en la elección presidencial.[22] Además, la Sala hizo poco por frenar la inconstitucional intervención del expresidente López Obrador en el proceso.

Y, por si fuera poco, el 12 de diciembre de 2023 de nueva cuenta vimos un cambio forzado en la presidencia del TEPJF. En esta ocasión, tres de los cinco integrantes que permanecían en la Sala Superior —pues el Senado había sido omiso en nombrar los dos cargos vacantes— intentaron remover de su encargo a Reyes Rodríguez Mondragón. La presión fue enorme y, eventualmente, Rodríguez renunció, lo que abrió la puerta a que llegara Mónica Soto Fregoso.[23]

De ahí en adelante lo que hemos visto es una historia de la más abierta y clara captura política de la Sala Superior. Hoy en día, la Constitución y el derecho poco importan para este tribunal. Son las presiones y los intereses políticos los que dictan el resultado de los asuntos, especialmente aquellos que son políticamente relevantes para el poder en turno. Los ejemplos que se citan a continuación dan cuenta de ello, en los que tiene un lugar especialmente privilegiado la decisión de avalar una sobrerrepresentación sin precedentes en la Cámara de Diputados.

VI. El gran efecto: el aval al fraude a la Constitución de la sobrerrepresentación

La coalición de Morena, PT y PVEM tuvo un claro triunfo en las elecciones legislativas de 2024. En la Cámara de Diputados, obtuvieron el 54% de los votos emitidos.[24] Y, sin embargo, por una combinación de decisiones administrativas y de interpretaciones judiciales altamente cues-

[22] Sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-180/2023 y sus acumulados, el 11 de julio de 2023, por mayoría de votos (Mónica Aralí Soto Fregoso, José Luis Vargas Valdez, Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, los dos últimos con voto concurrente), y los votos en contra (Janine M. Otálora Malassis, Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña).

[23] Vela, David Saúl, "Siempre sí: Reyes Rodríguez Mondragón renuncia a Presidencia del Tribunal Electoral", *El Financiero*, 11 de diciembre de 2023, *https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/12/12/siempre-si-reyes-rodriguez-mondragon-renuncia-a-presidencia-del-tribunal-electoral/*.

[24] Instituto Nacional Electoral, "Programa de Resultados Electorales Preliminares 2024", *INE,* 3 de junio de 2024, *https://prep2024.ine.mx/publicacion/nacional/diputaciones/nacional/distritos*.

tionables, la coalición pudo quedarse con el 73% de la Cámara de Diputados.[25]

Se trata, en ese sentido, de una situación constitucionalmente anómala. Desde 1996, la Constitución establece en el artículo 54 dos límites claros a la sobrerrepresentación. Por un lado, ningún partido puede obtener un número de escaños en la Cámara de Diputados que exceda el 8% de su votación. Por otro lado, ninguna fuerza política puede, por sí sola, superar las trescientos diputaciones. La finalidad de ambas disposiciones es clara: limitar la sobrerrepresentación para garantizar, al menos en cierto grado, el principio democrático de "una persona, un voto".

En distintos momentos, el Tribunal Electoral interpretó que cuando el artículo 54 constitucional hablaba de "partidos políticos", debía entenderse que incluía tanto a los partidos individualmente como a las coaliciones.[26] La razón era sencilla: en el marco jurídico derivado de la reforma de 1996, partidos y coaliciones recibían el mismo trato en la ley secundaria. Por ejemplo, al revisar la asignación de diputaciones en la elección de 2000, la Sala Superior estableció que tanto el tope del 8% como el límite de trescientos diputaciones eran aplicables a partidos y coaliciones por igual.[27]

No obstante, con el paso del tiempo y sin reconocer abiertamente la ruptura con el precedente de 2000, el Tribunal Electoral comenzó a modificar su criterio. Esta evolución se debió, en buena medida, a la reforma de 2007-2008, que introdujo cambios a la legislación secundaria, entre ellos la obligación de separar en las boletas los emblemas de cada uno de los partidos coaligados. Esta modificación tuvo como principal objetivo permitir una identificación clara y precisa del peso electoral de cada partido político —y evitar que ese peso se negociara previamente mediante convenios de coalición—.[28]

---

[25] Castillo Jimenez, Elía, "El Tribunal Electoral confirma la supermayoría de Morena en el Congreso", *El País*, 28 de agosto de 2024, *https://elpais.com/mexico/2024-08-29/el-tribunal-electoral-confirma-la-supermayoria-de-morena-en-el-congreso.html?utm_*.

[26] Orozco Henríquez, Jesús, "¿Por qué es inconstitucional una sobrerrepresentación superior al 8 % y a 300 diputaciones?", *Nexos*, 12 de agosto 2024, *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-es-inconstitucional-una-sobrerrepresentacion-superior-al-8-y-a-300-diputaciones/*.

[27] Sentencia dictada en el SUP-REC-041/2000, SUP-REC-043/2000 y SUP-REC-044/2000, acumulados, el 28 de agosto del 2000, resulta por unanimidad de votos a favor del proyecto.

[28] "Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales", *DOF,* 14 de enero de 2008, artículo 252, numerales 4 y 5, *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/ 2008#gsc.tab=0*.

Sucede, sin embargo, que los actores políticos comenzaron a aprovechar este cambio para burlar el tope de sobrerrepresentación. Aunque la estrategia presenta diversas complejidades y detalles técnicos que no es posible resumir aquí, su lógica fundamental resulta relativamente sencilla: los partidos comenzaron a utilizar las coaliciones como un mecanismo para multiplicar el tope de sobrerrepresentación establecido en la Constitución.[29] De esta manera, si un partido político podía tener hasta un 8% de sobrerrepresentación, una coalición de dos partidos podía alcanzar hasta un 16%; una de tres partidos, hasta un 24%, y así sucesivamente.[30]

A la par, los partidos comenzaron a recurrir a las llamadas postulaciones simuladas. Por ejemplo, la coalición entre el PRI y el PVEM postuló, en su momento, a candidatos que militaban en el PRI, que ganaron gracias a los votos del PRI, y que, de hecho, integrarían la bancada del PRI, pero los registró como candidatos del PVEM. De esta manera, sus triunfos se contabilizaban para el PVEM, y no para el PRI. Aunque esta estrategia fue exitosa, durante varios años tuvo un impacto real, pero limitado. Así, por ejemplo, en la elección de 2012, la coalición del PRI y el PVEM obtuvo una sobrerrepresentación conjunta del 8.2%, es decir, apenas 0.2% por encima del tope. De forma similar, en 2015, estos partidos alcanzaron, como coalición, una sobrerrepresentación del 9.7%, lo que representó 1.7% arriba del límite constitucional.[31]

En 2018, la situación se agravó de manera muy significativa. Morena, el PT y el PES replicaron el esquema previamente utilizado por el PRI y el PVEM, de tal forma que candidatos militantes de Morena, que ganaron con votos de Morena, y que eventualmente integraron la bancada de Morena, fueron registrados formalmente como candidatos del PT o del PES, con el fin de evadir el tope de sobrerrepresentación. Como resultado, al final del proceso electoral la coalición de estos partidos alcanzó

[29] Martín Reyes, Javier y Garza Onofre, Juan Jesús, "La sobrerrepresentación como fraude a la Constitución", *Nexos. El juego de la Suprema Corte,* 7 de diciembre de 2020, *https://federalismo.nexos.com.mx/2020/12/la-sobrerrepresentacion-como-fraude-a-la-constitucion/comment-page-1/.*

[30] Martín Reyes, Javier, "¿Aceptará el Tribunal Electoral este burdo soborno de Morena?", *El Universal,* 22 de agosto de 2024, *https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/aceptara-el-tribunal-electoral-este-burdo-soborno-de-morena/.*

[31] Instituto Nacional Electoral, "'Sobrerrepresentación', artículo de Ciro Murayama, publicado en Reforma", *INE*, 8 de diciembre de 2020, *https://centralelectoral.ine.mx/2020/12/08/sobrerrepresentacion-articulo-de-ciro-murayama-publicado-en-reforma/.*

una sobrerrepresentación conjunta del 15.7%; es decir, casi el doble del tope constitucional.[32]

A pesar de que se presentaron impugnaciones en contra de esta asignación, el Tribunal Electoral decidió confirmarla. No obstante, esta resolución no estuvo exenta de controversia respecto al criterio que debía emplearse para resolver el caso.[33] Tal como lo reconoció el magistrado Felipe de la Mata Pizaña en su voto concurrente, era necesario revisar el criterio que permitía que el esquema de coaliciones se utilizara para evadir el tope constitucional.

Así lo dijo, en 2018, el magistrado De la Mata:

> desde mi perspectiva, la aplicación de dicha jurisprudencia debe ser valorada y desde mi perspectiva tendría que interrumpirse para casos futuros, porque en su alcance actual, como regla general, puede llegar a resultar asistemática con otros valores del régimen constitucional electoral, en particular con el equilibrio que busca el sistema de representación proporcional, frente a las desviaciones del sistema mayoritario...

El magistrado De la Mata, sin embargo, en 2024 olvidaría lo que él mismo dijo en 2018.

El problema resurgió, de nueva cuenta, en las elecciones de 2024, aunque en este caso la sobrerrepresentación fue aún mayor. La coalición Morena-PT-PVEM obtuvo el 54% de los votos, y, sin embargo, gracias a la asignación del INE, se quedó prácticamente con casi el 74% de los espacios de la Cámara de Diputados. Se configuró, en suma, una sobrerrepresentación de prácticamente el 20%.[34]

Nuevamente, se presentaron impugnaciones y escritos de especialistas (*amicus curiae*). Con razón, en estos documentos se solicitaba que el TEPJF ratificara el criterio sostenido en 2000 o, en su defecto, que revisara a fondo un criterio que había permitido un auténtico fraude a la Constitución. Los argumentos jurídicos eran sólidos, y la Sala Superior tenía en sus manos una oportunidad histórica para corregir el rumbo.

[32] *Idem.*

[33] Sentencia dictada en TEPJF, *SUP-REC-943/2018 y acumulados*, 28 de agosto de 2018, resuelta por mayoría de votos, con voto particular de Reyes Rodríguez Mondragón y voto razonado de Felipe de la Mata Pizaña, p. 36.

[34] Murayama, Ciro, "Sobrerrepresentación 2024: la trampa para abatir la democracia", *Nexos*, 7 de junio de 2024, *https://redaccion.nexos.com.mx/sobrerrepresentacion-2024-la-trampa-para-abatir-la-democracia/*.

No obstante, apenas unos días antes de que la Sala Superior resolviera esta trascendental impugnación, y en el marco de la discusión de la reforma judicial, se presentó una propuesta por demás controvertida: introducir un artículo transitorio que ampliara, una vez más, el mandato de las y los magistrados de la Sala Superior (ahora con la intención de que todos concluyeran su encargo en 2027, en lugar de hacerlo en 2023 o 2024). En un contexto como ese, resultaba difícil no advertir la lógica subyacente de la iniciativa: si la Sala Superior avalaba la sobrerrepresentación del 20%, Morena y sus aliados contarían con los votos necesarios para aprobar la reforma judicial, y, a cambio, se ampliaría el mandato de las y los magistrados.[35] En otras palabras: "Tú me das la sobrerrepresentación y yo te doy más años en el cargo". Así sucedió. Por cuatro votos a favor y solo un voto en contra, la Sala Superior decidió avalar la decisión del INE.[36] El único voto disidente fue el de la magistrada Janine Otálora, quien sostuvo que era indispensable que TEPJF se apartara de los criterios que habían permitido que el tope del 8% fuera poco más que una ficción. No obstante, la mayoría de la Sala dejó en claro que la coalición podría seguir siendo utilizada para generar mayorías artificiales.[37] Por supuesto, los miembros del tribunal obtuvieron su recompensa: una vez más, la duración de su mandato fue extendida.

VII. Otro efecto previsible: la validación de la elección presidencial

En un contexto de tales características, no resultó sorpresiva la forma en que la Sala Superior calificó la elección presidencial de 2024. A pesar de

[35] Martín Reyes, Javier, "¿Aceptará el Tribunal Electoral este burdo soborno de Morena?", *El universal,* 22 de agosto de 2024, *https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/aceptara-el-tribunal-electoral-este-burdo-soborno-de-morena/.*

[36] Consejo General, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027", *INE,* 23 de agosto de 2024, *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176370.*

[37] Sentencia dictada en TEPJF, *SUP-REC-3505/2024 y acumulados*, el 28 de agosto de 2024, con cuatro votos a favor del proyecto (Mónica Aralí Soto Fregoso, Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón con voto particular parcial y concurrente) y uno en contra (Janine M. Otálora Malassis).

la contundencia del triunfo de Claudia Sheinbaum —quien obtuvo cerca del 60% de los votos—, resulta claro que se trató de un proceso electoral profundamente inequitativo. Entre las irregularidades que se acreditaron a lo largo del tiempo, e incluso antes del inicio formal del proceso electoral, se identificaron prácticas que pusieron en entredicho las condiciones de equidad en la contienda.

Uno de los principales factores de inequidad en el proceso fue la sistemática intervención del expresidente López Obrador. Como en su momento se documentó, en al menos 55 conferencias matutinas el TEPJF acreditó que el expresidente intervino ilegalmente en el proceso electoral,[38] ya sea con la intención de favorecer a Claudia Sheinbaum y a Morena, o bien con el claro objetivo de perjudicar la candidatura de Xóchitl Gálvez y a los partidos políticos que le brindaron apoyo.

Asimismo, destaca la forma en que los tiempos del proceso electoral fueron indebidamente adelantados, en lo que se conoció coloquialmente como las "anteprecampañas". En este proceso de convalidación, es importante señalar el papel que desempeñó la Sala Superior, la cual, en contra de lo dispuesto por la Constitución y la ley, determinó que tanto la coalición de Morena y sus aliados como la del PRI, del PAN y del PRD podían iniciar —antes de los plazos legalmente establecidos— el proceso de definición de sus candidaturas presidenciales.

Finalmente, hay que señalar el fundamental papel que jugó la violencia en las elecciones federales. Si bien se trata de un fenómeno de larga data, lo cierto es que durante los últimos años se vieron cifras sin precedentes. Todo esto fue ignorado o minimizado en la calificación de la elección presidencial.[39]

Cabe señalar que esta calificación se realizó con una integración incompleta. Por un lado, el Senado de la República no realizó los nombramientos necesarios para cubrir las dos vacantes existentes, de modo que la Sala Superior contaba apenas con cinco integrantes. Por otro lado, la

[38] Sentencia dictada en los juicios de la ciudadanía TEPJF, *SUP-JDC-906/2024 y acumulados 265*, voto particular parcial y concurrente de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

[39] "DICTAMEN relativo al Cómputo final de la elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración de validez de la elección y Declaración de presidenta electa", *Diario Oficial de la Federación,* 14 de agosto de 2024, emitido con unanimidad de votos, *https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5736767&fecha=20/08/2024#gsc.tab=0.*

propia Sala Superior llevó a cabo una interpretación contraria al texto del artículo 167 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[40] que establecía que para poder calificar la elección presidencial era indispensable convocar a una persona magistrada para alcanzar el quórum de seis integrantes. Según el artículo, la persona convocada debía ser la magistratura con mayor antigüedad en el cargo y, en caso de empate, se debía recurrir al criterio de edad. Sin embargo, la Sala Superior recurrió a un criterio diferente, no previsto en la ley—: la mayor antigüedad en el Poder Judicial de la Federación.

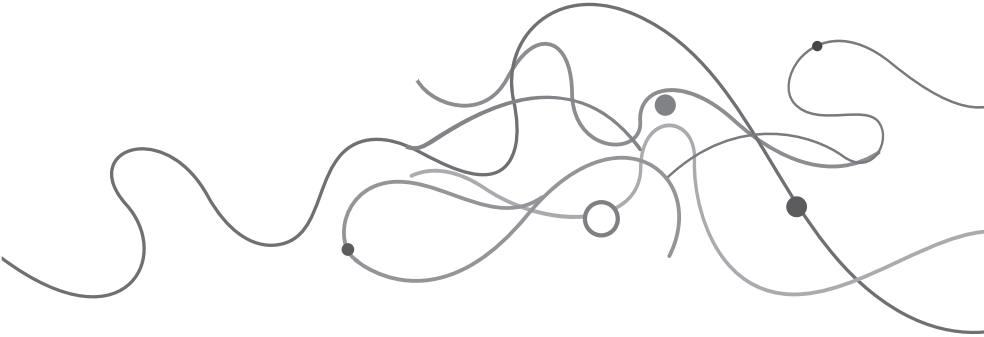
VIII. A manera de conclusión

La historia de esta integración de la Sala Superior es, en realidad, la historia de un proceso sostenido de captura política. No se explica de otro modo que una integración favorecida inconstitucionalmente por una ampliación de mandato —impulsada por el PAN, el PRI y una parte del PRD— haya tenido una primera etapa marcada por decisiones alineadas con los intereses de esas fuerzas políticas, incluso a costa de la Constitución. Tampoco se comprende de otra manera que, a partir de 2018, esa misma integración —con escasos momentos de independencia— se transformara en una suerte de brazo jurídico del nuevo oficialismo obradorista, acompañando sus estrategias políticas con argumentos jurídicos cada vez más endebles.

Y sólo bajo esa lógica puede entenderse que un tribunal constitucional que durante años fue referente en la protección de los derechos político-electorales y de los principios rectores de las elecciones claudicara en su función esencial al avalar el fraude constitucional de la sobrerrepresentación. Lejos de actuar como un auténtico tribunal constitucional, la Sala Superior se convirtió en un engranaje funcional de un proyecto hegemónico. Su recompensa no se hizo esperar: una segunda ampliación de mandato, una suerte de soborno judicial institucionalizado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

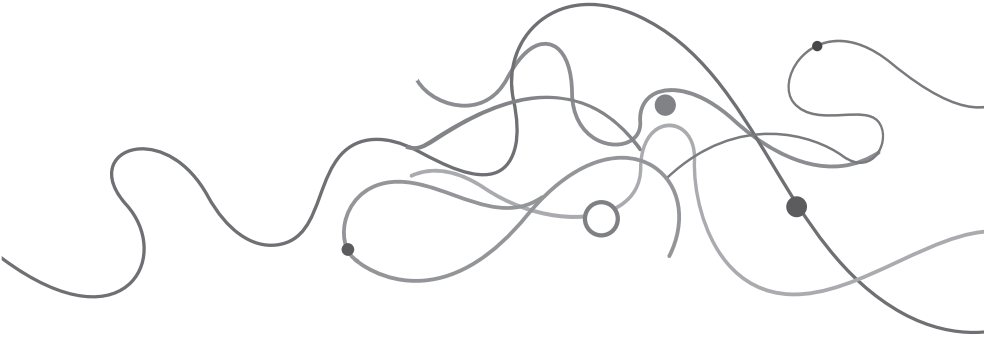
[40] LOPJF, 2021, artículo 167: "...Para hacer la declaración de validez y de Presidenta o Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes...".

Pero la verdadera retribución no fue esa. Con su decisión, las y los magistrados de esta integración se aseguraron un lugar en la historia: el de quienes contribuyeron decisivamente a la transición mexicana hacia una nueva forma de autocracia. No por un acto aislado, sino por una cadena de decisiones que, paso a paso, desmontaron las garantías más elementales de la independencia judicial. Esa es, en última instancia, la "causa de la causa" de la sobrerrepresentación.



segunda parte.

Evolución de la integración de la Cámara de Diputaciones



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c4

IV. Integración y límites constitucionales en la Cámara de Diputados (1977-2024)

Jorge Alcocer V.*

Sumario: I. *Introducción.* II. *La reforma política 1977.* III. *La reforma Bartlett (1986).* IV. *Reformas electorales 1988-1994.* V. *La reforma "definitiva" (1996).* VI. *La reforma de 2007-2008.* VII. *Las consecuencias.*

I. Introducción

En 1996, año en que se introdujeron en la Constitución nuevas normas para limitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, el PRI contaba con trescientas curules, de un total de quinientas (60%). Para aprobar la reforma electoral de octubre de ese año, fue indispensable el voto de las oposiciones.

En 2024, por decisión del INE, avalada por el TEPJF, la alianza "Sigamos Haciendo Historia" (PM-PVEM-PT) recibió un total de 364 curules, el 72.8% del total. La Constitución establece un tope de trescientas curules. Para sustentar su decisión, las autoridades electorales argumentaron que los límites extremos del artículo 54 de la Constitución no son aplicables a las coaliciones electorales, por lo que cada partido, con independencia de su modalidad de participación, debía ser tratado por separado: en síntesis, que el límite de trescientas curules es aplicable solo a partidos, no a las coaliciones por ellos formadas.

Desde la noche de la jornada electoral del domingo 2 de junio de 2024 inició un debate sobre la aplicación de las normas del artículo 54 constitucional. El lunes 3 por la mañana, en una abierta invasión de competen-

* Fundador de la revista *Voz y Voto*. Fue coordinador del Observatorio Ciudadano/CEPNA, para el proceso electoral 2023-2024.

cias, la titular de la Secretaría de Gobernación presentó las proyecciones de integración de la Cámara de Diputados, a partir del 1 de septiembre de 2024. Asignó a la coalición oficialista 372 curules. Desde la creación del IFE (1990) nunca había ocurrido que el titular de Gobernación se entrometiera en tareas de la autoridad electoral.

Aunque a lo largo de las semanas posteriores a la jornada electoral de junio de 2024 hubo variadas interpretaciones al respecto, el debate se polarizó entre la sostenida por el oficialismo y algunos consejeros del Consejo General del INE, en el sentido de atenerse a la literalidad del artículo 54, y por la otra, quienes sostuvimos que era indispensable una interpretación integral e histórica de esas normas constitucionales, empezando por atender su desarrollo a lo largo del ciclo de reformas electorales (1977-2014), así como una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de extraordinaria relevancia para el tema a debate.

El desarrollo jurídico de los argumentos de quienes sostuvimos que el límite constitucional de doscientas curules es aplicable tanto a los partidos —en lo individual— como a las alianzas electorales, al contrario de lo que finalmente decidieron el INE y el TEPJF, se encuentra en el documento "*Amicus curiae*", del cual soy coautor, presentado oficialmente a los magistrados de la Sala Superior del TEPJF por el Observatorio Ciudadano. Los interesados pueden consultar en este libro el documento antes referido.

En las páginas siguientes, expongo mi memoria del proceso de reformas que condujeron a definir la integración de la Cámara de Diputados en función de la mejor representación de los votos hasta arribar, en 1996, a una especie de pacto de Estado, por el cual las reformas constitucionales debían contar con la participación y el voto favorable de uno o varios partidos diferentes al mayoritario, también distintos a los que hubieran formado una alianza electoral con aquél.

En pocas palabras, ese pacto de Estado, consagrado en 1996 en la Constitución, tenía como finalidad impedir que una sola fuerza política, partido o alianza de partidos, más allá de coyunturas y resultados electorales, tuviera la posibilidad de aprobar por sí misma reformas a la carta magna.

El recipiente constitucional para ese pacto de Estado fue el artículo 54 de la Constitución, cuya evolución acompaña los cambios experimentados en la integración de la Cámara de Diputados a partir de 1977. Ese es el tema del presente artículo.

La elección presidencial de 1976 fue de candidato único. Solo hubo uno, el del PRI, José López Portillo. En esa elección, el Senado conservó la integración monopartidista, con 64 escaños para el PRI. En la Cámara de Diputados, integrada entonces por 237 curules, el partido del gobierno obtuvo mayoría en la totalidad de los 196 distritos electorales. Los partidos diferentes del PRI (PAN, PPS, PARM) sumaron 41 "diputados de partido". Por sí mismo, el partido oficial tenía el 82.7% del total de votos posibles en la legislatura de la Cámara de Diputados (1976-1979), y el 100% en el Senado (1976-1982).

En noviembre de 1976, el presidente electo se reunió con los principales dirigentes del Partido Comunista Mexicano (PCM), que, habiendo sido fundado en 1919, durante el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) fue ilegalizado. Según la narración que de ese encuentro me compartió años más tarde uno de los participantes, el presidente López Portillo les anunció su intención de promover de inmediato una reforma política que diera espacio a la participación de los comunistas en el sistema electoral.

La reforma política fue anunciada en diciembre de 1976 por el secretario de Gobernación de López Portillo, el veracruzano Jesús Reyes Heroles. Se aprobó ese mismo año para dar lugar al registro legal del PCM. También se otorgó registro a una antigua agrupación de origen clerical, la Unión Nacional Sinarquista, de la que emergió el Partido Demócrata Mexicano, en tanto que, en el polo opuesto, al lado del PCM, se entregó el registro legal al Partido Socialista de los Trabajadores (PST). De esa forma, el número de partidos políticos nacionales pasó de tres a seis, mismos que participaron en la elección intermedia de 1979.

Para hacer posible la presencia de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados, ante la evidencia del fracaso de los llamados "diputados de partido" creados en 1963, la reforma de 1977 modificó la integración de la Cámara de Diputados para basarlo a partir de entonces en un sistema mixto con dominante mayoritaria.

De los cuatroscientos diputados, un aumento de 104 respecto a lo anterior, trescientos (75% del total) serían electos en igual número de distritos de mayoría relativa. La otra novedad eran los cien diputados plurinominales (25% del total), electos mediante la fórmula de cociente

natural y resto mayor, postulados en listas de veinticinco candidatos cada una, votadas en cuatro regiones territoriales (circunscripciones). Para que un partido conservara el registro legal y participara en la distribución de los diputados plurinominales, el primer requisito era obtener, al menos, el 1.5% de la votación nacional para la Cámara de Diputados.

Aunque legalmente todos los partidos podían participar en la distribución de los diputados plurinominales, en los hechos el sistema fue diseñado como una especie de compartimento estanco reservado a las minorías. En efecto, una regla constitucional fue que si un partido obtenía sesenta o más triunfos de mayoría no participaría de esa distribución. Pero, además, en lugar de cien curules solo se asignarían sesenta entre los demás partidos. Esa hipótesis nunca se actualizó. De 1979 a 1985, las cien curules plurinominales fueron asignadas solamente a partidos minoritarios.

En la reforma de 1977-1978 no fueron tema los límites a la sobrerrepresentación, o al número total de curules que un partido o coalición podía obtener. En la LIII legislatura (1985-1988), última integrada bajo el sistema diseñado en 1977, el PRI obtuvo el 68% de los votos, para un total de 289 constancias de mayoría en los trescientos distritos electorales (96.3%), lo que representó el 72.3% de la Cámara de Diputados (con un total de cuatroscientas curules). La sobrerrepresentación del PRI en esa legislatura (1985-1988) fue de 4.25 puntos porcentuales. La mayoría calificada (66.66%) se alcanzaba en ese entonces con 267 diputados.

III. La reforma Bartlett (1986)

Fue tradicional que la elección intermedia, en la que solamente se renueva la Cámara de Diputados, fuera el banderazo de arranque para la competencia por la candidatura presidencial del PRI. Así ocurrió con la de 1985. Una vez instalada la LIII legislatura (1985-1988), los competidores, dentro del gabinete presidencial, iniciaron sus movimientos para posicionarse en el tablero de la sucesión presidencial de 1988.

Uno de ellos era el titular de la Secretaría de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, quien hizo del tema electoral motivo de una reforma, cuya primera característica fue que nadie la esperaba. Cabe suponer que, para colocar el tema de una reforma electoral en la agenda presidencial, Bartlett aprovechó el escaso interés que el presidente Miguel de la Madrid

(1982-1988) tenía en los asuntos políticos, más aún después del devastador terremoto que sufrió la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985.

En 1985, desde la Comisión Federal Electoral (CFE), que por ley presidía, Bartlett convocó a un inédito foro sobre reforma electoral, en el que, de manera inopinada, su antiguo jefe y ahora aliado, Mario Moya Palencia, presentó la propuesta de duplicar el número de diputados plurinominales, pasando de cien a doscientos, sin modificar el número de mayoría relativa (trescientos).

Tan importante como el incremento cuantitativo era que el partido mayoritario participaría, como uno más, en la asignación de las doscientos curules plurinominales, para lo que se aplicaría una fórmula cuyo efecto tendencial sería acercar la integración final de cada legislatura a una representación proporcional casi exacta. El "casi" lo explicaba la permanencia de un sistema mixto con dominante mayoritaria, ahora en proporciones de 60% para la mayoría relativa y 40% para la representación proporcional.

La ley permitía actualizar la hipótesis de que un partido político obtuviera la victoria en los trescientos distritos electorales, con un porcentaje de votación nacional inferior al 60%. En efecto, al menos en hipótesis, en un sistema de ocho partidos, uno de ellos con el 30% de la votación nacional, numéricamente podía obtener el triunfo en los trescientos distritos, para controlar el 60% del total de la Cámara de Diputados. La sobrerrepresentación se acentuaría por los diputados plurinominales que ese partido obtuviera. Por si lo anterior no fuera suficiente, la reforma Bartlett introdujo una regla de distribución de los doscientos diputados plurinominales, según la cual en el caso de que ningún partido obtuviera mayoría absoluta (251), al que alcanzara el mayor número de triunfos distritales ("constancias de mayoría"), se le asignarían curules plurinominales, hasta alcanzar 251 del total de quinientos. A esa regla se le conoció como "cláusula de gobernabilidad". Nunca fue aplicada.

Revestida con el ropaje de los foros organizados por la CFE, la iniciativa presidencial llegó a la Cámara de Diputados como un proyecto al que sería casi imposible hacerle modificaciones. Sin embargo, las críticas de los diputados de oposición, tanto del PAN como del PSUM, obligaron al secretario de Gobernación a realizar consultas directas con las coordinaciones de esos dos grupos parlamentarios de oposición. Siendo

yo vicecoordinador del segundo de los grupos antes mencionados, me fue confiada la tarea de analizar y negociar esa reforma.

Las críticas opositoras se enfocaron en dos asuntos: la llamada "cláusula de gobernabilidad", a la que me referí líneas arriba, y la integración de la Comisión Federal Electoral (CFE), que de una representación igualitaria entre los partidos políticos pasó a una representación proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la elección para diputados federales inmediata anterior. El PRI impuso su mayoría en ambas cámaras del Congreso, y así quedó en la Constitución y en el nuevo Código Federal Electoral, que sustituyó a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, 1978). El partido del gobierno obtuvo dieciséis representantes en la CFE, la mitad más uno del total de votos posibles en el máximo órgano electoral de México.

IV. Reformas electorales 1988-1994

El fraude electoral de 1988 provocó una crisis política sin precedente. La mayoría de los partidos políticos nacionales se negaron a reconocer legitimidad al declarado presidente electo, lo que no fue obstáculo para que se produjera el cambio de gobierno. El 1o. de diciembre de 1988 asumió la presidencia de México Carlos Salinas de Gortari, quien de inmediato anunció una reforma electoral. Sin embargo, se había producido un cambio de dimensiones importantes. El PRI obtuvo 262 curules de quinientas. Conservó la mayoría absoluta, pero perdió la mayoría calificada, que nunca más habría de recuperar.

1. *Primera reforma (1988-1990)*

Tan pronto como en la primera semana del nuevo gobierno (diciembre de 1988), el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, quien por ley presidía la Comisión Federal Electoral, entró en comunicación con los representantes de los dos partidos opositores de mayor influencia (PAN y PMS) para proponer el inicio inmediato de foros públicos para analizar el sistema electoral y acordar una nueva reforma electoral. En el caso del PMS, al ser confirmado para continuar en la CFE, me co-

rrespondió atender las conversaciones con el titular de Gobernación. Una vez celebrada la Asamblea Nacional Constitutiva del PRD (5 de mayo de 1989), fui ratificado en ese cargo, y se acordó la incorporación del senador Porfirio Muñoz Ledo como segundo integrante de la representación del PRD ante la CFE, en sustitución de Leonardo Valdés Zurita.

Los foros públicos tuvieron lugar en el primer semestre de 1989. Por vez primera fueron transmitidos en vivo por la TV abierta. En paralelo, fue creado un grupo de trabajo para el análisis y discusión de las propuestas de reforma electoral, tanto en su base constitucional como en su expresión en la ley reglamentaria. Ese grupo trabajó de enero de 1989 hasta agosto de 1990, cuando se expidió el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que sustituyó al Código Federal Electoral de 1986.

La de 1990 fue una reforma trascendente. De ella surgió un nuevo sistema electoral. Se crearon el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Un principio fue la guía en el diseño de las nuevas instituciones electorales: "ningún partido político, alianza de partidos, o de éstos con el gobierno, podría disponer de mayoría absoluta en el órgano electoral responsable de la organización y desarrollo de los procesos electorales federales". (Ese fue el compromiso establecido entre las oposiciones y el gobierno en las conversaciones que tuvieron lugar entre 1989 a 1990 en la Secretaría de Gobernación).

Como he dado testimonio en textos previos, el secretario de Gobernación propuso a los negociadores del PAN y del PMS incluir en la reforma que el presidente del Consejo General del IFE sería un ciudadano designado por la Cámara de Diputados. Tanto Diego Fernández de Cevallos como el autor de este texto, en consulta con las dirigencias de nuestros respectivos partidos, rechazamos la propuesta y exigimos que el secretario de Gobernación fuera presidente del IFE. La razón de nuestra posición era la desconfianza. No queríamos que el gobierno, que contaba con mayoría en la Cámara de Diputados, impusiera como presidente del IFE a un(a) testaferro.

Con relación a la integración de la Cámara de Diputados, se decidió mantener el sistema mixto con dominante mayoritaria, con trescientos curules de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional. La llamada "cláusula de gobernabilidad" se mantuvo, pero tuvo un cambio importante. En caso de que ningún partido tuviera mayoría absoluta,

la cláusula solo se aplicaría a favor del partido que hubiera obtenido al menos el 35% de los votos.

Hubo una inédita adición constitucional: por vez primera se estableció un límite superior al número de curules que podía obtener un partido político: 350. Fue el primer paso para garantizar, de manera simultánea, dos objetivos: limitar la sobrerrepresentación, que de manera inevitable puede generar el sistema mixto con dominante mayoritaria, y propiciar que en las reformas constitucionales el grupo parlamentario mayoritario en San Lázaro tuviera que contar con el voto favorable de diputados de otros partidos.

La nueva disposición constitucional fue incluida en el artículo 54 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

> Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:
>
> I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
>
> II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
>
> III. Al partido político que cumpla con lo dispuestos por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La Ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;
>
> IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:
>
> a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios;
>
> b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con los dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.
>
> c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le

será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

Como puede leerse, desde esa primera reforma en materia de límites establecidos en el artículo cincuenta y cuatro constitucional, la norma fue redactada usando la expresión "Ningún partido político…", lo que obedeció a una norma legal, vigente hasta nuestros días, por la cual las coaliciones electorales concluyen con la asignación de senadores o diputados de representación proporcional, por lo que no podrían ser sujetos obligados para hechos o situaciones posteriores al proceso electoral, además de que desde 1979, por norma también constitucional, los grupos parlamentarios son la forma para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, no por coaliciones electorales.

Sin embargo, al reglamentar en el Cofipe la norma constitucional, el legislador dejó claramente establecido que, para la aplicación del límite al número máximo de diputados, las coaliciones deberían ser tratadas como si fueran un partido político. En efecto, así quedó establecido en los artículos 59, 60 y 62 del Cofipe, como puede verse a continuación:

Artículo 59.

4. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político.

Artículo 60.

4. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido político y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

> Artículo 62.
>
> 5. Cuando la coalición postule cien o más fórmulas de candidatos, le serán asignados a aquella el número de diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan como si se tratara de un solo partido político (énfasis añadido).

El desarrollo reglamentario de las normas del artículo 54 constitucional, a pesar de su literalidad al establecer que "ningún partido político podría contar con más de 350 diputados"(que en 1993 se redujo a 315, y en 1996 a 300) obedecía a la necesaria congruencia con el entonces vigente marco legal para las alianzas electorales, que en una de sus modalidades (las coaliciones) permitía que estas aparecieran en la boleta electoral con un emblema propio, por lo que, de manera previa a la jornada electoral y por convenio, se permitía la transferencia de votos entre partidos de una misma coalición.

Como las coaliciones aparecían en la boleta con un emblema único, no era posible tratar a cada partido de la coalición como ente separado, para fines de la asignación de plurinominales, de forma tal que la coalición debía ser tratada como si fuera un solo partido, y los diputados que llegaran a ocupar una curul estarían adscritos al grupo parlamentario que se hubiera predeterminado, para cada candidato, en el convenio de coalición.

Para los fines del análisis de lo ocurrido en 2024, es importante tener presente que la ley (Cofipe) consideraba a las coaliciones como si fueran un mismo partido, tanto para fines de la asignación de los diputados de representación proporcional como para el número máximo que un partido —o coalición— podía tener en la Cámara de Diputados; lo anterior, sin importar que las coaliciones concluyeran su vigencia legal al terminar el proceso electoral en el que hubieran participado.

2. *Segunda reforma (1993)*

Contra la mayoría de los pronósticos y en sentido inverso a quienes auguraban la continuidad de la caída electoral del PRI, el partido oficial experimentó en la elección intermedia de 1991 una notable recuperación, que le permitió mantener y ampliar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y dar paso a una etapa de colaboración legislativa y política entre el gobierno de Carlos Salinas y el PAN, que se prolongaría hasta 1994.

En las elecciones locales de 1991 se dieron los acuerdos electorales en la gubernatura de Guanajuato, y en varios municipios, entre los que destacan Monterrey, en Nuevo León, y San Juan del Río, Querétaro, mediante los cuales, modificando el resultado de la votación legalmente reconocida, el gobierno y el PRI otorgaron al PAN "triunfos" que no eran producto del voto ciudadano, sino de lo que en la prensa se empezó a denominar como las "concertacesiones", es decir, ceder al PAN gubernaturas y alcaldías a cambio de su respaldo legislativos al gobierno de Carlos Salinas.

Como parte de los acuerdos negociados con el PAN, el gobierno y el PRI aceptaron en 1993 una segunda reforma electoral constitucional, que en lo relativo a la integración de la Cámara de Diputados dio paso a cambios significativos. Por una parte, suprimió la llamada "cláusula de gobernabilidad", para en su lugar establecer por vez primera un límite a la sobrerrepresentación, al determinar que ningún partido con 60% o menos de la votación nacional podría tener más de trescientos diputados, y en la otra cara de la moneda dispuso que si un partido tenía más del 60% se le asignarían curules plurinominales hasta igualar su porcentaje de votación con el de curules en la Cámara, hasta el límite permitido por el mismo artículo 54 de la Constitución, que se redujo de 350 a 315.

Por tales acuerdos, aprobados en agosto de 1993 en la Cámara de Diputados por el PRI y el PAN, el artículo 54 de la Constitución quedó de la siguiente forma:

> Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:
>
> …
>
> III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;
>
> IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;
>
> V. El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número

de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI 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 V o VI, 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 de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

En el Cofipe se mantuvieron vigentes las normas legales que disponían, para efectos del citado artículo 54, dar a las coaliciones un trato como si fueran un mismo partido político, normas que he transcrito párrafos arriba.

3. *Reforma de 1994*

Dejo anotado que la reforma electoral de 1994, producto del levantamiento armado del EZLN en Chiapas, ocurrido el 1 de enero, y del asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato presidencial del PRI, el 23 de marzo de ese año, no produjo cambios en la integración de la Cámara de Diputados ni en las normas del artículo 54 constitucional.

V. La reforma "definitiva" (1996)

La noche de la elección de 1994 ocurrió un hecho hasta entonces inédito: el candidato presidencial del PAN, que según las cifras del conteo rápido del IFE estaba en segundo lugar, reconoció que las "tendencias" no le eran favorables. Esa fue la forma retórica con la que, por vez primera en nuestra historia, un candidato opositor reconocía la victoria de su adversario.

A finales de 1994, en entrevista para un diario inglés, el presidente electo, Ernesto Zedillo, admitió que si bien su elección había sido legal, la

competencia no había sido justa. A esa declaración siguió la oferta, en su discurso de toma de posesión el 1 de diciembre de 1994, de emprender de inmediato negociaciones con los partidos opositores para alcanzar lo que el nuevo presidente denominó "reforma electoral definitiva".

El secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, entabló de inmediato conversaciones con dirigentes de la oposición. Todo apuntaba a que podrían alcanzarse acuerdos de manera expedita y en breve tiempo. Sin embargo, el negociador principal del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, fue imponiendo al inexperto secretario una serie de condiciones y exigencias de cambios en la integración de las Cámaras del Congreso y en otros temas cruciales del sistema electoral (financiamiento a partidos y acceso a TV y radio), que terminaron por colapsar las primeras conversaciones.

Moctezuma fue despedido por Zedillo en mayo de 1995. El nuevo secretario, Emilio Chuayffet, retomó las conversaciones con los partidos opositores, pero un conflicto postelectoral, en un pequeño municipio de Puebla, provocó el retiro del PAN de la mesa de Bucareli. La reforma no se concretaría sino hasta octubre de 1996, iniciado ya el proceso electoral intermedio de 1997.

Esa reforma no sería la "definitiva", pero sin duda fue una especie de nuevo crisol. Los avances alcanzados en las reformas previas dieron un salto cualitativo. Destacan la autonomía otorgada al IFE; la adscripción del Tribunal Electoral al Poder Judicial (TEPJF); la creación de un generoso sistema de financiamiento público a partidos políticos, que emparejó el terreno de la competencia; la apertura del Senado a las oposiciones, y nuevos cambios al artículo 54 de la Constitución para la integración de la Cámara de Diputados. Por esos cambios y sus efectos inmediatos, la de 1996 fue la más trascendente de las realizadas desde 1977.

En lo que respecta a la integración de la Cámara de Diputados, hubo dos cambios significativos en el artículo 54 constitucional: la reducción a trescientos del número máximo de diputados que podía obtener un partido político; en las reglas de sobrerrepresentación, para establecer un límite general de ocho puntos porcentuales a la diferencia entre el porcentaje de votos y el de curules obtenidas. Aunque algunos autores han llamado a esa cláusula "premio a la mayoría", comparada con las reglas previas, se trataba en realidad de un límite a la mayoría.

El artículo 54, publicado en el *DOF*, quedó así:

> La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:
>
> I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
>
> II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
>
> III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
>
> IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
>
> V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y
>
> VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV 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 seguimiento y reglamentación de esos cambios, en el Cofipe se realizaron ajustes en los artículos relativos al tratamiento que debería darse a las coaliciones electorales, para la aplicación de los límites del citado artículo 54 constitucional. Dado que en esa reforma no se modificaron las reglas para las coaliciones, continuando con la existencia de emblema

único y transferencia de votos mediante convenio, se mantuvo el criterio de que a las coaliciones les eran aplicables los límites constitucionales, por lo que, para tales efectos, deberían ser consideradas como un mismo partido político.

La llamada "reforma definitiva" resistió diez años sin nuevos cambios constitucionales. Bajo ese marco jurídico tuvieron lugar las elecciones federales de 1997, 2000, 2003 y 2006. El límite de trescientos diputados, y su aplicación a las coaliciones, no fue materia de litigio, simplemente porque ningún partido o coalición se situó en la hipótesis de alcanzar ese número, o más, de curules en las cuatro legislaturas que transcurrieron durante ese periodo.

En las elecciones presidenciales de 2006, un resultado cerrado (menos de medio punto porcentual de diferencia entre el ganador y el segundo lugar), sumado a la deslealtad con la democracia del candidato ubicado segundo lugar en votos, y de su partido (PRD), aunado a una equivocada decisión del presidente del IFE, avalada por el resto de los consejeros, dieron lugar a un conflicto postelectoral, que estuvo a un paso de generar una crisis constitucional.

Una vez que en diciembre de 2006 el relevo presidencial se produjo en la fecha legalmente establecida, por encima del radicalismo del candidato derrotado, los tres partidos de mayor presencia legislativa emprendieron negociaciones para una nueva reforma electoral, a la que esta vez nadie se atrevió a calificar como "definitiva".

VI. La reforma de 2007-2008

Negociada durante varios meses, la de 2007-2008 fue la primera reforma electoral sin la participación directa del gobierno. Así fue exigido por los representantes del PRD y fue aceptado por el presidente Felipe Calderón y su partido (PAN). Sin embargo, el presidente de México estuvo permanentemente informado de los avances en la negociación y de sus resultados. Por acuerdo de los coordinadores parlamentarios en el Senado de los tres partidos actores de la negociación (PAN, PRI, PRD), el autor de este artículo, que se desempeñó como asesor externo para la reforma, fungió también como enlace con el presidente Calderón, con el que sostuve varias reuniones para informarle avances y resultados al respecto.

Se trató de una reforma de gran calado, lo que se revela en un hecho: por el número de artículos del Cofipe que fueron reformados, o derogados, se hizo necesario expedir un Código de Instituciones y Procedimientos Electorales completo, con el mismo nombre, pero al mismo tiempo abrogando el expedido en 1990 y sus posteriores reformas.

El decreto de reforma constitucional fue publicado en el *Diario Oficial* el 13 de noviembre de 2007, mientras que el nuevo Cofipe se publicó el 14 de enero de 2008. A los fines de este artículo, el hecho destacable es que la integración de las cámaras del Congreso de la Unión y las fórmulas para su integración no fueron modificadas. El artículo 54 de la Constitución permaneció sin cambios, lo que años más tarde (2024) daría lugar a la inconstitucional interpretación que sostuvieron el INE y la Sala Superior del TEPJF para no aplicar a la coalición del Partido Morena con el PT y el PVEM el límite de la fracción IV de dicho artículo, es decir, para topar al bloque oficialista en trescientos diputados.

En el origen de la inconstitucional interpretación aprobada en 2024 está la omisión en que incurrimos los redactores del Código Electoral, promulgado en enero de 2008. La omisión consistió en haber dejado sin cambios las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, dado que con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional (noviembre de 2007), en la negociación del nuevo Cofipe, se convino en modificar el régimen legal de las coaliciones electorales, a las que se impusieron dos reglas hasta ese momento inéditas: la prohibición de transferencia de votos por convenio, con independencia del tipo de coalición (total, parcial o flexible), lo que llevó a establecer una segunda regla, de obligado cumplimiento: cada partido debería aparecer en la boleta con su propio emblema y en su propio recuadro. Por consecuencia, las coaliciones solo podrían incluir a los candidatos a diputaciones de mayoría relativa. Cada partido de la coalición debería registrar sus propias listas de candidatos.

Como consecuencia de esos cambios en el Cofipe, y para efectos de la asignación de las diputaciones plurinominales, las coaliciones no podían seguir siendo tratadas como si fueran un solo partido, ya que cada uno de ellos registraría sus propias listas para diputados de representación proporcional. Pero para efectos del límite máximo de trescientos curules y del tope de ocho puntos porcentuales a la sobrerrepresentación, las coaliciones debían seguir siendo tratadas como un solo partido.

La reforma al Cofipe atendió el primer aspecto, pero respecto del segundo fue omisa. Es decir, en el Cofie no se precisó que las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución eran aplicables tanto a los partidos como a las coaliciones, lo que se desprendía de la reglamentación de la fracción I de ese artículo constitucional, que no tuvo cambio.

Por la dinámica y los plazos de las negociaciones de 2007-2008, el ajuste a la Constitución era imposible que por los cambios que de última hora se introdujeron en el Cofipe en materia de coaliciones dieran lugar a un ajuste en el artículo 54, que no pudo siquiera ser considerado, porque ya estaba en vigor la reforma constitucional de noviembre de 2007. Los acuerdos relativos a coaliciones fueron posteriores, y, por tanto, quedaron plasmados solamente en el Cofipe, no en la Constitución. Además de que se mantuvo la norma legal que extingue las coaliciones a la conclusión del proceso electoral (tal disposición quedó establecida en el artículo 95, numeral 8, del Cofipe). Sin embargo, ninguno de los participantes en la negociación en el Senado, o después en San Lázaro, planteó que los límites constitucionales al número de diputados y a la sobrerrepresentación no serían aplicables a las coaliciones. Se dio por sentado que así sería, más aún a la luz de lo dispuesto respecto de la fracción I del artículo 54.

Volvamos a leer lo que establece esa fracción I: "I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales".

Pero si dos o más partidos se coaligan para la elección de diputados de mayoría relativa, solo podrán acreditar el cumplimiento de ese requisito si se interpreta que las normas del artículo 54 constitucional son aplicables, en lo conducente, tanto a partidos como a coaliciones. Así lo interpretó el legislador secundario al disponer en el artículo 224 del Cofipe (2008) lo siguiente:

> Artículo 224
>
> 4. La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candida-

> turas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca (énfasis añadido).

La misma disposición se encuentra vigente en el artículo 238.4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), publicada el 23 de mayo de 2014 en el *DOF*, como resultado de la reforma electoral procesada en ese mismo año al amparo del llamado "Pacto por México". Cabe advertir que en la reforma electoral de 2014 no participó el partido Morena, que obtuvo su registro en julio de ese mismo año.

La más reciente reforma electoral tuvo lugar hace más de una década (2014). La reforma se concentró en la transformación de las autoridades electorales administrativas, tanto federales como de ámbito local. El IFE se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE), con atribuciones en los procesos electorales locales, a cargo de institutos (OPLES) disminuidos en sus capacidades y recursos, cuyos consejeros son designados por los del Consejo General del INE. A su vez, aunque el TEPJF no fue tocado en su estructura orgánica y en el método para designar a los magistrados electorales, los tribunales electorales de las 32 entidades federativas fueron, de manera por demás contradictoria, catalogados como "organismos dotados de autonomía", a los que por mayoría calificada el Senado les nombra a sus magistrados. El resultado no pudo ser más desastroso. En 2025, gracias a su espuria mayoría calificada, el grupo parlamentario del partido Morena y sus aliados se apoderaron de la casi totalidad de las magistraturas electorales locales.

La precipitación y la improvisación provocaron en 2014 un cambio innecesario en la legislación electoral. Por acuerdo de los partidos, con la anuencia del gobierno, el Cofipe fue desmembrado en dos leyes generales, una de instituciones y procedimientos electorales, otra de partidos políticos. La integración de las Cámaras del Congreso de la Unión no tuvo cambios. Nadie imaginaba, en 2014, el tsunami que se estaba formando en los entresijos de la sociedad. Y nadie se preocupó de enmendar la omisión que, respecto del tratamiento de las coaliciones electorales, había ocurrido en 2008.

VII. Las consecuencias

Como es sabido, y desde 2024 lo estamos padeciendo, el resultado de la más reciente elección para diputados abrió el debate sobre la aplicación de los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional.

En un hecho sin precedentes, la misma noche de la jornada electoral y en la conferencia mañanera del día siguiente, la secretaria de Gobernación proclamó y reclamó para la coalición del Partido Morena y sus aliados (PVEM y PT) un total de 372 curules en la Cámara de Diputados, equivalentes al 74.4% del total de esa Cámara. El oficialismo obtuvo el 54% de los votos.

En las semanas siguientes, el debate estuvo centrado en torno a dos posiciones: la del oficialismo, que argumentó que las normas constitucionales debían interpretarse de manera literal, por lo cual los límites del artículo 54 constitucional no eran aplicables a las coaliciones electorales, sino exclusivamente a cada partido político en lo individual. De otra parte, la de la oposición y una parte de los especialistas electorales, que sostuvieron la interpretación derivada del desarrollo histórico del artículo 54 y los límites en él establecidos, lo que permitía establecer que a las coaliciones les es aplicable tanto el límite máximo de trescientos diputados como el relativo al 8% de sobrerrepresentación.

Entre las voces críticas a la postura del oficialismo hubo quienes se concentraron en el tope a la sobrerrepresentación, argumentando que es aplicable a las coaliciones electorales, como si se tratara de un solo partido político, y que además el límite no es de ocho puntos porcentuales, sino de 8 por ciento, que no es lo mismo. Tal posición tomó como base la errata que desde 1996 tiene la fracción V del multicitado artículo constitucional. En efecto, en su primera línea, el precepto refiere a "ocho puntos", en tanto que en la última línea refiere al "ocho por ciento". Lo cierto, en ese tema, es que desde la elección de 1997 en la aplicación de esa norma se ha entendido que se trata de ocho puntos porcentuales.

En mi participación en ese debate, tanto a título personal y también como integrante del Observatorio Ciudadano, me concentré en la defensa de la interpretación más general, que postula que los límites de las fracciones IV y V son aplicables tanto a los partidos políticos en lo individual como a las coaliciones por ellos formadas. En favor de mi posición

invoqué tanto la historia de las reformas constitucionales, en particular la génesis y evolución del artículo 54, como la existencia de una tesis de jurisprudencia de la SCJN (70/1998), que explícitamente establece que los límites a que nos hemos referido a lo largo de este artículo son aplicables a las coaliciones electorales.

No repetiré los argumentos que vertí a lo largo de varias semanas en diversos foros. Los interesados pueden encontrarlos en el *Amicus curiae* que el Observatorio Ciudadano entregó al TEPJF. Previo a esa entrega, el Observatorio Ciudadano sostuvo una reunión con los consejeros del Consejo General del INE, entre ellos su presidenta, para exponer nuestro análisis en favor de la aplicación de los límites del artículo 54 constitucional a la coalición oficialista. Para ese aspecto, remito a los interesados al texto de mi colega Morelos Canseco en este libro.

Para concluir, quiero reiterar las razones de mi crítica a la posición asumida tanto por los consejeros del INE como por los magistrados de la Sala Superior que votaron a favor de dar a la coalición "Sigamos Haciendo Historia" la sobrerrepresentación más extrema de la historia electoral contemporánea, y con ella el poder para reformar la Constitución a su antojo.

Es una falacia afirmar que en 2024 el INE y el TEPJF fueron congruentes con los precedentes y aplicaron el mismo criterio utilizado en procesos electorales previos. Eso no es cierto.

No lo es, por una razón muy simple: desde la reforma de 1996 no habíamos tenido un resultado electoral para la integración de la Cámara de Diputados como el de 2024. Es decir, no se había dado un resultado por el cual una suma de partidos coaligados superara el límite de trescientas diputaciones a que se refiere la fracción IV del artículo 54 de la Constitución.

De 1997 a 2015, en ninguna elección para la Cámara de Diputados un partido político por sí mismo, o una coalición de partidos, alcanzó trescientas o más diputaciones. Por tanto, ese no fue motivo de litis en las elecciones de 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015. Es decir, no hay algún precedente invocable durante ese periodo para sostener que las autoridades electorales solo se apegaron a los precedentes.

En las elecciones federales de 2018 la coalición "Juntos Haremos Historia" (PM, PT, PES) obtuvo, en total, 308 diputados, superando el límite de trescientos. Sin embargo, el PES no obtuvo el mínimo de votación

requerida para conservar su registro, por lo que los 56 diputados de mayoría que le habían sido asignados por el convenio de coalición fueron considerados como "diputados sin partido", y por tanto quedaron excluidos del cálculo de los límites de la fracción IV del artículo 54 constitucional. Los otros dos partidos de esa coalición que conservaron su registro fueron el Partido Morena (PM), al que se le asignaron en total 191 diputaciones, y el Partido del Trabajo (PT), con 61 diputaciones. Total 252 curules. Menos de trescientas.

Ya instalada la Legislatura (2018-2021), la mayoría de los diputados "sin partido" se adscribieron al grupo parlamentario de Morena, a los que se sumaron otros diputados electos bajo las siglas del PVEM, del PRD, del PRI y del PAN, de forma tal que la suma del partido Morena y sus aliados en la Cámara de Diputados superó con creces los trescientos, alcanzando finalmente la mayoría calificada una vez que la Cámara quedó integrada. Esa mayoría calificada no fue producto de un acuerdo del INE o de una sentencia del TEPJF. Invocar como "precedente" las decisiones de 2018, para justificar lo que resolvieron en 2024 ambas autoridades electorales, es una falacia.

En 2021, el resultado de la elección intermedia colocó al Partido Morena y sus aliados debajo de trescientas diputaciones. Como había ocurrido en 2018, el litigio fue por la aplicación del límite a la sobrerrepresentación de la coalición encabezada por el partido del gobierno. De tal forma que tampoco puede invocarse como precedente de 2024 lo ocurrido en 2021.

Lo cierto es que cuando en 2024 ambas autoridades electorales aprobaron otorgar al bloque oficialista en la Cámara de Diputados 362 diputaciones, provocaron una catástrofe para la democracia mexicana.

Una distorsión mayúscula, de enormes consecuencias, fue introducida en la integración de la Cámara de Diputados. Desde 1988, las doscientas curules de representación proporcional fueron el instrumento para propiciar que, tendencialmente, el sistema mixto con dominante mayoritaria se aproximara a la representación proporcional, en donde el porcentaje de votación obtenido por cada partido o coalición se aproximaría al porcentaje de curules que se les asignaba. En sentido inverso, las decisiones del INE y del TEPJF en 2024 hicieron de la representación proporcional el instrumento para otorgar a una fuerza política un número de diputaciones que distorsiona la relación entre votos y curules, e impone el dominio de un solo partido a toda la sociedad.

Además, las decisiones del INE y del TEPJF pusieron fin, de manera unilateral, al pacto de Estado, que en 1996 permitió abrir la etapa de las alternancias en el Poder Ejecutivo, garantizando al mismo tiempo la pluralidad en la concurrencia de fuerzas políticas para aprobar reformas constitucionales. A partir del 1o. de septiembre de 2024, el partido Morena se erigió como partido dominante, que a su fuerza electoral y legislativa suma la de dos partidos satélites (PVEM/PT) incondicionales a sus dictados.

La inconstitucional integración de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados (2024-2027) y la cooptación de senadores para que el partido Morena alcanzara la mayoría calificada en esa Cámara tuvo un efecto devastador inmediato sobre el texto constitucional y varias instituciones de la República. De esos efectos, el más grave, hasta hoy, es la destrucción del Poder Judicial, para erigir en su lugar un nuevo sistema de impartición de justicia sometido al control del régimen. El control y subordinación va desde la máxima instancia, la SCJN, hasta el más pequeño de los juzgados de distrito.

La destrucción institucional, la desaparición de la democracia y la instauración de un régimen autoritario tienen por delante otros cambios constitucionales, legales e institucionales.

Uno de ellos, intentado por el hoy expresidente López Obrador en 2023, ya se anuncia como parte de la siguiente reforma electoral. Esta consistirá, al parecer, en la desaparición del sistema mixto con dominante mayoritario, para pasar a una integración que mantenga el primer componente y elimine el segundo, reduciendo a las oposiciones a un espacio casi simbólico de primeras minorías, de las que también se beneficiarán el Partido Morena y sus satélites. Será una integración más distorsionante que la instaurada en 1963 con los llamados "diputados de partido". El complemento será la eliminación de la representación proporcional en el Senado, con la intención de reducir a las oposiciones en esa Cámara.

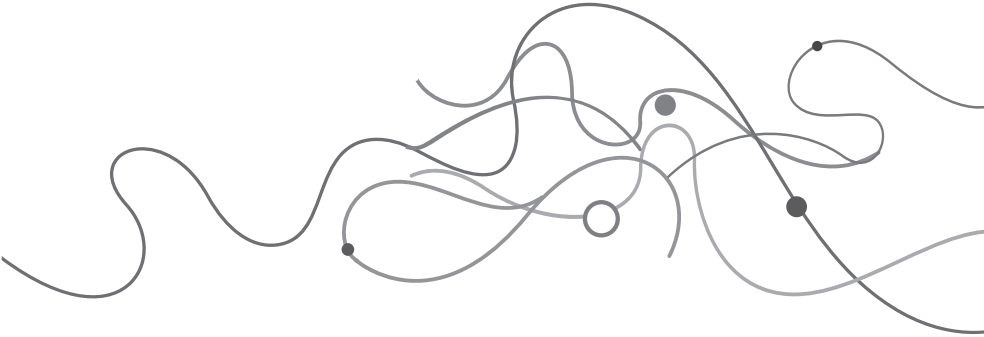
Bajo el guion del expresidente López Obrador, la Cámara de Diputados reducirá el número de sus integrantes a cuatroscientos, dejando cien espacios para la representación de los "mejores perdedores" en la competencia por los trescientos distritos de mayoría. A diferencia del diseño de 1977, en el que las cien curules plurinominales estaban reservadas para los partidos minoritarios, el diseño planteado para la futura reforma es que el

partido Morena participe de las curules de primera minoría, de tal forma que compense sus pérdidas de mayoría con primeras minorías, en una compensación casi exacta. Lo mismo ocurrirá para el Senado, en el que desaparecerían los treinta y dos escaños plurinominales, subsistiendo la configuración de tres por entidad federativa, dos de mayoría (en fórmula) y uno de primera minoría.

El objetivo de los cambios que el oficialismo está preparando en el sistema electoral es asegurar al régimen de la 4T y su partido la mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Bajo el pretexto de la austeridad, insistirán en desmantelar el servicio de carrera en el INE y en desaparecer los institutos electorales locales. Para el TEPJF, los recortes de presupuesto limitarán sus capacidades de actuación en áreas como la protección de derechos de minorías o de grupos vulnerables.

Los cambios ya aprobados, y los que vendrán, ponen fin a la trayectoria de la incipiente democracia mexicana para abrir paso a la configuración de un régimen diferente a los anteriores. La desembocadura del ciclo de reformas electorales, abierto en 1977, nos lleva a un régimen autoritario, fincado en un hiperpresidencialismo, que controla y anula a los otros dos poderes de la Unión y hace del federalismo un instrumento para la subordinación y el control de los gobiernos de las entidades federativas y municipios. Una presidencia despótica, sin más controles ni contrapesos que aquellos que le impongan las facciones de su propio partido, o la sombra del caudillo.

Es una paradoja que hayan sido las dos autoridades electorales nacionales, que en 1990 surgieron como joyas del nuevo sistema electoral mexicano, las que entregaron al régimen de la 4T los medios para borrar su propia autonomía e independencia, para doblegarlas y subordinarlas. La otra paradoja es que la negociación para la futura reforma electoral no es con las oposiciones, sino con los dos partidos satélites del oficialismo.



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c5

V. El diseño del sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa en la reforma constitucional y el Cofipe de 1996 y su interpretación por las autoridades electorales (1997-2003)

José Woldenberg*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Microhistoria de las fórmulas de representación de la Cámara de Diputados.* III. *La fórmula de 1996.* IV. *La Cámara de Diputados después de la reforma de 1996.* V. *La asignación de diputados de representación proporcional en el año 2000.* VI. *Asignación de diputados de representación proporcional en 2003.* VII. *Lo que sucedió después.*

I. Introducción

A diferencia de las elecciones presidenciales de 1988, las de 1994 no generaron un conflicto postelectoral. La creación del Instituto Federal Electoral, en reemplazo de la Comisión Federal Electoral, y la revisión y reforma de prácticamente todos los eslabones del proceso electoral (desde el padrón hasta el cómputo de los votos), lograron que los comicios federales produjeran resultados aceptados por (casi) todos, No obstante, un nuevo tema apareció con fuerza en el debate electoral: el de las condiciones de la competencia, que para entonces no eran equitativas.

Ni los recursos económicos con los que habían contado los partidos ni la aparición de las campañas de los diversos candidatos en radio y televisión permitían hablar de una contienda equilibrada. Era necesario ajustar ese importante eslabón si se quería contar con elecciones auténticas. El

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue consejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral.

propio candidato ganador, Ernesto Zedillo, ya como presidente, en enero de 1996, durante un viaje a Inglaterra dijo a la prensa:

> …quiero decirles que cuando a mí me eligieron, hasta el mismo día de las elecciones había un gran debate, la gente se preguntaba si iban a ser elecciones limpias; la oposición, los medios, la prensa, consideraban que tal vez no fueran elecciones limpias, por las menciones tradicionales que existen acerca de nuestro sistema político. Sin embargo, cuando me eligieron, los observadores nacionales y extranjeros consideraron que había sido legal, que cumplían plenamente con el marco legal. Pero después surgió otro argumento, dijeron: sí, bueno, fueron legales las elecciones, sin embargo, no fueron equitativas. Y tal vez haya algo de cierto en eso, es por eso que yo he dicho desde el primer día que estoy dispuesto a fomentar nuevas reglas electorales, y ser equitativas tiene que ver con dos sentidos: uno, el financiamiento a los partidos políticos, el financiamiento a las campañas políticas y también el acceso a los medios… Yo diría que esos son los dos temas básicos que quedan pendientes, para alcanzar lo que yo he descrito como la reforma electoral definitiva, eso es lo que estamos haciendo ahora con todos los partidos políticos.[1]

Y, en efecto, a esas alturas, los partidos (PRI, PAN, PRD y PT) llevaban casi un año sentados a la mesa intentando alcanzar una reforma que diera garantías de imparcialidad y equidad a todos. Habían firmado un "Acuerdo político nacional" el 17 de enero de 1995, que de hecho amplió, y mucho, el temario de lo que sería una nueva reforma (la más inclusiva y completa hasta entonces). Prácticamente ningún tema quedó intocado. Y en esa perspectiva no podía faltar la revisión de las fórmulas para la integración de las Cámaras del Congreso.

II. Microhistoria de las fórmulas de representación de la Cámara de Diputados

El asunto tenía, por supuesto, su historia. Desde la primera Constitución republicana (1824) hasta 1963, la receta para integrar la Cámara de Diputados fue la de dividir el país en distritos, y en cada uno de ellos elegir

[1] Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México,* 4a. ed., México, Cal y Arena, 2011, pp. 372 y 373.

un representante. Una fórmula clara y sencilla, pero que ya para mediados del siglo XX, dada la existencia de un partido hegemónico, acarreaba una sobrerrepresentación de la mayoría y una subrepresentación de las minorías. Por ejemplo, en 1958, con el 88 por ciento de los votos, el PRI obtuvo el 94 por ciento de los diputados.

Por ello, en 1963 se crearon los llamados "diputados de partido". Establecía la ley: si un partido lograba por lo menos el 2.5 por ciento de los votos, se le asignaban cinco diputados, y uno más por cada medio punto porcentual. Incluso, en el primer reparto, en 1964, cuando ni el Partido Popular Socialista ni el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana lograron ese porcentaje, el Colegio Electoral decidió otorgarles cinco representantes.[2]

[2] El 20 de agosto de 2024 escribí en *El Universal* el siguiente artículo, que se explica por sí mismo: "Hace sesenta años, como hoy por estas fechas, el país se encontraba a la espera de que se instalara un nuevo Congreso. El candidato oficial a la presidencia de la República, Gustavo Díaz Ordaz, había ganado con el 88.81% de los votos. Su "peor" resultado lo había logrado en el Distrito Federal con "solo" el 75%. A José González Torres, candidato del PAN, se le reconoció el 10.97% de los sufragios. (Pablo González Casanova. *La democracia en México*). Eran, por supuesto, los tiempos del partido hegemónico. No existía tensión en el ambiente. Los 64 senadores serían del PRI y en la Cámara de Diputados tendrían una súper mayoría. Además, los colegios electorales de ambas Cámaras eran los encargados de la calificación de sus respectivas elecciones y el colegio de la de diputados calificaba la elección presidencial. Pero había una novedad: en 1963 se modificó la legislación electoral para introducir los llamados diputados de partido.

Se trataba de facilitar una mayor presencia de las minorías en la Cámara de Diputados. Así, al partido que obtuviera por lo menos el 2.5% de la votación le serían asignados 5 diputados y por cada medio punto porcentual por encima del 2.5 uno más, hasta un máximo de 20. Esos diputados serían aquellos que en su respectivo distrito hubiesen obtenido los mejores resultados. Se reconocía que la fórmula exclusivamente uninominal tendía de manera mecánica a sub representar a las minorías, por el efecto acumulado de los votos perdedores que no encontraban representación. Así, nos ilustra Alonso Lujambio, el PAN, por aquel entonces el principal partido de oposición y en medio de recurrentes denuncias de fraudes, en 1943 no había alcanzado diputado alguno, en 1946 cuatro, en 52 cinco, en 55 seis y en 58 el PAN instruyó a sus seis diputados a renunciar a sus escaños en protesta por los fraudes.

En las elecciones de 1964 el PAN alcanza el 11.5% de los votos para diputados. Gana solo dos de mayoría (de 178), pero gracias a la reforma del año anterior y a su porcentaje nacional logra obtener 18 diputados de partido, un total de 20. Un grupo parlamentario —por su número— digno de ese nombre (*La democracia indispensable*. Equilibrista). En aquel Colegio Electoral, aunque los otros dos partidos (PPS y PARM) no alcanzaron siquiera el 2.5% de la votación necesaria para obtener diputados de partido, de todas formas, se les asignaron cinco a cada uno, en atención, se dijo, al espíritu de la reforma. Era una forma germinal, precaria y hasta artificial por reconocer a fuerzas

Fue en el marco de la reforma política de 1977, aquella que inició el proceso de democratización del país, en la que se colocaron los cimientos del actual sistema de representación: se elegirían trescientos diputados uninominales y cien plurinominales. Los primeros, en distritos, y los segundos, en listas regionales. Solo participarían en el reparto de los plurinominales aquellos partidos que no hubieran obtenido triunfos en sesenta o más distritos (en aquellos años solo el PRI), con lo cual se garantizaba que por lo menos el 25 por ciento de los representantes fueran de partidos distintos al oficial.

En 1986 se agregaron cien diputados plurinominales, con lo cual la traducción de votos en escaños podría incluso alcanzar la representación exacta (tantos votos = tantos representantes). Al aumentar el número de pluris, el partido mayoritario podría participar en el reparto de estos, pero sólo si su porcentaje de votos era superior al porcentaje de diputados triunfantes por la vía uninominal. No obstante, el temor a una Cámara sin mayoría absoluta de algún partido introdujo lo que se llamó la "cláusula de gobernabilidad", es decir, que, si ninguno lograba el 50 por ciento más uno de los diputados, el que más votos hubiera logrado, por mandato de ley, tendría una mayoría absoluta de escaños.

En 1990 se estableció que para beneficiarse de la cláusula de gobernabilidad se requeriría por lo menos el 35 por ciento de la votació, y que por cada punto porcentual por encima de ese porcentaje el partido usufructuario de esa cláusula tendría dos diputados plurinominales más. Esa fórmula iba cerrando la diferencia entre porcentaje de votos y porcentaje de representantes hasta alcanzar su plena correspondencia en el 60 por ciento (la sobre y la subrrepresentación se atemperaban entre mayor votación hubiera obtenido el partido mayoritario).

políticas distintas a la oficial. La aceptación parcial de un país que no cabía bajo el manto de una sola organización partidista. Aquella fue una apertura incipiente hacia la convivencia de la pluralidad.

Hoy, sin embargo, tenemos ante nosotros una propuesta presidencial, de la que casi ya no se habla, para clausurar aquello que hace sesenta años apenas despuntaba. Si prosperara la iniciativa de AMLO, suprimiendo los diputados plurinominales y los senadores de la primera minoría y los de representación proporcional, con los resultados de este año, tendríamos que con una votación entre el 54 y 56% de los votos para diputados y senadores, la coalición gobernante tendría el 85.33% de los asientos en diputados, es decir, 256 de 300; y el 94% de los senadores, 60 de 64. ¡60 años después!

Si hace 60 años se buscaba abrir un poco el sistema y garantizarles un lugar a las minorías, hoy se intenta cerrarles el paso y mañosamente excluirlas.

Cuando los representantes de los partidos se sentaron a la mesa de negociación en 1995, las posiciones extremas fueron las del PRD y el PRI. El primero deseaba establecer la representación proporcional estricta, es decir, que al final el porcentaje de votos fuera idéntico al porcentaje de diputados. Por su parte, el PRI sostenía que sin una mayoría absoluta la Cámara de Diputados podía ser ingobernable.

III. La fórmula de 1996

La negociación de la fórmula en 1996 fue compleja, pero al final su sentido fue claro. Se establecieron dos topes a la sobrerrepresentación. Hago la transcripción de los artículos de la Constitución pertinentes:

"La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad por tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente" (artículo 51). "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa... y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales..." (artículo 52) "...Para la elección de los 200 diputados... se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales..." (artículo 53) "...Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos de su porcentaje de votación nacional emitida..." (artículo 54).

En esa misma reforma se incrementó el porcentaje de votos para que un partido pudiera mantener su registro y, por supuesto, para participar en el reparto de diputados plurinominales. Se pasó del 1.5 por ciento al 2 por ciento. Y se estableció una única excepción para que entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños pudiera trascender los ocho puntos porcentuales: cuando los escaños los hubiera logrado por la vía uninominal.

En aquel entonces, las coaliciones entre partidos aparecían en un mismo espacio en la boleta electoral, sea que unificaran sus emblemas o que crearan uno nuevo, tenían que firmar un convenio, registrado ante el IFE, en donde se establecían las fórmulas de reparto de los sufragios.

Sobra decir que los partidos más pequeños o menos implantados reclamaban al más fuerte que les garantizara por lo menos el 2 por ciento de la votación para refrendar su registro. Por ello en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se estableció que "a la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido…" (artículo 60, fracción 4). E incluso tratándose de una coalición parcial se repetía la misma redacción (artículo 62, fracción 6).[3]

Y no podía ser de otra manera, porque al aparecer los partidos coaligados en un solo espacio en la boleta, nadie, absolutamente nadie (ni autoridades ni los partidos coaligados ni los ciudadanos), podían saber cuántos votos habían aportado cada uno de los partidos que conformaban la coalición.

Recapitulo: en aquel entonces, la izquierda (PRD) planteó que con el sistema mixto se podría arribar a una representación proporcional exacta entre votos y escaños si el reparto plurinominal se hacía precisamente para eso. Fue el PRI el que se opuso. En la historia previa jamás habíamos contado con una Cámara de Diputados en la cual un partido careciera del 50 por ciento más uno de los escaños. El país venía de un sistema de partido hegemónico. Fue a través de la negociación como se aceptó una posible sobrerrepresentación con el límite del 8 por ciento. Ese límite se aplicaría a partidos y coaliciones, y así quedó asentado en la ley. Por si fuera poco, en la propia Constitución se estableció que ningún partido podría tener más de trescientos diputados (60%), con la clara y explícita intención de que ninguna fuerza política, en singular, pudiera modificar la Constitución. Fue un esfuerzo conjunto por ajustar la representación de las distintas fuerzas políticas a la adhesión que hubieran logrado en las urnas.

Ese espíritu y la letra del artículo 96 nunca fueron impugnados. Se modificaron las fórmulas en que los partidos aparecen en la boleta, pero la idea fundamental de hacer más o menos correspondientes votos y escaños fue un basamento sólido.

[3] *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, 22 de noviembre de 1996.

Las primeras elecciones después de esa reforma fueron las de 1997. Los diferentes partidos políticos obtuvieron los siguientes resultados (en términos porcentuales): PAN: 26.63, PRI 39.11, PRD 25.70, PFCRN 1.52, PT 2.53, PVEM 3.82, PPS 0.34, PDM 0.66.[4]

Tres partidos perdieron su registro por no alcanzar el 2 por ciento de la votación (PFCRN, PPS y PDM). Pero la gran novedad fue que por primera vez en la historia reciente de México ningún partido tendría la mayoría absoluta de escaños en la Cámara, ya que la nueva norma establecía que entre el porcentaje de votos y el de diputados no podía existir una diferencia mayor del 8 por ciento. De manera anecdótica, incluso puede recordarse cómo los partidos distintos al PRI se reunieron, y teniendo la mayoría de diputados, nombraron a la mesa directiva de la Cámara. El PRI contaba con 239 diputados (la mayoría relativa), pero el PRD (125), el PAN (121), el PVEM (8) y el PT (7), sumados alcanzaban los 261 (mayoría absoluta).

El 21 de agosto de 1997, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo de asignación de los diputados plurinominales. El acuerdo se tomaba luego de finalizar el cómputo en los consejos locales cabeceras de las cinco circunscripciones, y luego de que el Tribunal Electoral había resuelto los juicios de inconformidad y los recursos de reconsideración. Después de hacer una recapitulación del proceso, de declarar la validez de la elección y de transcribir las listas de candidatos de cada uno de los partidos, la argumentación del acuerdo fue la siguiente (la transcribo en extenso, porque la finalidad de esta nota es precisamente entender la lógica de traducción de votos en escaños):

Considerando:[5]

> 3.- … Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar que participa con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales; que todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas

[4] "Estadísticas de las elecciones federales en México. 1997", en el sitio del INE.
[5] *Diario Oficial de la Federación*, 29 de agosto de 1997.

regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional…

4.- … Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

5.- … En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que represente un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

13.- Que conforme a la votación que ha quedado detallada en el punto anterior, los partidos políticos Cardenista; Popular Socialista y Demócrata Mexicano, no obtuvieron el 2% de la votación emitida para las listas regionales… por cuya razón estos partidos políticos no tienen derecho a que les sean atribuidos diputados por este principio…

16.- Que la votación nacional emitida es la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hubiesen obtenido el 2% y los votos nulos. En consecuencia, tenemos que:

Votación total emitida = 30'119,853

Votos nulos = 856,732

Votación de los partidos que no obtuvieron el 2% = 621,884

Votación de los candidatos no registrados = 15,815

Votación nacional emitida (VNE) = 30'119,853 - (856,732 + 621,884 + 15,815)

En consecuencia:

Votación nacional emitida (VNE) = 28'625,422

17.- … Se debe aplicar una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: cociente natural y resto mayor… el cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional y el resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez realizada la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

19. …En primer lugar, debe obtenerse el cociente natural, para lo cual se divide el total de la votación nacional emitida entre los 200 diputados a asignar, lo que da el siguiente resultado: "Votos 28'625,422 – 200 = 143,127 cociente natural.

Votación nacional emitida de cada partido político

Partido	*Votación*	*Porcentaje*	*Diputados de M. R.*	*Cociente*	*Diputados R. P.*	*Resto*	*Diputados resto mayor*	*Total*
PAN	7'795,538	27.23%	64	143,127	54	66,680	0	54
PRI	11'438,719	39.96%	165	143,127	79	131,686	1	80
PRD	7'518,903	26.27%	70	143,127	52	76,299	1	53
PT	756,125	2.64%	1	143,127	5	40,490	0	5
PVEM	1'116,137	3.90%	0	143,127	7	114,248	1	8
Total	28'625,422	100.00%	300	197	3	200		

20.- Que derivado de la asignación consignada en el punto anterior se desprende que el Partido Revolucionario Institucional, excede por 6 diputados, el límite establecido en la fracción V del artículo 54 de la Constitución, al haber obtenido un porcentaje de votación de 39.96% y su representación no debe de exceder del 47.96% que representa 239 diputados por ambos principios y al habérsele otorgado 165 constancias de mayoría relativa, sólo procede otorgarle 74 diputaciones por el principio de representación proporcional.

23.- Que, al asignar 74 diputados por el principio de representación proporcional al Partido Revolucionario Institucional, quedan por distribuir 126 diputados por el mismo principio a los partidos restantes con derecho a ello, para lo cual se debe obtener… la votación nacional efectiva, la cual resulta de restar a la votación nacional emitida, los votos del Partido Revolucionario Institucional. A efecto de obtener el nuevo cociente natural, se divide dicha votación nacional efectiva entre los 126 diputados por asignar, resultando como nuevo cociente natural: 136,402, de conformidad con lo siguiente:

En consecuencia, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional queda de la siguiente manera:

Asignación conforme a la votación nacional emitida

Partido	*Votación*	*Porcentaje*	*Nuevo cociente*	*Diputados de R.P.*	*Remanente*	*Diputados resto mayor*	*Total*
PAN	7'795,538	45.36%	136,402	57	20,624	0	57
PRD	7'518,903	43.75%	136,402	55	16,793	0	55
PT	756,125	4.40%	136,402	5	74,115	1	6
PVEM	1'116,137	6.49%	136,402	8	24,921	0	8
Total	17'186,703	100.00%	125	1	126		

Luego, por supuesto, se hacía la asignación por circunscripción. Pero queda claro que los dos topes que establecía la Constitución y la ley se aplicaron. El PRI, único partido que, de no existir el límite del ocho por ciento de sobrerrepresentación hubiera tenido un número de diputados que rebasaba esa disposición, fue ajustado conforme a la ley. Y dado que ningún partido alcanzó, ni de lejos, los trescientos diputados, el tope en ese renglón no fue necesario de activar.

En las elecciones federales de 1997 no se registraron coaliciones, pero en 2000 sí. Para la presidencia de la República y para las Cámaras del Congreso se registraron dos coaliciones (Alianza por el Cambio y Alianza por México). Y ahí se puede ilustrar con toda claridad cómo las coaliciones fueron tratadas como si fueran un partido político.

V. La asignación de diputados de representación proporcional en el año 2000

Para el proceso electoral 1999-200 se registraron dos coaliciones: Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) y Alianza por México (PRD-PT-Convergencia-PSN-PAS), además del PRI. Mucho y bueno se ha escrito sobre aquellas elecciones en las que se produjo la alternancia en el Poder Ejecutivo. Aquí nos interesa ver cuál fue el trato a las coaliciones en el reparto de diputados de representación proporcional.

Un buen número de considerandos fueron similares a los de 1997; aquí solo transcribiremos los que hacen alusión al reparto de diputados plurinominales tratándose de coaliciones. Transcribo ahora partes del "Acuerdo del Consejo General del IFE… por el que se asignan a los partidos políticos… los diputados por el principio de representación proporcional que les corresponden" aprobado en la sesión del 22 de agosto de 2000:

> …Para proceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en primer término, debe observarse el mecanismo para la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura, la cual se integra por el cociente natural, dividiendo la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional, quedando de la siguiente manera:
>
> Cociente natural:
>
> 35,114,098 – 200 = 175,570

Posteriormente, se determina el número de curules que le corresponde a cada partido político o coalición, dividiendo la votación obtenida por cada partido o coalición entre el cociente natural, y el resultado en números enteros será el número de curules que le corresponde, a saber:

Asignación de diputados por partido político o coalición:

Alianza por el Cambio: 14,323,649 – 175,570 = 81.5836

Partido Revolucionario Institucional: 13,800,306 – 175,570 = 78.6028

Alianza por México: 6,990,143 – 175,570 = 39.8139

… Asignación de curules:

Alianza por el Cambio: 81

Partido Revolucionario Institucional: 78

Alianza por México: 39

Total: 198.

Los dos diputados restantes fueron uno para el PRI y otro para la Alianza por México, porque tenían el resto mayor (0.6028 y 0.8139 respectivamente).

28. Que las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, señalan que: "ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios" y "en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida…" Por lo anterior, se procede a la verificación de que ningún partido político o coalición se ubique en el supuesto de la sobrerrepresentación.

Alianza por el Cambio: 14,323,649 38.28% + 8 = 46.28%

Partido Revolucionario Institucional: 13,800,306 36.88% + 8 = 44.88%

Alianza por México: 6,990,143 18.68% + 8 = 26.68%

Suma de diputados por ambos principios para verificar que ninguno sobrepasa el 8 por ciento de sobrerrepresentación (las cifras siguientes las acomodé yo, tomadas del acuerdo del acuerdo del Consejo General, con la pretensión de que su lectura resulte clara y sencilla):

Alianza por el Cambio: 143 + 81 =224. Representa el 44.8% de la Cámara.

Partido Revolucionario Institucional: 132 + 79 =211. Representa el 42.2% de la Cámara.

Alianza por México: 25 + 40 = 65. Representa el 13% de la Cámara.

29. Que en virtud de que ningún partido político ni coalición se ubica en el supuesto de la fracción V del artículo 54 constitucional, y de

> conformidad con lo establecido por la fracción VI del mismo artículo; y por los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las diputaciones por el principio de representación proporcional se adjudicarán a los partidos políticos y coaliciones con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales emitidas a su favor, quedando de la siguiente manera:

Se transcriben los resultados y luego se pasa a la asignación de diputados por circunscripción plurinominal.

Como es fácil de comprobar, los partidos políticos y las coaliciones eran tratados de la misma manera al momento de la distribución de los diputados de representación proporcional. El IFE cuidaba que ni unos ni otros violaran las disposiciones que establecían que no podían tener más de un 8 por ciento de diputados con relación a su porcentaje de votos, y que tampoco pudieran contar con más del 60 por ciento de las curules de la Cámara, es decir, con más de trescientos. Ese era el sentido de las normas, fruto de un acuerdo político que fue llevado a la Constitución.

VI. Asignación de diputados de representación proporcional en 2003

En las elecciones federales de 2003 participaron once partidos, varios de ellos por primera ocasión. Y existió una coalición parcial entre el PRI y el PVEM. La asignación de los diputados de representación proporcional se hizo conforme a la siguiente lógica:[6]

Primero se establecieron en números absolutos y relativos los resultados de todos y cada uno de los partidos y de la coalición. Nos detendremos en esta última, porque fue la novedad entonces:

> 15… El Partido Revolucionario Institucional, por sí solo, obtuvo 6,222,031 votos, el 23.15 por ciento del total, el Partido Verde Ecologista de México 1,077,009 votos, el 4.01 por ciento. Y los dos juntos, en la Coalición Alianza para Todos otros 3,648,849 votos, que representa-

[6] Se sigue el "Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos… los diputados que por ese principio les correspondan". Sesión del 22 de agosto de 2003.

ban el 13.58 por ciento (en esos porcentajes estaban incluidos los votos nulos y aquellos por candidatos no registrados).

16. Que al realizar la distribución de los votos obtenidos por la coalición parcial "Alianza para todos", entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, con base a lo acordado en la cláusula octava, apartado 4, del convenio respectivo… los resultados de la votación total emitida para cada partido político quedaron de la siguiente manera".

(Hay que recordar que, dado que las coaliciones aparecían en un mismo espacio en la boleta, la asignación de los votos se realizaba con base en un convenio entre los partidos coaligados que era registrado ante el IFE. Esto fue el motivo de la reforma de 2007, que estableció que los partidos coaligados debían aparecer en la boleta cada uno en su espacio, para saber con precisión cuántos votos aportaba cada uno a la coalición y para hacer innecesario el "acuerdo" de reparto entre ellos).

Partido político o coalición	*Votación total emitida*	*Porcentaje*
Partido Acción Nacional	8,264,646	30.74
Partido Revolucionario Institucional	9,294,527	36.88
Partido de la Revolución Democrática	4,741,382	17.60
Partido del Trabajo	643,781	2.40
Partido Verde Ecologista de México	1,653,362	6.55
Convergencia	607,909	2.26
Partido de la Sociedad Nacionalista	72,567	0.27
Partido Alianza Social	198,677	0.74
México Posible	244,035	0.91
Partido Liberal Mexicano	109,219	0.41
Fuerza Ciudadana	124,511	0.46
Candidatos no Registrados	16,498	0.06
Votos nulos	903,664	3.36
Total	26,874,778	100

17. Que conforme a la votación que ha quedado detallada… los partidos políticos de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social, México Posible, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana, no obtuvieron el 2% de la votación emitida… por cuya razón estos partidos no tienen derecho a que les sean asignados diputados por el principio de representación proporcional…

Luego de establecer cuáles partidos sí pueden recibir diputados de representación proporcional, "Se determina el número de curules que le corresponde a cada partido político, dividiendo la votación obtenida por cada partido entre el cociente natural, y el resultado en números enteros será la cantidad de curules que le corresponde a cada uno de ellos, a saber:"

Partido Acción Nacional	8,264,646 - 126,028 = 65
Partido Revolucionario Institucional	9,294,527 - 126,028 = 73
Partido de la Revolución Democrática	4,741,382 - 126,028 = 37
Partido del Trabajo	643,781 - 126,028 = 5
Partido Verde Ecologista de México	1,653,362 - 126,028 = 13
Convergencia	607,909 - 126,028 = 4
Total	197

"En virtud de que existe un remanente de tres curules a repartir, procede asignarlas conforme al método del resto mayor…". El PRI, el PRD y Convergencia, por esa vía, obtuvieron un diputado más.

El acuerdo del Consejo General debía ver si se cumplían además los topes en la representación que establece la Constitución y la ley. El acuerdo del Consejo volvía a repetir, como en los anteriores, que ningún partido podía tener más de trescientos diputados por ambos principios ni 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.

Al hacer esa revisión, el acuerdo establecía:

> 24. … El Partido Revolucionario Institucional se ubica en el supuesto de la fracción V, del artículo 54 Constitucional, ya que obtuvo un porcentaje de la votación… equivalente al 36.88%... por lo que solo le corresponden como máximo el 44.88% de los diputados, es decir 224 curules, en consecuencia, procede deducirle las diez diputaciones que tiene como excedente, para otorgarle solo 64 diputaciones por el principio de representación proporcional…

Eso obligaba, por supuesto, a realizar una nueva asignación: "26… Procede distribuir las ciento treinta y seis curules de representación proporcional que restan, después de haber asignado sesenta y cuatro al PRI...".

Al final, la distribución fue la siguiente:

Partido Acción Nacional	8,264,646 - 116,993.23 = 70
Partido de la Revolución Democrática	4,741,382 - 116,993.23 = 40
Partido del Trabajo	643,781 - 116,993.23 = 5
Partido Verde Ecologista de México	1,653,362 - 116,993.23 = 14
Convergencia	607,909 - 116,993.23 = 5
Total	134

Las últimas dos curules se asignaron siguiendo el método de resto mayor.

Como es sencillo observar, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional siempre se realizó tomando en cuenta los topes que la Constitución establecía (y establece) para no distorsionar la representación. Para que entre votos y escaños existiera una relación más o menos armónica, lo único que la Constitución permite es una sobrerrepresentación del ocho por ciento (máximo), y no más de trescientos diputados por partido o coalición.

VII. Lo que sucedió después

En 2007 se aprobó una nueva reforma electoral. En el tema de la composición de la Cámara de Diputados su finalidad fue una. Clara y transparente. Puesto que en la fórmula anterior de integración de las coaliciones no se podía saber cuántos votos aportaba cada uno de los partidos coaligados, se acordó que los partidos aparecieran cada uno en un recuadro diferente; sus votos se sumarían, pero se podría conocer el aporte de cada uno a la coalición, y quien no obtuviera el porcentaje mínimo que establecía la ley para refrendar el registro lo perdería. Ese fue el sentido explícito de la reforma, y de ninguna manera el de abrir las puertas a una sobrerrepresentación de partidos o coaliciones.

En los comicios de 2024, las resoluciones del Consejo General del INE y las del Tribunal Electoral acabaron por dinamitar el basamento de

la representación forjado en 1996. Entonces escribí en *El Universal* un artículo que transcribo al calce.[7]

[7] La correcta lectura de las normas (23 de julio de 2024).
Como es público y notorio, el Consejo General del INE, primero, y el Tribunal Electoral después, tienen una tarea relevante: la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional. Mucha tinta ha corrido y más será la que correrá, pero el núcleo duro del debate es cómo deben ser interpretadas las normas constitucionales y legales en la materia.

La fórmula de integración de la Cámara de Diputados se diseñó y aprobó en 1996 y no ha cambiado desde entonces. Establece que ningún partido podrá tener más de un 8% de sobrerrepresentación (un porcentaje de asientos que rebase en esa proporción su porcentaje de votos). Además, establece que ningún partido podrá tener más de 300 diputados, el 60% de la Cámara. Fue fruto de una negociación en la cual la izquierda (el PRD) deseaba una traducción exacta de votos en escaños y a la que el PRI se opuso. La legislación se complementa con un artículo en la ley que a la letra decía que las coaliciones serían consideradas como un partido. Se trataba de generar una representación medianamente apegada a los votos que cada partido y coalición lograra en las urnas. Cierto, nunca se aceptó (por desgracia) que los votos se tradujeran exactamente en escaños, pero las normas, si bien premiaban a la primera fuerza, le ponían un tope claro. Es más, si uno revisa la prensa de aquellos días se encontrará que se publicitó con fuerza que a partir de esa reforma ningún partido podría modificar por sí mismo la Constitución.

En 2007 en una nueva reforma que no tuvo que ver con la conformación de la Cámara se excluyó de la ley el párrafo que equiparaba a las coaliciones con partidos. En eso se apoyan quienes afirman que el tope del 8% puede ser para diversos partidos, con lo cual los coaligados pueden multiplicar su presencia en la Cámara. ¿Realmente eso quiso el legislador? ¿esa reforma tenía como finalidad acabar con los límites a la sobre representación y abrir la puerta a una mayoría híper artificial?

Se sabe que cuando hay duda sobre el sentido y el alcance de una norma hay que ir a la fuente que la generó, porque ahí se encuentra sus fundamentos, porqués y objetivos. Estamos obligados a ir a las motivaciones y argumentos que entonces se ofrecieron. Esa reforma fue para que los partidos coaligados tuvieran cada uno que aparecer diferenciado en la boleta. ¿Con qué finalidad? Para que pudiéramos saber con cuántos votos había contribuido cada partido, porque antes de esa reforma los aliados aparecían en un solo espacio de la boleta, ya sea sumando sus emblemas o generando uno nuevo. Era a través de un convenio de coalición que los participantes acordaban como se distribuirían los votos para efectos de mantener el registro y ser beneficiarios de las diferentes prerrogativas. Y por supuesto, los más pequeños siempre demandaban al mayor que les garantizará el mínimo necesario para refrendar el registro. Con la reforma de 2007 serían innecesarios esos convenios, porque se conocería la votación de cada partido tanto para efectos de su registro como de sus prerrogativas. Pero nunca, nadie, dijo que sería para que a través de una coalición se le diera la vuelta al tope de sobre representación.

Si se leen la iniciativa, los dictámenes, las intervenciones en tribuna (es decir, los testimonios originales de los motivos y objetivos de la reforma), quedará claro que el sentido de esa reforma fue el enunciado en el párrafo anterior, y de ninguna manera era para dinamitar las fórmulas de representación acordadas en 1996.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c6

VI. Evolución de las reglas para el registro de coaliciones y sus candidaturas (1997-2024)

Arturo Sánchez Gutiérrez*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *La reforma de 1996.* IV. *Las coaliciones en la reforma de 2007.* V. *La representación proporcional en 2012.* VI. *La reforma electoral de 2014 y la elección de 2015.* VII. *Los efectos en la representación proporcional de la elección de 2018.* VIII. *La contención de la sobrerrepresentación en la elección de 2021.* IX. *La elección de 2024: el rompimiento de los principios constitucionales.* X. *Reflexión final.* XI. *Referencias bibliográficas.*

I. Introducción

Desde la elección de 2018, el sistema electoral mexicano empezó a enfrentar efectos no deseados en el registro de coaliciones entre partidos políticos. Más allá del efecto electoral en la acumulación de votos que garantizara un mayor número de triunfos a los partidos coaligados, el problema se presentó en el reparto de las curules de representación proporcional correspondientes a los partidos de una coalición.

Para la elección de 2024, el gobierno preparó con mucha anticipación una estrategia electoral que aprovecharía cualquier resquicio de la ley para posicionar anticipadamente sus candidaturas y buscar el mayor éxito posible en la elección del Poder Legislativo. La formación de la coalición *Sigamos Haciendo Historia*, entre Morena, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), fue parte fundamental de la estrategia, más allá de la aplicación de otras prácticas que fortalecie-

* Profesor de la Escuela de Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey. Fue consejero electoral del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral y del Instituto Nacional Electoral.

ron las preferencias por la coalición oficial. Este capítulo busca explicar el origen y desarrollo de las coaliciones en el sistema electoral mexicano, hasta llegar al modelo que sirvió de base para que se presentara una excesiva e inconstitucional sobrerrepresentación de la coalición ganadora en la legislatura 2024-2027.

II. Antecedentes

Las coaliciones electorales entre partidos políticos, al menos en el formato que conocemos hoy, constituyen una parte medular del sistema electoral mexicano y de las estrategias partidistas. Su historia y evolución se remontan a la reforma político-electoral de 1977, cuando la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales estableció la figura de los frentes y coaliciones. Sin embargo, la fórmula de coalición no tuvo mucho impacto en los partidos que se crearon a partir de la legislación de 1977. Al respecto destaca el hecho de que en ese entonces prevaleció en la ley una fórmula alternativa, que era la más popular para el partido oficial de entonces, y que se reflejaba en el artículo 67 de aquella ley: "Dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, pueden postular al mismo candidato, pero para ello es indispensable el consentimiento de éste".

En los hechos, esa era la forma como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) habían postulado a sus candidatos presidenciales desde los años cincuenta del siglo pasado.

La reforma electoral de 1986 modificó el entonces llamado Código Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987. La nueva ley mantuvo la misma disposición, en el título séptimo del libro segundo del Código, solo que ahora en su artículo 92.

Con esta base, para la elección de 1988 la oposición al PRI formó el Frente Democrático Nacional (FDN), cuya base jurídica era utilizar la fórmula de la candidatura común para alinear esfuerzos e impulsar como candidato presidencial al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. En aquella elección participaron en conjunto el PARM, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el PPS y el Partido Mexicano Socialista (PMS), unidos bajo el nombre del FDN. En aquel entonces, la ley no exigía mayores requisitos para configurar un frente ni existían

obligaciones, como forzar a los partidos a participar conjuntamente en las elecciones para el Congreso de la Unión o realizar otros trámites ante la autoridad electoral, conducida por la Secretaría de Gobernación en la Comisión Federal Electoral. De hecho, el PMS se unió tardíamente al FDN, cuando el ingeniero Heberto Castillo renunció a su candidatura presidencial para apoyar a Cuauhtémoc Cárdenas.

Las coaliciones como las conocemos ahora cobraron forma con la reforma electoral de 1990, con la que se creó el Instituto Federal Electoral, que sustituyó a la Comisión Federal Electoral. El nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales mantuvo en lo general el esquema de la ley de 1987, pero eliminó la posibilidad de que los partidos utilizaran la fórmula de la candidatura común para cualquier tipo de candidatura. Ahora había que registrar previamente, ante la autoridad electoral, un convenio de coalición, que les imponía un nuevo conjunto de obligaciones, como registrar a todas las candidaturas al Congreso de la Unión, junto con la candidatura presidencial.

En todo caso, la ley insistía en mantener la independencia y autonomía de cada partido coaligado, pero desde que se emitió la ley electoral de 1991, la normatividad sobre las coaliciones estableció que, para cualquier tipo de coalición (Presidencia de la República, diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional y senadurías) la coalición disfrutaría de las prerrogativas en materia de radio y televisión *como si se tratara de un solo partido político* (artículos 59 a 63 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1991). Las coaliciones debían competir bajo un mismo emblema y, en consecuencia, el elector emitía su voto sin poder diferenciar por uno u otro partido coaligado de su preferencia. Por lo mismo, pasado el cómputo de votos, la coalición recibía el número de curules de representación proporcional que le correspondían como coalición, pues no había forma de identificar cuántos votos había conseguido cada partido. Dependería del convenio de coalición, firmado entre los partidos coaligados, la definición del orden de las candidaturas en las listas y su pertenencia a cada partido coaligado.

Quizá por la novedad y complejidad de la nueva norma, para las elecciones de la Cámara de Diputaciones de 1991, los partidos políticos optaron por no registrar coalición alguna. Al parecer, los nuevos requisitos para firmar un convenio de coalición habían desincentivado la formación de alianzas. Lo mismo ocurrió en la elección presidencial y del Congreso

de la Unión en 1994, cuando ninguno de los nueve partidos en la contienda buscó formar una coalición.

III. La reforma de 1996

La reforma de 1996, que reguló las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006, reiteró los requisitos legales para la formación de coaliciones en relación con las candidaturas que tendrían que registrar en conjunto. El artículo 59 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) obligaba a los partidos que buscaran coaligarse para la elección presidencial, a hacer lo propio en todas las candidaturas para senadurías y diputaciones, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. La nueva ley mantuvo la obligación de los partidos coaligados a competir bajo un solo emblema, por lo que en materia de la distribución de las curules de representación proporcional, el párrafo 4 del mismo artículo 59 de la ley establecía: "A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, *como si se tratara de un solo partido político*" (énfasis del autor), y lo mismo ocurría en relación con sus prerrogativas de radio y televisión.

De hecho, la ley de 1996 era extremadamente limitativa en términos de coaliciones. En el caso de que los partidos buscaran coaligarse para postular candidatos a senadurías de representación proporcional, también estaban obligados a registrar a todos los candidatos por los dos principios a las diputaciones (véase Cofipe, artículo 59-A). Lo mismo ocurría si la coalición buscaba registrar candidatos a diputaciones de representación proporcional, pues también tendría que registrar todas las candidaturas de mayoría relativa, más las correspondientes a todas las senadurías (véase Cofipe, artículo 60). Incluso en el caso de las coaliciones parciales de once o más senadurías de mayoría relativa, o en el caso de coaliciones parciales para cien o más diputaciones de mayoría relativa, los partidos coaligados estaban obligados a participar conjuntamente en todas las demás candidaturas al Congreso de la Unión (véase Cofipe, artículos 61 y 62). En todo caso, para cualquier coalición la Ley establecía el mismo principio: el reparto de las diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional se haría considerando a la coalición como un solo partido.

Para la elección de 1997, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral no recibió solicitud alguna para el registro de coaliciones. Los ocho partidos de entonces participaron individualmente en la elección: PRI, PAN, Partido de la Revolución Democrática (PRD), PVEM, PT, PFCRN, PPS y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

La situación fue muy diferente para la elección presidencial del año 2000. El IFE registró dos coaliciones después de aprobar un conjunto de acuerdos que llenaron los huecos legales relativos a la distribución de las prerrogativas entre los partidos coaligados, y las características que debían tener los convenios de coalición para la distribución de los votos posteriormente a la elección. El Cofipe de aquel año mantenía la obligación de los partidos coaligados a competir bajo un solo emblema, por lo que se desconocía cuántos votos habría obtenido cada partido coaligado en lo individual. Además, los partidos de nuevo registro sí podían formar parte de una coalición en su primera elección, y la permanencia de su registro dependía de la distribución de los votos que acordara la coalición, previa a su registro ante el IFE.

Las coaliciones que se registraron en el año 2000 postularon candidaturas presidenciales, por lo que compitieron también por los integrantes de todo el Congreso de la Unión. La coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM, postuló como su candidato a Vicente Fox para la Presidencia de la República. Evidentemente, el PVEM argumentaría posteriormente que su partido aportó los votos necesarios para que Vicente Fox ganara la Presidencia de la República. Lo cierto es que no es posible saber el peso real de ese partido en esa elección. Por su parte, la coalición Alianza por México, integrada por el PRD, el PT, el Partido Convergencia por la Democracia (PCD), el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), postularon a Cuauhtémoc Cárdenas para competir por la Presidencia de la República. En este caso, gracias a las características del convenio de coalición aprobado, todos los partidos integrantes de la Alianza por México mantuvieron su registro ante el Instituto Federal Electoral como partidos políticos nacionales.

Por lo que concierne a la integración de la Cámara de Diputaciones, las coaliciones registradas en el año 2000 obtuvieron un número de curules de representación proporcional que se ajustaba a lo establecido en la Constitución. Desde la reforma de 1996, el párrafo cuarto del artículo 54

constitucional estableció que ningún partido político podría contar con más de trescientas diputaciones por ambos principios. Por otra parte, el párrafo quinto de la misma disposición ordenaba que en ningún caso un partido político podría contar con un número de diputaciones por ambos principios, que representara un porcentaje de la Cámara que excediera en ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida. En la elección de 2000 no fue necesario hacer ajustes en relación con esta normatividad, debido a que la Alianza por el Cambio obtuvo el 44% de la Cámara cuando había obtenido el 39.4% de los votos. En el caso de Alianza por México, los partidos que la integraron obtuvieron en conjunto el 13.2% de la Cámara cuando habían obtenido el 19.5% de los votos.

El fenómeno de sobre y subrepresentación en la integración de las asambleas legislativas es propio de los sistemas mixtos, como el mexicano. Solo en los sistemas de representación proporcional pura desaparece este fenómeno. De ahí la importancia de haber establecido en 1996 un tope máximo de sobrerrepresentación de ocho por ciento, junto con la limitación constitucional de que un solo partido pudiera obtener por sí mismo más de trescientas diputaciones. De esta manera, se evitaba que una sola fuerza política se hiciera del control de las cámaras legislativas y tomara todas las decisiones por sí misma, en especial las relacionadas con las eventuales reformas a la Constitución.

Una situación parecida a la de 2000 se presentó en las elecciones de 2003 y de 2006. En 2003, la única coalición registrada fue Alianza para Todos, integrada por el PRI y el PVEM. Se trató de una coalición parcial que solo incluyó 97 distritos. A pesar de ello, los dos partidos en su conjunto obtuvieron el 48.4% de la Cámara, combinando sus triunfos de mayoría relativa y los de representación proporcional, siendo que habían logrado el 42.2% de los votos. Una vez más, la representación de los partidos coaligados no rebasaba el 8% de sobrerrepresentación permitido por la ley.

En el caso de la elección presidencial de 2006, la situación fue similar. En ese año se registraron dos coaliciones: Alianza por México, integrada una vez más por el PRI y el PVEM, y la Coalición por el Bien de Todos, formada por el PRD, Convergencia y el PT. Sus candidatos presidenciales fueron Roberto Madrazo y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente. En ambos casos, la distribución de las curules de representación

proporcional siguió las mismas normas de las elecciones anteriores: como si cada coalición fuera un solo partido.

A partir de ese año, estimuladas por las reformas de 2007 y 2014, las coaliciones han estado presentes en todas las elecciones federales.

IV. Las coaliciones en la reforma de 2007

La reforma electoral de 2007 modificó significativamente el régimen de coaliciones, particularmente en el nuevo artículo 95, párrafo noveno, del nuevo Cofipe. Dicho artículo estableció lo siguiente:

> Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

Esta disposición buscaba resolver varios problemas, pues permitía que en el cómputo de los votos se asignaran a cada partido exactamente los sufragios que habrían obtenido individualmente, y evitaba que un partido coaligado que no obtuviera el mínimo de votos para mantener su registro (dos por ciento en aquellos años), lo conservara de manera automática a costa de los votos de otro partido que obtuviera mayor votación. En otras palabras, el porcentaje de votos de cada partido coaligado ya no dependería de un convenio de coalición firmado previamente a la elección, sino de la expresión directa de la preferencia de los electores a la hora de emitir su voto.

Consecuentemente, con esta reforma se eliminó la norma que definía el reparto de las diputaciones de representación proporcional a una coalición "como si se tratara de un solo partido". En efecto, con la nueva disposición, la autoridad electoral estaba en condiciones de saber con precisión cuántos votos para puestos de representación proporcional había obtenido cada partido, y podría proceder a su distribución, independientemente de la votación total de la coalición a la que perteneciera. En este sentido, las coaliciones quedaban destinadas a las candidaturas de mayoría relativa, pues el inciso *d)* del párrafo séptimo del artículo 96 del nuevo

Cofipe de 2007 obligaba a cada partido integrante de una coalición a "registrar por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional". Anteriormente, la coalición registraba en conjunto las listas ante el IFE.

Sin embargo, la reforma electoral de 2007 no tocó el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su párrafo cuarto insistía en la limitación a que un partido pudiera contar con más de trescientas diputaciones en la suma de los obtenidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. El tema resultaba relevante, puesto que, para temas como las prerrogativas de acceso a los medios de comunicación, la ley seguía considerando a una coalición "como si se tratara de un solo partido". Tal era el caso del acceso al tiempo de radio y televisión de las coaliciones totales en el 30% que le correspondía a cada partido de forma igualitaria. En ese caso, la coalición era tratada como un solo partido (véase Cofipe 2007, artículo 98, párrafos 3 y 4).

Adicionalmente, la reforma de 2007 estableció una nueva disposición para los partidos de reciente creación, en su artículo 93, párrafo cuarto. Esta norma prohibía a los partidos de nuevo registro realizar fusiones con otros partidos antes de la conclusión de la primera elección federal en la que participaran. Sin embargo, esta limitación no se estableció para formar una coalición. En todo caso, la situación no se presentó mientras estuvo vigente el Cofipe de 2007, puesto que en la elección federal de 2009 solo se presentó la coalición Salvemos a México, conformada por Convergencia y el Partido del Trabajo, que ya contaban de antemano con su registro ante el IFE como partidos políticos nacionales. Lo mismo ocurrió en el caso de la elección de 2012, cuando se presentaron dos coaliciones: Compromiso por México, conformada por el PRI y el PVEM, y Movimiento Progresista, integrada por el PRD, el PT y Movimiento Ciudadano.

Una vez más, la distribución de las curules de representación proporcional en 2009 no significó mayor problema, en términos de los principios que había sostenido la Constitución mexicana a lo largo de la historia de las coaliciones. La coalición Salvemos a México obtuvo un total de 6.47% de la votación al sumar los sufragios obtenidos por el PT y Convergencia. Sin embargo, con el reparto de representación proporcional alcanzaron diecinueve diputaciones, que en su conjunto equivaldrían al 3.8% de la Cámara. Se trata, sin duda, de una subrepresentación importante, debida fundamentalmente a que los dos partidos coaligados no

obtuvieron más de tres triunfos de mayoría relativa. Por lo tanto, la mayor parte de las diputaciones que obtuvo la coalición pertenecen al reparto de las doscientas diputaciones de representación proporcional. Con todo, no se presentó el supuesto de que uno de los partidos o la coalición en su conjunto rebasaran el tope de trescientas diputaciones. La situación sería completamente diferente en la elección de 2012.

V. La representación proporcional en 2012

La integración de la Cámara de Diputaciones en 2012 mostró algunos síntomas de los problemas que presenta el esquema mixto de representación proporcional y mayoría relativa. Cuando un partido destaca significativamente en triunfos de mayoría relativa y alcanza más de un tercio de los votos, es muy factible que el reparto de las curules de representación proporcional lo sobrerrepresenten en la Cámara de Diputaciones, muy por encima del porcentaje de su votación. Tal fue el caso del PRI en la elección federal de 2012, pues obtuvo el 33.57 por ciento de los votos de diputaciones de representación proporcional, lo que le habría hecho beneficiario de 67 curules por este principio, los que sumados a los 164 escaños obtenidos por el principio de mayoría relativa le habría significado un total de 231 curules, o sea, el 46.2% de la Cámara. Ello habría equivalido a una sobrerrepresentación de 12.63 puntos.

Esa sobrerrepresentación no ocurrió, pues, como hemos citado, desde la reforma de 1996, el entonces artículo 12, párrafo 3, del Cofipe, estableció que "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos de su porcentaje de Votación Nacional Emitida". Esa cláusula, combinada con la premisa de que el reparto de las diputaciones de representación para una coalición se realizaría "como si fuera un solo partido", hacía imposible que una fuerza política concentrara el poder absoluto de la Cámara de Diputaciones.

Como correspondía, en 2012 el IFE aplicó el límite de 8% establecido en la ley y redujo el número de diputaciones que le correspondía al PRI por el principio de representación proporcional de 67 a 49, a fin de evitar su sobrerrepresentación por más de ocho puntos porcentuales de su votación. Sin embargo, al final se presentó un nuevo fenómeno:

el número de las diputaciones del PRI habían sido ajustadas a la norma, pero faltaba revisar el efecto de este ajuste en la coalición de la que formaba parte el partido. La coalición Compromiso por México, integrada por el PRI y el PVEM, no solo fue la alianza más votada entre todas las fuerzas electorales, sino que alcanzaron en conjunto un número de diputaciones equivalente al 48.2% de la Cámara a pesar de que los partidos juntos obtuvieron el 40% de la votación. Ello significó que no se había cumplido a cabalidad el tope del 8% máximo de sobrerrepresentación, al considerar a la coalición en su conjunto, aunque fuera tan solo por .2%. Sin duda, ese fue un mal precedente, pues no se reparó en la importancia de considerar a una coalición como una fuerza política electoral, como toda la tradición jurídica electoral reconocía desde 1991.

Las razones por las que un .2% de sobrerrepresentación no significó mayor conflicto tienen que ver con su nulo efecto práctico. Los dos partidos coaligados no tenían las mayorías necesarias para tomar por sí mismos las decisiones, que finalmente era lo que buscaba la Constitución. Después de la elección de 2012, el presidente Peña Nieto sabía que no tenía los votos suficientes en el Congreso para impulsar algunas de sus reformas. Su opción fue abrir la negociación y encaminar el Pacto por México, con base en un acuerdo político con los tres partidos mayoritarios en el Congreso: PRI, PAN y PRD. Para ello, el .2% de sobrerrepresentación no servía de mucho, además de que el PRI y el PVEM juntos estaban muy lejos de tener los votos suficientes para modificar por sí mismos la Constitución.

Quedaban vigentes los principios que originalmente cuidaba la Constitución: ninguna fuerza política, ni en acuerdo con sus aliados, estarían en condiciones de realizar cambios a la Constitución por sí mismos. Las reformas serían el resultado del diálogo, de la construcción de acuerdos y del consenso democrático en el Congreso de la Unión.

VI. La reforma electoral de 2014 y la elección de 2015

La reforma electoral de 2014 trastocó de manera importante el sistema electoral mexicano, básicamente por la creación del Instituto Nacional Electoral, para sustituir al anterior IFE, y por la concentración de funciones

que anteriormente correspondían a los institutos electorales locales, de manera que la nueva autoridad electoral se convirtió en el órgano rector de las elecciones federales y locales. En términos de la normatividad relativa a las coaliciones, los cambios no fueron menores.

En principio, todos los asuntos relativos a los partidos políticos se concentraron en una nueva Ley General de Partidos Políticos. Ahí se trasladaron y modificaron los temas relacionados con su constitución y registro, sus derechos y obligaciones, lo concerniente a sus prerrogativas y la fiscalización de sus ingresos y egresos y, desde luego, las nuevas disposiciones sobre frentes, coaliciones y fusiones.

El artículo 85, párrafo 4, de la nueva Ley General de Partidos, estableció que "Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda". Se trataba explícitamente de evitar que una fuerza de nueva creación estuviera en condiciones de mantener su registro como partido político nacional sin antes competir por sí mismo ante el electorado, y al menos obtener el 3% de la votación. En el caso de la elección de 2015, esta norma se aplicó a los partidos Morena, Encuentro Social y Partido Humanista. Este último perdería su registro ante el INE por no alcanzar la votación suficiente.

En materia de las prerrogativas de acceso a los medios de comunicación, la reforma mantuvo la distribución de los tiempos oficiales como se había establecido desde la reforma de 2007. Los tiempos oficiales se repartirían a los partidos siguiendo la misma fórmula para la distribución del financiamiento público: el 30% de los tiempos se repartiría igualitariamente entre cada partido, y el 70% restante se repartiría proporcionalmente a la votación obtenida en la elección anterior. Para el caso de que uno o más partidos se coaligaran, se les consideraría como un solo partido para el reparto del 30% igualitario, y el otro 70% mantendría la distribución proporcional para cada partido. Si los partidos optaran por formar una coalición parcial o flexible, mantendrían íntegramente su prerrogativa de acceso a los medios.

En consecuencia, a partir de esta reforma, a los partidos interesados en coaligarse no les convenía buscar una coalición total, pues perderían parte de sus prerrogativas, especialmente porque la coalición total para diputados o senadores obligaba a los partidos a coaligarse también para la

elección presidencial. En cambio, si los partidos buscaban una coalición para la Presidencia de la República, tendrían la opción de competir parcial o flexiblemente para las diputaciones o las senadurías, sin perder la totalidad de su acceso a los medios. La diferencia entre los tipos de coaliciones es simplemente de grado: la coalición parcial requiere de al menos 50% de candidaturas coaligadas, y la coalición flexible, de al menos el 25% de las candidaturas coaligadas. Evidentemente, desde el establecimiento de esta norma no se han registrado coaliciones totales. En la elección de 2015, el INE registró dos coaliciones parciales, la Alianza PRI-PVEM, que postuló 250 candidaturas en coalición, y la Alianza PRD-PT, que postuló 75.

Adicionalmente, todos los partidos, coaligados o no, presentarían sus listas de candidaturas de representación proporcional por su cuenta. Esto quería decir que el reparto de este tipo de candidaturas correspondería a cada partido de conformidad con su votación, y las diputaciones de mayoría relativa que obtuvieran una alianza en los distritos coaligados serían entregadas al partido previamente designado en la coalición.

Los resultados electorales de 2015 generaron nuevos fenómenos no vistos anteriormente. En primer lugar, en el recuento inicial de los votos, el PT no alcanzó el 3% de la votación nacional emitida; por lo tanto, el INE acordó retirarle su registro como partido político nacional. En consecuencia, sus votos se retiraron del total que servirían para hacer el reparto de diputaciones por representación proporcional. Posteriormente, de conformidad con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el registro del PT dependería de los resultados de la elección extraordinaria que se realizaría en el Distrito 01 de Aguascalientes, cuya elección habría sido anulada. En consecuencia, la Cámara se integró inicialmente con solo 498 diputaciones, en la espera de conocer los resultados finales en el distrito de Aguascalientes, y así asignar los últimos diputados, incluyendo uno de representación proporcional.

En segundo lugar, antes de que el INE determinara la distribución de las diputaciones de representación proporcional, el PRD envió a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto un oficio en el que informaba que siete candidatos ganadores de mayoría relativa de la coalición PRI-PVEM estaban declarados como de origen partidista al PVEM, pero que en realidad estaban afiliados al PRI, "lo que representaría una

distorsión para determinar el límite del ocho por ciento a la sobrerrepresentación del Partido Revolucionario Institucional que procede asignarle para ajustarse a dicho límite" (véase Acuerdo del Consejo General del INE, INE/CG804/2015).

El INE consideró que no era procedente atender el oficio recibido, con base en diversas sentencias de la Sala Xalapa y la jurisprudencia 18/2014, emitidas por la Sala Superior del TEPJF, y lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Tesis P./J.51/2009. En síntesis, el TEPJF argumentó que una impugnación contra el registro de un candidato tendría que referirse al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, y no a la eventual violación de los estatutos de los partidos que los postulan.

Adicionalmente, la Tesis LXXXIX/2001 establece que todo partido político, en ejercicio de su libertad autoorganizativa e ideológica reconocida en el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de establecer en sus normas estatutarias que los candidatos que postule, aun cuando no sean sus afiliados o miembros, satisfagan determinados requisitos relativos a su identificación con los programas, principios e ideas del partido y otros requisitos, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho. En consecuencia, el INE consideró en ese momento que no era pertinente atender a la afiliación partidista de los candidatos de representación proporcional, sino la vinculación con el partido que los postuló. Esto, en efecto, incrementaría el número de diputaciones efectivas con las que contaría el PRI en la legislatura.

Finalmente, los resultados de la elección de 2015 favorecieron ampliamente a la coalición PRI-PVEM, pues obtuvieron el 32.6% y 7.72% de los votos, respectivamente. Al PRI le habrían tocado 65 diputaciones de representación proporcional, los cuales, sumados a sus 155 curules de mayoría relativa, habrían implicado un total de 220 triunfos, lo cual constituye el 44% del total de la Cámara, con una sobrerrepresentación de 11.4 puntos porcentuales. En consecuencia, el INE realizó una vez más las correcciones correspondientes para limitar la sobrerrepresentación al máximo del 8%. El PRI terminó con 203 diputaciones, y el PVEM, con otras 47, un total de 250 curules.

Con todo, si se tomaran en conjunto las votaciones de ambos partidos (40.32%) y comparamos con el 50% de la Cámara que representan

las 250 curules totales, habría habido una sobrerrepresentación en conjunto de 9.68%, superior al 8% permitido. Lo anterior no tuvo efectos legales, en tanto que la normatividad solo valora la sobrerrepresentación para cada partido en lo individual, y no para la coalición en su conjunto. Adicionalmente, se mantenían los principios constitucionales fundamentales: ninguna fuerza política, incluso los dos partidos coaligados juntos, tendría trescientas diputaciones, no tendría los votos necesarios para cambiar por sí mismo la Constitución. Sin embargo, este sería el segundo precedente para una eventual sobrerrepresentación excesiva.

De cualquier manera, los partidos habían aprendido a registrar candidatos de manera que se mantuviera su legalidad, aunque una vez en la Cámara, las diputaciones cambiaran de bancada por pertenecer a un partido diferente al que las postuló. La experiencia de 2015 mostró que un partido suficientemente fuerte podría alcanzar a sobrerrepresentarse en el tope del 8%, pero introducir a más miembros de su instituto político a través de sus aliados en coalición.

VII. Los efectos en la representación proporcional de la elección de 2018

Desde que se estableció el sistema de representación proporcional en México en 1977, el objetivo era ensanchar las formas de participación política de los diversos grupos y corrientes políticos que no tenían anteriormente representación alguna en el Congreso de la Unión. No se trataba de incorporar un método de elección adicional, sino de abrir espacios para que cualquier grupo político que cumpliera un mínimo de reconocimiento nacional tuviera la oportunidad de participar en el debate político, aun cuando no obtuviera ningún triunfo en los distritos uninominales.

Por ello, se establecieron a lo largo de la historia, controles, que poco a poco evitaron que una fuerza política se sobrerrepresentara en exceso y desplazara o eliminara a los partidos minoritarios. Una prueba de ello fueron los llamados “candados” en la ley desde 1977. Por ejemplo, ante la fuerza electoral que tenía el PRI en los años setenta, la reforma constitucional de aquel año estableció lo siguiente:

> Artículo 54. La elección de los 100 diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:
>
> …
>
> II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) No haya obtenido 60 o más constancias de mayoría, y B) que alcance por lo menos el 1.5% de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

En pocas palabras, el mismo PRI limitó su participación en el reparto de diputaciones de representación proporcional, porque lo que se buscaba era reconocer la pluralidad política en el país y abandonar un sistema que le otorgaba el control completo del Poder Legislativo. En el mismo sentido evolucionaron las normas que limitaron a los partidos a tener trescientas o más diputaciones por ambos principios o que una fuerza se sobrerrepresentara en más del 8% en la Cámara de Diputaciones.

Como hemos visto hasta ahora, estas normas se respetaron al menos hasta la elección de 2009, y en el caso de 2012 y 2015, la sobrerrepresentación fue menor, sin consecuencias de concentración de poder por parte de algún partido. Esta cadena se rompió en 2018, debido a la alta votación que obtuvo la coalición encabezada por Morena y a los mecanismos que encontraron los partidos para incrementar su influencia, dadas las características de la Ley.

En la elección de 2018 se registraron ante el INE tres coaliciones: Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, el PT y el Partido Encuentro Social; la coalición Por México al Frente, integrada por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano, y la coalición Todos por México, integrada por el PRI, el PVEM y el Partido Nueva Alianza. Los candidatos presidenciales fueron Andrés Manuel López Obrador, Ricardo Anaya y José Antonio Meade, respectivamente, más Margarita Zavala (que se retiró de la contienda) y Jaime Rodríguez Calderón, como candidatos independientes. El triunfo de López Obrador fue inobjetable, con el 53.1% de la votación. Desde Carlos Salinas de Gortari en la elección de 1988, ningún otro presidente de México había tenido más del 50% de los votos.

El triunfo de López Obrador y la coalición Juntos Haremos Historia se reflejó en la votación y en la integración del Congreso de la Unión. En el cuadro siguiente se muestra el porcentaje de la votación nacional

emitida que obtuvo cada partido político en 2018 para realizar el reparto de las curules de representación proporcional. Recuérdese que la votación nacional emitida elimina de la votación total los votos nulos, los correspondientes a los partidos que no alcanzaron el 3% para mantener su registro, los de las candidaturas independientes y los de candidatos no registrados. De tal suerte, los porcentajes mostrados constituyen la base del reparto final sobre la que se distribuyen los doscientos asientos de representación proporcional.

Cuadro 1

Votación y porcentaje de la votación nacional emitida y obtenida por los partidos en la elección para integrar la Cámara de Diputaciones en 2018

Partido político nacional	*Votación*	*Porcentaje de la votación nacional emitida*
Partido Acción Nacional	10,093.012	19.8970
Partido Revolucionario Institucional	9,307.233	18.3479
Partido de la Revolución Democrática	2,967.452	5.8499
Partido del Trabajo	2,210.988	4.3587
Partido Verde Ecologista de México	2,694.654	5.3121
Movimiento Ciudadano	2,484.185	4.8972
Morena	20,968.859	41,3372
Total	50,726.383	100%

Fuente: INE, Acuerdo del Consejo General INE/CG1181/2018, 23 de agosto de 2018.

Con base en esa votación, el INE distribuyó las doscientas curules de representación proporcional de la siguiente manera:

Cuadro 2

Distribución de curules de representación proporcional en 2018

Partido político nacional	*Circunscripción*					*Total*
	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	
Partido Acción Nacional	8	13	7	7	6	41
Partido Revolucionario Institucional	8	9	7	6	8	38
Partido de la Revolución Democrática	1	2	2	4	3	12
Partido del Trabajo	---	---	1	1	1	3
Partido Verde Ecologista de México	2	3	2	2	2	11
Movimiento Ciudadano	5	1	1	1	2	10
Morena	16	12	20	19	18	85
Total	40	40	40	40	40	200

Fuente: *Idem.*

Los cálculos del INE fueron correctos para el reparto de representación proporcional. Como se puede ver, a cada partido le correspondió un porcentaje de las doscientas curules proporcional a su votación, salvo el caso del PT. Con el 4.35% de los votos le habrían correspondido aproximadamente nueve curules, pero de acuerdo con los términos del acuerdo con Morena, con poco más el 4% de la votación, el partido habría obtenido 58 diputaciones de mayoría relativa, todos ellos en distritos en los que la coalición había participado unida. Por lo tanto, con las nueve diputaciones de representación proporcional el PT se habría sobrerrepresentado, por lo que el INE redujo sus curules de representación proporcional de nueve a sólo tres, con lo que su sobrerrepresentación se ajustó al 8% que permite la ley.

En este caso confluyen varios fenómenos. Por un lado, era evidente que Morena había concedido 58 lugares ganadores al PT para evitar sobrerrepresentarse y perder muchos asientos de representación proporcional. Era poco probable que por sí mismo el PT obtuviera una votación mayor al 6 o 7 por ciento. Al concederle 58 triunfos de mayoría relativa, con una votación baja el PT perdería asientos de representación proporcional, pero nunca perdería los triunfos de mayoría relativa, y así se potenciaba la alianza entre ambos partidos. Así ocurrió, además de que muchos de los

distritos en los que ganó el PT, amparados en la experiencia priísta de 2012, habrían sido militantes morenistas. Lo mismo ocurrió con el Partido Encuentro Social (PES), que ni siquiera obtuvo el 3% de los votos y perdió su registro, pero por los acuerdos de la coalición obtuvo 56 curules de mayoría relativa en aquellos distritos en los que la coalición participó en conjunto. Las 56 diputaciones del PES representan el 11.2% del total de la Cámara para un partido que apenas alcanzó el 2.4% de la votación.

El mayor efecto de este esquema de distribución significó que la coalición Juntos Haremos Historia habría obtenido en su conjunto el 45.68% de los votos válidos para el reparto de representación proporcional, con lo que obtuvo 306 diputaciones equivalentes al 61.2% de la Cámara. Ello representó una sobrerrepresentación de 15.52 para una sola fuerza política representada en la coalición.

Adicionalmente, a lo largo de los tres años de la legislatura, la bancada de Morena se enriqueció con aquellos triunfos del PT y del PES que en realidad siempre habían pertenecido a Morena, aunque compitieron con otras fuerzas políticas. Por ello, Morena alcanzó a tener más de la mitad de la Cámara, con lo que ya no requería de sus aliados para hacer pasar nuevas leyes o reformar las anteriores, al menos en la Cámara de Diputaciones.

En 2018 se rompieron varias reglas que garantizaban el respeto a la pluralidad en el Poder Legislativo y la construcción democrática de los acuerdos, con base en la fuerza de la mayoría y la participación de las minorías. Regresamos a la etapa en que una fuerza política, ahora envuelta en la fórmula de las coaliciones, lograba obtener más de trescientas diputaciones, y el tope de sobrerrepresentación se respetó para cada partido, pero no para una coalición en su conjunto. Tanto el INE como el TEPJF, en su interpretación de la ley, avalaron esta situación. Lo que se olvidó fue el objetivo de haber construido un sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa desde 1977. Se trataba de incluir a todas las fuerzas, no de construir mayorías artificiales, que a la postre minaron la posibilidad de influencia de la oposición en el debate público. Fue justamente este tipo de mayorías las que permitieron que el presidente López Obrador pudiera pedirle a la Cámara de Diputaciones que no le cambiaran ni una sola coma a sus iniciativas de ley.

Sin duda, en 2018 la propia ley y la interpretación que de ella hicieron tanto el INE como el TEPJF mostraron sus limitaciones para garanti-

zar que prevalecieran los principios constitucionales, tanto en el rol de las coaliciones como en los objetivos que se buscan en la aplicación del principio de representación proporcional. Después de la confirmación por parte del TEPJF sobre la conformación de la Cámara de Diputaciones en 2018, el INE inició una reflexión para evitar que este tipo de vicios de la sobrerrepresentación se repitieran en 2021.

VIII. La contención de la sobrerrepresentación en la elección de 2021

Para la preparación de la elección de 2021, el tema del registro de las candidaturas de las coaliciones se convirtió en el tema central. Desde la elección de 2015 fue evidente que las coaliciones actuaron con una estrategia que le permitía al partido mayoritario de una coalición obtener un número importante de curules, sin caer en situaciones de sobrerrepresentación muy superior al 8% que permite la ley. Para ello, el o los partidos minoritarios aceptarían postular candidatos pertenecientes al partido mayoritario que, una vez en la Cámara, se integrarían a la bancada del partido mayoritario, con lo que su sobrerrepresentación real superaría el 8%. Como se vio anteriormente, eso ocurrió en las elecciones de 2015 y de 2018.

Este vicio se trató de combatir mediante el acuerdo del Consejo General, INE/CG193/2021 del 19 de marzo de 2021, justo en tiempo para el registro final de las candidaturas de los partidos coaligados. Al acuerdo se le conoció como el acuerdo de la "afiliación efectiva", y básicamente buscaba que el INE contara con la información probatoria de la afiliación partidista de las candidaturas de mayoría relativa de la coalición, al momento de su registro, para que en caso de que triunfara se asignara al partido al que estaría efectivamente afiliada la candidatura. De esta manera, en el momento de realizar el reparto de las curules de representación proporcional se aplicarían los lineamientos establecidos en la ley, pero el INE sabría con precisión cuántas diputaciones de mayoría relativa tendría cada partido coaligado, y con esa base calcular el tope máximo de sobrerrepresentación al que tendría derecho.

Con esta base, se respetó el derecho de los partidos a postular candidaturas de personas afiliadas a otros partidos, como había determinado el

Tribunal Electoral, pero los triunfos serían contabilizados a los partidos de los candidatos ganadores. De esta manera, un partido no se vería beneficiado por hacer la postulación de una candidatura que no estuviera afiliada a su instituto político.

De esta manera, para la elección de 2021 se registraron ante el INE dos coaliciones: Coalición Va por México, integrada por los partidos PRI, PAN y PRD, que postularon 219 fórmulas de mayoría relativa, y la coalición Juntos Hacemos Historia, integrada por los partidos Morena, PT y PVEM, que postularon 183 fórmulas de mayoría relativa.

Participaron en la elección tres partidos de creciente creación, pero ninguno de ellos logró obtener el 3% de la votación para mantener su registro, por lo que no tuvieron derecho a que se les asignaran diputaciones de representación proporcional. Estos partidos fueron: Partido Encuentro Social, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México. El cuadro siguiente muestra los resultados electorales que consideró el INE para hacer la asignación de curules de representación proporcional.

Cuadro 3

Votación y porcentaje de la votación nacional emitida obtenida por los partidos en la elección para integrar la Cámara de Diputaciones en 2021

Partido político nacional	*Votación*	*% de la votación nacopnal emitida (votación total)*
PAN	8,967.785	20.4061%
PRI	8,715.191	19.8313%
PRD	1,792.348	4.0785%
PT	1,594.635	3.6286%
PVEM	2,670.677	6.0771%
Movimiento Ciudadano	3,449.804	7.8500%
Morena	16,756.189	38.1285%
Total	43,946.629	100%

Fuente: INE, Acuerdo del Consejo General INE/CG1443/2021, 23 de agosto de 2021.

De esta manera, una vez realizados los ajustes en cada circunscripción, el reparto de las doscientos curules quedó como sigue:

Cuadro 4

Distribución de curules de representación proporcional en 2021

Partido político nacional	*Circunscripción*					*Total*
	1a.	*2a.*	*3a.*	*4a.*	*5a.*	
PAN	8	13	5	9	6	41
PRI	7	8	7	7	11	40
PRD	1	1	2	2	2	8
PT	1	1	2	2	1	7
PVEM	1	3	4	2	2	12
Movimiento Ciudadano	7	3	2	2	2	16
Morena	15	11	18	16	16	76
Total	40	40	40	40	40	200

Fuente: INE, Acuerdo del Consejo General INE/CG1443/2021, 23 de agosto de 2021.

Con base en esta distribución, ningún partido habría quedado sobrerrepresentado en exceso. Como se puede ver en el cuadro siguiente, la composición de la Cámara de Diputaciones respetó todos los extremos de la ley en el cómputo de las curules que correspondieron a cada partido. En el cuadro siguiente se muestra la composición final de la Cámara.

Cuadro 5

Distribución de curules de representación proporcional en 2021

Partido político nacional	*Curules MR (A)*	*Curules RP (B)*	*Total de curules (C) = A + B*
PAN	73	41	114
PRI	30	40	70
PRD	7	8	15
PT	30	7	37
PVEM	31	12	43
Movimiento Ciudadano	7	16	23
Morena	122	76	198
Total	300	200	500

Fuente: INE, Acuerdo del Consejo General INE/CG1443/2021, 23 de agosto de 2021.

Evidentemente, el INE cuidó que ningún partido se sobrerrepresentara más del 8% permitido por la ley, pero el efecto de los acuerdos tomados por el INE en combinación con los resultados obtenidos por los partidos también permitieron que ninguna de las coaliciones en su conjunto se sobrerrepresentara de más. La coalición Juntos Haremos Historia obtuvo en su conjunto el 47.81% de la votación, con lo que alcanzó 278 diputaciones, lo que equivale al 55.6% de la Cámara, es decir, una sobrerrepresentación de 7.79%, dentro de los límites permitidos. En el caso de la coalición Va por México, su votación total fue de 44.36, con lo que alcanzó 199 diputaciones, equivalentes al 39.8% de la Cámara.

En todo caso, lo importante fue que siguieron respetándose los objetivos constitucionales en el sentido de que ninguna fuerza electoral estuviera en condiciones de modificar por sí misma la Constitución. Las cosas serían muy diferentes en la elección de 2024.

IX. La elección de 2024: el rompimiento de los principios constitucionales

El desarrollo de las coaliciones muestra un gradual olvido de los principios que dieron origen a la representación proporcional como mecanismo de integración de mayorías y minorías en la conformación de los órganos legislativos. En todos los sistemas de representación proporcional, las democracias del mundo cuidan celosamente el objetivo de evitar que una sola fuerza electoral controle las asambleas. En términos reales, la democracia misma avanzó hacia sistemas que acercaran la manifestación de la voluntad popular en las urnas a su representación en los órganos legislativos.

En México, la representación proporcional siguió dos caminos en su evolución. Ya fuera con base en un convenio que distribuía la votación entre partidos coaligados o en la votación efectiva de cada fuerza electoral, la norma siempre determinó que a cada partido se le repartieran las curules conforme a su votación, cuidando que la sobrerrepresentación que pudiera generar el carácter mixto del sistema de mayoría relativa y representación proporcional no rebasara el 8% para cualquier partido. En la aplicación de esta norma el IFE y el INE siempre fueron consistentes.

El avance de los procedimientos democráticos en las leyes electorales, la mayor equidad en las condiciones de la competencia partidista y la autonomía e independencia de las autoridades electorales, permitieron que la integración del Poder Legislativo estuviera ceñido a la ley sin mayores consecuencias. Sin embargo, el abandono legal de la premisa que establecía el tratar a las coaliciones como si fueran un solo partido facilitó que se mermara el objetivo fundamental de la representación proporcional en las elecciones mexicanas.

Por otro lado, si bien los criterios aplicados con base en la ley por el IFE y el INE no se modificaron, la aplicación de la ley también permitió el respeto a los contenidos y objetivos fundamentales de la Constitución, es decir, evitar que una sola fuerza electoral se hiciera, por cualquier camino, del control mayoritario de las cámaras y abrir el espacio necesario para que las minorías tuvieran un mínimo de representación, siempre y cuando contaran una votación mínima a nivel nacional. Como se ha visto, la elección de 2018 rompió con exceso esta tradición, al permitir que tres partidos coaligados obtuvieran en su conjunto más de trescientas curules en la Cámara de Diputaciones. Aun así, se mantuvo viva la premisa de que una fuerza no pudiera cambiar la Constitución por sí misma.

En la elección de 2024 se rompieron, ahora sí, todos los cánones. La creciente mayoría de votos obtenidos por la coalición oficial volvió a colocar a las autoridades en un dilema sobre la interpretación correcta de la ley a fin de hacer una distribución adecuada de las curules de representación proporcional, al tiempo que se respetaran los principios constitucionales y mantener el sentido original de contar con un sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa, para integrar en las cámaras la pluralidad que caracteriza a la sociedad mexicana.

Para la elección se registraron ante el INE dos coaliciones, similares a las que compitieron en 2021: la coalición Sigamos Haciendo Historia, integrada por Morena, PT y PVEM, y la coalición Fuerza y Corazón por México, con el PAN, el PRI y el PRD. Por su parte, el INE reiteró para esta elección los criterios aplicados en 2021 sobre la afiliación efectiva para el registro de las candidaturas de las coaliciones y su eventual asignación en la distribución de las curules de representación proporcional.

Los resultados electorales otorgaron a la coalición oficial una importante mayoría que no había logrado en las elecciones anteriores. El cuadro siguiente muestra los resultados de los votos, tal como fueron depositados

en las urnas el 2 de junio de 2024. Los datos son relevantes, porque permiten valorar el peso nacional que tuvo cada partido y/o las coaliciones en la votación general. Como se puede ver, Morena obtuvo, por sí solo, el 40.83% de los votos, y junto con sus partidos aliados la votación alcanzó el 54.68%, al sumar el 5.47% del PT y el 8.39% del PVEM. Por otro lado, la coalición Fuerza y Corazón por México obtuvo en su conjunto el 30.45% de la votación total. Destaca la votación de Movimiento Ciudadano, que por sí solo obtuvo el 10.92% de los votos. El 3.95% son votos emitidos para candidatos no registrados, candidatos independientes y votos nulos.

Cuadro 6

Votación total emitida
Elección de diputaciones de representación proporcional en 2024

Partido político nacional	*Votación*	*Porcentaje (votación /votación total emitida*
PAN	10,046.629	16.89989933%
PRI	6,622.242	11.13957957%
PRD	1,449.176	2.437725978%
PT	3,253.564	5.472970492%
PVEM	4,992.286	8.397755189%
Movimiento Ciudadano	6,495.521	10.92641631%
Morena	24,277.957	40.8390744%
Candidaturas no registradas	49,305	0.082938221%
Candidaturas independientes	72,012	0.121134716%
Votos nulos	2,189.171	3.682505795%
Votación total emitida	59,447.863	100%

Fuente: Acuerdo del Consejo General INE/CG2129/2024, del 23 de agosto de 2024. (Los votos ya incluyen los resultados de las sentencias emitidas por el TEPJF de todos los recursos interpuestos en la elección).

Con esta base, el INE procedió a elaborar el proyecto de acuerdo para hacer la distribución de las curules de representación proporcional. Llamó

la atención que mucho antes de que el Consejo General hiciera el reparto correspondiente, la Secretaría de Gobernación hizo su propio cálculo y difundió su versión de cómo quedaría compuesta la Cámara de Diputaciones, otorgando a la coalición oficial la mayoría calificada. En su caso, el INE procedió a hacer el reparto siguiendo exactamente los mismos criterios que había aplicado en las elecciones anteriores, sobre la base de hacer la distribución a cada partido de manera individual y cuidando que ninguno de ellos rebasara la sobrerrepresentación posible de 8%.

Como en las elecciones anteriores, el INE procedió a realizar los cálculos correspondientes, empezando por calcular la votación nacional emitida para asignar las doscientas curules de representación proporcional. En el cuadro siguiente se muestra ese cálculo.

Cuadro 7

Votación y porcentaje de la votación nacional emitida obtenida por los partidos en la elección para integrar la Cámara de Diputaciones en 2024

Partido político nacional	*Votación*	*Porcentaje de la votación nacional emitida (votación total)*
PAN	10,046.629	18.04085817%
PRI	6,622.242	11.89164333%
PT	3,253.564	5.842465834%
PVEM	4,992.286	8.964710818%
Movimiento Ciudadano	6,495.521	11.66408883%
Morena	24,277,957	43.59623302%
Total	56,688.199	100%

Fuente: Acuerdo del Consejo General INE/CG2129/2024, del 23 de agosto de 2024.

El efecto de estos datos se tradujo en la siguiente distribución de las doscientas diputaciones de representación proporcional:

Cuadro 8

Distribución de curules de representación proporcional en 2024

Partido político nacional	*Circunscripción*					*Total*	*Mujeres*	*Hombres*
	1a.	*2a.*	*3a.*	*4a.*	*5a.*			
PAN	8	11	6	8	7	40	20	20
PRI	5	6	4	4	7	26	13	13
PT	2	3	4	2	2	13	7	6
PVEM	3	4	5	4	4	20	11	9
Movimiento Ciudadano	8	5	4	4	5	26	13	13
Morena	14	11	17	18	15	75	39	36
Total	40	40	40	40	40	200	103	97

Fuente: Acuerdo del Consejo General INE/CG2129/2024, del 23 de agosto de 2024.

Esta distribución incluye los ajustes que debió realizar el INE para tomar en consideración la afiliación efectiva de los candidatos y la sobrerrepresentación en la que incurrió Morena, que implicó reducir doce diputaciones para no rebasar el 8% permitido por la ley.

Como consecuencia de la aplicación literal de la ley y consistentemente con el procedimiento seguido en los procesos electorales anteriores, el INE acordó una distribución, que tendría los efectos que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 9

Distribución de curules de representación proporcional en 2024

Partido político nacional	*Curules MR (A)*	*Curules RP (B)*	*Total de curules (C) = A + B*
PAN	32	40	72
PRI	9	26	35
PRD	1	--	1
PT	38	13	51
PVEM	57	20	77

Movimiento Ciudadano	1	26	27
Morena	161	75	236
Candidatura independiente	1	--	1
Total	300	200	500

Fuente: Acuerdo del Consejo General INE/CG2129/2024, del 23 de agosto de 2024.

Evidentemente, el INE cuidó que ningún partido se sobrerrepresentara individualmente más del 8%. Sin embargo, no se cuidó el efecto en la relación entre el porcentaje de votos de una coalición y el porcentaje de curules en la Cámara. Los cuadros anteriores muestran, por ejemplo, que un partido como Movimiento Ciudadano habría obtenido el 11.6 de la votación nacional emitida, y se habría quedado solo con el 5.4% de la Cámara de Diputaciones. Esto significa una subrepresentación de 6.26%. Por otro lado, Morena, sin sus aliados, sólo con el 43.59% de la votación obtuvo el 47.2% de la Cámara.

En otras palabras, el sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa en México generó resultados contrarios a los objetivos que perseguía la representación proporcional en el sistema electoral: los partidos mayoritarios se vieron más favorecidos que los minoritarios. Esta situación ya había ocurrido en procesos electorales anteriores; sin embargo, cuando se analiza en relación con las coaliciones, la distorsión es mayor, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 10

Sobre y subrepresentación en la composición de la Cámara de Diputaciones en 2024

Partido o coalición	*Votación total emitida (%)*	*Votación nacional emitida (%)*	*Total de curules asignadas*	*Porcentaje del total de la Cámara de Diputaciones*	*Sobre o subrepresentación de la VTE*
Sigamos Haciendo Historia	54.69%	58.39%	364	72.8%	+18.11$
Fuerza y Corazón por México	30.45%	29.93%	108	21.6%	- 8.85%

Movimiento Ciudadano	10.92%	11.66%	27	5.4%	- 5.52%
PRD	2.47%	-	1	.2%	-2.27%
Total	-	100%	500	100%	-

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Acuerdo del Consejo General INE/CG2129/2024, del 23 de agosto de 2024.

Como se puede ver, el resultado final de la distribución de las curules de representación proporcional apunta a una sobrerrepresentación de la coalición Sigamos Haciendo Historia y a una subrepresentación de las todas las demás fuerzas electorales. En principio, el sentido de la representación proporcional es constituirse en un mecanismo que acerque lo más posible la proporción de los votos emitidos por la ciudadanía a los espacios de representación. Particularmente, busca que las minorías alcancen la representación mínima en los órganos legislativos, justamente para evitar que el proceso de toma de decisiones se concentre en los partidos mayoritarios. Estas premisas no se cumplieron en la distribución de la representación proporcional en 2024. Como ya se mencionó, el INE aplicó literalmente las normas aplicadas en elecciones anteriores, pero sin hacerse cargo del contenido de los principios constitucionales vigentes.

En esta ocasión, no importó que los resultados generaran que una sola fuerza coaligada obtuviera más de trescientas curules, y que adicionalmente sus curules fueran suficientes para proponer por sí mismas una reforma constitucional. Sin duda, los resultados de la elección generaron que por primera vez la combinación de mayoría relativa y representación proporcional posibilitara la sobrerrepresentación, como se muestra en el cuadro 10. Justamente esa situación ameritaba una interpretación amplia, amparada en los principios constitucionales, que valorara las consecuencias de la distribución que se aplicó.

El Tribunal Electoral avalaría más tarde la distribución de curules que hizo el Consejo General del INE. De esta forma, la señal mandada por la mayoría del Consejo General del INE plantea la premisa de que habría que privilegiar la literalidad de la norma y no la interpretación integral de la Constitución, a fin de poner la defensa de la democracia por encima de la rigidez de una norma que fue construida con base en la importancia de ampliar la representación de todas las fuerzas electorales.

X. Reflexión final

La historia de las coaliciones en nuestro sistema electoral ha experimentado diferentes reformas, desde la directriz explícita que las trataba como un solo partido político para hacer la distribución de las curules de representación proporcional, hasta un modelo que privilegió el trato individual por partido político. Así, hasta la elección de 2018 no se rompieron las bases fundamentales derivadas de la Constitución, que tendían a evitar que una sola fuerza electoral tuviera los votos suficientes para definir las decisiones del Congreso y tener los votos suficientes para cambiar la Constitución.

A lo largo de los años se fue debilitando el sentido original de establecer el sistema de la representación proporcional en nuestro sistema electoral. El IFE y el INE aplicaron consistentemente las normas vigentes para realizar la distribución de las curules de representación proporcional, sin que las consecuencias cuestionaran la vigencia de la pluralidad y la inclusión de las fuerzas electorales en la Cámara de Diputaciones. Cuando en 2018 se rompieron las premisas constitucionales, el Consejo General aprobó acuerdos como el relativo a la afiliación efectiva, que permitieron matizar los posibles efectos de una sobrerrepresentación excesiva en la conformación de la Cámara.

Anteriormente, la preponderancia de los valores constitucionales orientó al IFE, al INE y al TEPJF a tomar decisiones que le permitieron avanzar en la definición de criterios que fortalecieron los valores democráticos. De otra manera, no se habrían establecido criterios que permitieran construir el sistema de fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos, o el establecimiento de la paridad de género como garantía para garantizar los derechos de las mujeres, o más recientemente, la obligatoriedad a los partidos de postular candidaturas que garantizaran la representación de grupos minoritarios con las llamadas "acciones afirmativas". En ninguno de estos casos privó la literalidad de la ley, sino el ánimo democrático de todos los actores políticos por profundizar los procedimientos y las normas para el mejor desarrollo de nuestra democracia.

Los cambios ocurridos en el modelo de coaliciones y los efectos en la representación a través de los años requería de una actitud proactiva de las autoridades para salvaguardar los valores democráticos al amparo de la

Constitución. Eso no ocurrió ni en 2018 ni en 2024. Las omisiones ocurridas violentaron irremediablemente los principios constitucionales.

XI. Referencias bibliográficas

Reforma político Electoral constitucional de 1977, México, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf.*

Texto de la reforma legal de 1977, México, disponible en: *https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=201306&pagina=7&seccion=2.*

Texto de la Reforma Electoral de 1986, México, disponible en: *https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987#gsc.tab=0*

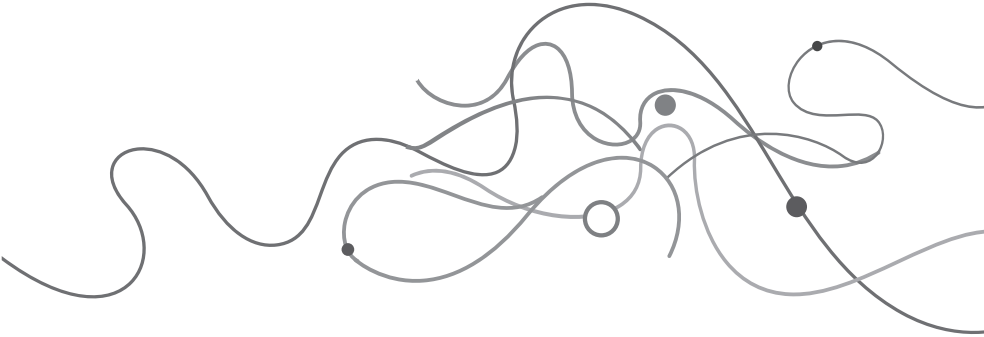
INE/CG804/2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social, los diputados que les corresponden para el periodo 2015-2018.

INE/CG1181/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2018-2021.

INE/CG1443/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional lectoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024.

INE/CG193/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina 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.

INE/CG2129/2024. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027.



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c7

VII. Sobrerrepresentación anticonstitucional en la Cámara de Diputados: una reconstrucción de sus antecedentes

Ciro Murayama*

Sumario: I. *Introducción.* II. *La reforma de 1996: diseño del Congreso, coaliciones y equidad.* III. *Efectos de la reforma de 1996.* IV. *Reforma de 2007-2008: el caso de las coaliciones.* V. *De la mínima a la extrema sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.* VI. *Bibliografía.*

I. Introducción

La conformación de la LXVI Legislatura en la Cámara de Diputados (2024-2027), con la presencia de una mayoría calificada para las bancadas de los partidos del gobierno (Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México), con 364 curules (73 por ciento del total), representa un punto de quiebre en la historia democrática del país por sus causas y sus efectos. Por sus causas, porque esa mayoría calificada no se debió a una votación popular que la concediera: 54% de los ciudadanos que votaron lo hicieron por esos partidos, de tal suerte que la coalición del gobierno obtuvo, sí, la mayoría simple en las urnas (por 4 puntos porcentuales), pero quedó a una distancia amplia de lograr la calificada (a 13 puntos). Así que fue la decisión del Instituto Nacional Electoral (INE), primero, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), después, lo que alteró el mandato de las urnas para configurar una mayoría calificada, que no puede considerarse sino artificial.

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Fue consejero del Consejo General del Instituto Nacional Electoral entre 2014 y 2023. Correo electrónico: ciromr@economia.unam.mx.

La Constitución vigente de la República, desde 1996 señala en su artículo 54 que ninguna fuerza puede tener más de trescientos diputados en total, y que tampoco puede hacerse un porcentaje de legisladores en la Cámara de Diputados que supere en ocho puntos el porcentaje de votación obtenida. Esas disposiciones constitucionales fueron vulneradas por las autoridades electorales nacionales (la administrativa y la jurisdiccional).

Los efectos de la mayoría calificada artificial en el Congreso se aprecian en la serie de reformas aprobadas en el primer periodo de la LXVI Legislatura, que han desfigurado el marco constitucional del país. Es el caso de la elección popular de jueces, magistrados y ministros, lo que permitió la captura por la mayoría política del Poder Judicial, afectando su independencia y la división de poderes inherente a toda democracia constitucional. También pueden señalarse las reformas para ampliar las causas de prisión oficiosa, en contra de criterios expresos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de Defensa, con lo cual se militariza la seguridad pública en el país. Se trata de reformas contrarias a las garantías y a los derechos individuales.

Este texto pondrá énfasis en la reconstrucción de los antecedentes que llevaron a la grave decisión de las autoridades electorales para otorgar la mayoría calificada para los partidos del gobierno en 2024. Dado que las reglas de conformación del Congreso vigentes datan de 1996, es preciso iniciar ahí la revisión, y poner énfasis en la posterior reforma de 2007-2008, así como en el papel que ha jugado la figura de las coaliciones electorales, que ha sido el punto clave del debate sobre la asignación de diputados plurinominales que, al final, ha dado lugar a la sobrerrepresentación en distintos momentos (2012, 2015, 2018 y 2024) por encima del límite constitucional. Se trata de una historia compleja, pero discernible.

II. La reforma de 1996: diseño del Congreso, coaliciones y equidad

La reforma constitucional de 1996 culminó el amplio ciclo de reformas que pueden considerarse diseñadas para impulsar la democratización, mismas que habían comenzado en 1977. En la materia que nos ocupa

definió las reglas para que en el Congreso de la Unión se expresara el pluralismo político del país.

Para la Cámara de Diputados se estableció, como ya ocurría desde la legislatura instalada en 1988, que había quinientos integrantes: trescientos electos por el principio de mayoría relativa en el mismo número de distritos y doscientos por el principio de representación proporcional. La novedad consistió en fijar límites a la presencia de una sola fuerza en la Cámara. Así, la base IV del artículo 54 constitucional señaló: "Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios", y la base 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 suporcentaje de votación nacional emitida".

El propósito de esas disposiciones puede leerse en la exposición de motivos de la reforma:

> Esta iniciativa propone establecer correlatos, de mayor simetría, entre porcentajes de votación y porcentajes de representación, lograr equidad en la competencia electoral, fortaleciendo el sistema de partidos, representar, de mejor forma, la voluntad ciudadana y distribuir el poder en la forma más amplia posible, sobre la base de la voluntad popular; fortalecer al Poder Legislativo y la independencia del Poder Judicial, a efecto de controlar el ejercicio del poder, creando dispositivos institucionales que obliguen a los gobernantes a responder y dar cuenta de sus actos ante quienes los eligieron, fortaleciendo el estado de derecho.[1]

El hecho de que se haya fijado como máximo un número de trescientos diputados (60% del total) para una fuerza, obligó a que todo cambio constitucional (para el que se requieren al menos dos terceras partes de cada una de las Cámaras, esto es, el 67%) fuese fruto de un amplio consenso político que involucrara a partidos antagónicos en la arena electoral. Se constitucionalizó, así, la "rigidez" para cambiar la propia Constitución a la que alude Lorenzo Córdova (2024).

Ahora bien, las disposiciones constitucionales fueron traducidas entonces al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1996. En materia de asignación de plurinominales, para apli-

[1] *DOF*: 02/09/2024, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5737808&fecha=02/09/2024#gsc.tab=0*

car el límite a la sobrerrepresentación establecido en la Constitución, dicha ley precisó, en el artículo 14, párrafo segundo:

> 2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual, al partido político cuyo número de diputados, por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

Un elemento que resultó clave en el debate posterior acerca de la sobrerrepresentación fue la regulación de las coaliciones electorales. El tema se definió con claridad en 1996. El artículo 60 del Cofipe lo hizo con la siguiente redacción: "4. A la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, *como si se tratara de un solo partido* y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición" (énfasis propio).

Así, no hubo lugar a duda: el límite de la sobrerrepresentación se estableció para un partido lo mismo que para partidos, en plural, coaligados. La razón es importante: la Constitución protege los derechos, y el bien mayor a tutelar en la conformación de la Cámara de Diputados es el de la representación diáfana del voto popular. En este sentido, la sobrerrepresentación es una alteración a la igualdad del sufragio depositado en las urnas, por lo que el límite a la misma es general; no importa si la distorsión viene de un partido en lo individual o de una coalición: la taxativa es plena, el límite de 8 puntos de sobrerrepresentación aplica por igual al partido y a la coalición, que son sinónimos para este fin.

Cabe decir, a propósito de las coaliciones, que éstas competían con un "emblema único" en la boleta electoral.

Otro de los ejes sustantivos de la reforma de 1996 fue crear condiciones de equidad en la contienda electoral. Para ello, se aprobó que el financiamiento público a los partidos debería ser preponderante sobre el de origen privado, y se fijaron reglas para su distribución: 70% de acuerdo con el porcentaje de votos logrado por cada partido en la última elección a la Cámara de Diputados y 30% de forma igualitaria.

III. Efectos de la reforma de 1996

La reforma de 1996 implicó significativos avances en la vida política del país. En 1997, fruto de unas elecciones competidas y equitativas, se produjo el primer "gobierno dividido" en la historia del país (Marván, 2025). En 2000 se dio la primera alternancia en la presidencia en siete décadas, y ese mismo año no hubo mayoría de una fuerza política en el Senado. La división de poderes era un hecho, así como la posibilidad pacífica de cambio de partido en el gobierno, característica propia de una vida democrática.

No obstante, se detectaron problemas puntuales surgidos del diseño de 1996. Uno de ellos, que comenté en un texto en la revista *Voz y Voto* (Murayama, 2001), consistía en que la fórmula para calcular el monto de financiamiento público total dependía de multiplicar los costos mínimos de campaña por el número de partidos con representación en el Congreso. Así, se daba el contrasentido de que la llegada de nuevos partidos, de más competidores electorales, se tradujera en incrementos netos muy importantes de los recursos públicos que recibían todos los partidos, en especial los de mayor presencia.

Además, los nuevos partidos políticos podían coaligarse, en su primera elección, con los partidos ya asentados, lo que les favorecía la conservación del registro para lo que, en ese entonces, debían recibir al menos el 2 por ciento de la votación total. En la elección del año 2000, por ejemplo, la coalición encabezada por el Partido de la Revolución Democrática incorporó a tres partidos que no habían competido antes, y que merced a lo estipulado en el convenio conservaron su registro y obtuvieron representación en el Congreso: Partido Alianza Social (PAS), Partido Sociedad Nacionalista (PSN) y Convergencia por la Democracia. La llegada de esos nuevos partidos implicó un aumento en el financiamiento público ordinario para los partidos de 51 por ciento para 2001.

Asimismo, el hecho de que los partidos coaligados participaran en la boleta electoral con un emblema único producía un serio problema: que no pudiera saberse cuántos votos había recibido cada partido en lo individual. Era necesario entonces asignar a cada partido coaligado el porcentaje de votos siguiendo un reparto establecido en el convenio de coalición respectivo. Así, la coalición podía definir si se obtiene entre el 25 y el 30

por ciento de la votación nacional, el 2 por ciento será para el partido B y el resto para el partido A. De esa forma, se aseguraba el registro del partido con menor presencia.

Los efectos imprevistos pueden expresarse así: la existencia de incentivos entre los partidos de mayor presencia para coaligarse con nuevos partidos que podrían asegurar su registro vía el convenio de coalición, y un incremento desmesurado en el costo del sistema de partidos. Esas situaciones indeseables, una vez detectadas, fueron atendidas en la reforma electoral de 2007-2008.

IV. Reforma de 2007-2008: el caso de las coaliciones

La reforma constitucional de 2007 tuvo como propósito central mejorar las condiciones de la competencia electoral y evitar la influencia de poderes fácticos, en particular de la industria de radio y televisión en la propaganda política (Córdova y Salazar, 2008). Pero esa reforma permitió también ajustar otros aspectos de la legislación electoral que habían dado lugar a efectos no deseados, como la sobrevivencia de partidos políticos —con representación en el Congreso y recibiendo montos significativos de financiamiento público— sin contar con apoyo ciudadano real.

En concreto, se determinó que los partidos coaligados debían participar, cada uno, con su propio emblema en la boleta electoral. A la vez, en la legislación secundaria se permitía una "ayuda" a los partidos minoritarios que no hubieran alcanzado por sí mismos el registro, para que con votos de sus aliados lograran mantenerse vigentes; esta última disposición, en buena hora, fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La exposición de motivos de la reforma electoral a la legislación secundaria de 2007, concretada en 2008, señalaba:

> …se propone que, de así convenirlo los partidos coaligados, el convenio respectivo pueda establecer para el caso que alguno de ellos no alcance el mínimo de votación requerido, pero su votación sea al menos del uno por ciento, de la votación obtenida por otro partido —u otros— se asigne a los primeros el porcentaje necesario a fin de que acrediten ese mínimo, sin poder en ningún caso excederlo. Serán los partidos

> que integren una coalición quienes decidan aplicar o prescindir de esta posibilidad que deja abierta la norma legal; los electores decidirán el respaldo que merezca cada partido, sea que participe en una coalición o lo haga por sí mismo; la sociedad estará informada del respaldo que cada partido merece de parte de los electores.

Y añadía:

> La Iniciativa propone que, en todo caso, cada uno de los partidos coaligados *aparezca en la boleta con su propio emblema, y que los votos se sumen a favor del candidato de la coalición y cuenten, por separado, a favor de cada partido*. En consecuencia, los partidos coaligados deberán registrar, por sí mismos, listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y a senadores por el mismo principio (énfasis propio).[2]

La posibilidad de que los partidos coaligados pudieran ayudarse, vía el trasvase de votos de uno a otro, para conservar el registro fue debidamente decretada contraria a la Constitución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El máximo tribunal del país estableció (Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas) que el mecanismo de transferencia de votos de un partido a otro por medio de un convenio violaba la voluntad expresa del elector: "no es razonable que un partido que no obtuvo los votos por sí mismo se le dé una transfusión de votos para mantenerlo con vida".

Conviene citar el razonamiento de la Corte de forma más extensa:

> 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 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

[2] *DOF* 14-01-2008, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/070_DOF_14ene08.pdf*.

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.[3]

Una vez eliminada esa arbitraria disposición, es oportuno concentrarse en lo que sí se aprobó y se mantuvo vigente en materia de coaliciones para demostrar cómo el legislador en ningún momento aprobó y ni siquiera discutió la posibilidad de que al separar los emblemas de los partidos coaligados de la boleta electoral, ello implicara eximir a los coaligados de la obligación de respetar en conjunto el límite de sobrerrepresentación del 8% entre el porcentaje de votos y de curules en la Cámara de Diputados.

En una publicación que hizo un análisis puntual y riguroso de la reforma de 2007 puede encontrarse la explicación de las modificaciones a la regulación de las coaliciones electorales. Jorge Alcocer (2008: 221), experto en materia electoral, detalla esos cambios:

> Los partidos que formen coalición electoral, cualquiera que sea su modalidad o ámbito, deberán aparecer en la boleta por separado; los votos se sumarán para el candidato y se computarám, para efectos de registro y derechos, para cada partido; en el caso que el ciudadano cruce dos o más emblemas de los partidos que integran la coalición, los votos solamente contarán para el candidato.

Además, continúa Alcocer, se dispuso que "Sin importar la modalidad o ámbito de la coalición legislativa, cada partido coaligado deberá registrar su propia lista de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional".

Por último, se especificó que "A los candidatos de coalición les será aplicado el tope de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido". Además, en su primera participación en elecciones, los partidos de nuevo registro no podrán ser parte de coaliciones electorales.

Como puede apreciarse, de lo que se trataba era de distinguir la votación real que recibía cada partido coaligado, de permitir que cada uno

[3] Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, disponible en: *https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2008/19/2_97552_0_firmado.pdf.*

accediera al número de diputados plurinominales que le correspondiera, así como de especificar que las obligaciones de respeto a los límites establecidos por la ley para los partidos, como es el caso de los topes de gasto de campaña, fueran respetados por las coaliciones como se si tratara de un solo partido: no había topes de gasto acumulativos, el límite para cada partido lo era también para la coalición. El legislador no consideró necesario señalar que los límites constitucionales a los partidos lo eran también para las coaliciones electorales, que siempre se habían sujetado a esa regla constitucional.

V. De la mínima a la extrema sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados

Una vez aprobada la reforma electoral de 2007-2008, los partidos coaligados empezaron a competir con su propio logo en la boleta electoral. Ello tuvo la virtud de permitir conocer la votación real de cada fuerza política.

Sin embargo, la asignación de diputados plurinominales comenzó a hacerse partido por partido, ya no por coalición, lo que resulta correcto y comprensible, pero no se puso cuidado en hacer una revisión, desde la autoridad electoral, de que el límite de 8 por ciento de representación se verificara para los partidos en lo individual, y también para las coaliciones, como sí se hacía, por ejemplo, al verificar que no hubiera un rebase de tope de gastos de campaña por las candidaturas de coalición.

Lo anterior puede explicarse, en parte, porque en 2009, la primera elección tras el ajuste de la reforma de 2007-2008, no hubo sobrerrepresentación ni en lo individual ni por coalición alguna por encima del límite constitucional de ocho puntos porcentuales (véase la tabla 1). No obstante, en 2012 sí se dio una ligera sobrerrepresentación de los partidos PRI y PVEM en su conjunto, pues sumando sus votos y sus legisladores la diferencia porcentual fue de 8.2 por ciento. Ese 0.2 por encima del límite de la Constitución equivale a un solo diputado. Lo cierto es que este escenario no lo detectaron ni la autoridad electoral ni los partidos políticos ni la academia.

La primera vez que se discutió el tema de la sobrerrepresentación a partir de las coaliciones fue a propósito de la elección federal de 2015. En esa ocasión, los representantes de los partidos Morena y de la Revolución

Democrática ante el INE argumentaron la existencia de siete candidatos ganadores de la coalición PRI-PVEM que se registraron como del Verde, siendo en realidad militantes del PRI, lo que se conoció como los "diputados sandía, verdes por fuera, pero rojos por dentro".[4] Como integrante de ese Consejo General, de forma autocrítica señalo que el novedoso tema no fue atendido ni resuelto de forma conveniente, y, en efecto, si se observan los datos (tabla 1), entre el PRI y el PVEM terminaron por reunir un porcentaje de diputados superior en 9.7 puntos al porcentaje de su votación agregada; es decir, se rebasó el límite constitucional de sobrerrepresentación en 1.7%.

Sin modificación de criterios de asignación de plurinominales se llegó a la elección de 2018. Ahí, como muestra la tabla 1, se dio una sobrerrepresentación de la coalición que resultó ganadora, llamada Juntos Haremos Historia (JHH), integrada por Morena, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social, de prácticamente el doble que el límite constitucional de ocho puntos: 15.9%.

Lo anómalo de la situación motivó estudios sobre lo que hizo posible esa realidad. Refiero un análisis propio (Murayama, 2019), donde se explica que el exceso en la representación se debió al mal uso de la figura de coalición electoral. En ese texto se argumenta:

> El problema surge cuando candidatos de una coalición que pertenecen al partido A se registran formalmente como candidatos por el partido B o C de la misma. Si esos candidatos resultan ganadores, se tomarán como de B o C y no contarán para verificar que no se exceda el límite de la sobre representación de A.

En la elección de 2018, Morena trasladó triunfos distritales obtenidos por la votación a favor en su emblema, a los partidos coaligados: "los 58 diputados que obtuvo el PT se debieron a que la ciudadanía cruzó en la boleta electoral el logo de Morena y lo mismo ocurrió con los 56 triunfos adjudicados al PES". A cambio de "restar" triunfos distritales propios, Morena pudo recibir decenas de diputados plurinominales que sin la coalición no le habrían correspondido.

[4] La discusión puede consultarse en: *https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/08_Agosto/VECGEX23AGO15.pdf.*

Esta evidencia dio lugar a la búsqueda de soluciones y a intensos debates entre los consejeros electorales del INE entre 2019 y 2021. Así, por ejemplo, se identificó jurisprudencia que podría ser aplicable al tema de la sobrerrepresentación. Dos sentencias del TEPJF relacionadas con el asunto, una emitida por la Sala Monterrey y la otra por la Sala Xalapa,[5] dieron origen a la contradicción de criterios SUP-CDC-8/2015 sobre la que la Sala Superior determinó 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.*

Cabe decir que la Sala Superior ordenó a la Coordinación de Jurisprudencia del TEPJF, verificar la pertinencia de continuidad de la jurisprudencia en cita, por lo que en noviembre de 2018 dicha Coordinación opinó que, tal como lo señaló la Sala Superior al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-8/2015, la autoridad administrativa electoral deberá ajustar sus acuerdos de asignación de diputados de representación proporcional a los parámetros constitucionales, para evitar la sobre y la subrrepresentación de los órganos legislativos cuando se surta el supuesto

[5] La Sala Regional Monterrey en los juicios de revisión constitucional electoral SM-JRC-2/2014 y SM-JRC-3/2014 acumulado resolvió *modificar* el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, en el que se aprobó el registro de la Coalición Parcial "Todos somos Coahuila". Lo anterior porque consideró que el acuerdo impugnado no era conforme con los límites y principios constitucionales rectores del sistema de representación proporcional, al permitir que en dicho convenio de coalición se pudiera "negociar de manera estratégica que, de llegar a obtener el triunfo, el escaño le será contabilizado a un partido distinto al que se encuentra afiliado, para efectos del procedimiento de asignación". Por otro lado, la Sala Regional Xalapa en los recursos de apelación SX-RAP-14/2015, SX-RAP-16/2015, SX-RAP-17/2015 y SX-RAP-18/2015 *confirmar* los acuerdos del Consejo General del INE, mediante los cuales se realizó el registro supletorio de fórmulas de candidatas y candidatos a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para las elecciones federales de 2015.

de que la facultad de autodeterminación genere sobrerrepresentación (que un partido coaligado pueda postular militantes de otro partido). Ello hacía imperativo que el INE, antes de la elección de 2021, se definiera sobre la materia.

En virtud de lo anterior, puse a consideración de los integrantes con voto del Consejo General lo siguiente:

> Con la única finalidad de eliminar la posibilidad de transgresión a la norma constitucional establecida en el artículo 54, inciso V de la Carta Magna, así como de respetar el sistema de representación mexicano, se hace necesario modificar del reglamento de elecciones la posibilidad de que sean los partidos políticos los que decidan la asignación de diputados dependiendo del acuerdo establecido en los convenios de coalición. Asimismo, se hace necesario que se incluya en el artículo 413 del Reglamento de Elecciones un numeral que indique que la asignación de curules por el principio de Mayoría Relativa en el caso de partidos que participen en coalición se realizará con base en el partido político que haya sido más votado en cada distrito.
>
> En consecuencia, propuse el siguiente acuerdo:
>
> *Se adicione el numeral 4 al artículo 413 del Reglamento de Elecciones para quedar de la siguiente manera:*
>
> …
>
> 4. En el caso de elección de legisladores, la asignación de las curules por el principio de mayoría relativa para partidos políticos que participen en coalición se realizará con base en el partido político que haya sido más votado en cada distrito electoral.

La propuesta no alcanzó mayoría entre los consejeros, por lo que fue necesario buscar alternativas para evitar o atemperar la vulneración al límite constitucional de sobrerrepresentación. La figura que logró el respaldo mayoritario entre los consejeros fue la introducción de la "afiliación efectiva", para evitar que militantes del partido A se registraran como candidatos del partido B. El acuerdo del INE de 2021 dice a la letra:[6]

> Para efectos de la determinación del partido político al que corresponden los triunfos en los distritos uninominales correspondientes a candidaturas postuladas por una coalición, se tomarán en consideración los criterios siguientes:

[6] INE/CG193/2021, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf.*

> a) En primer lugar, el Instituto a través de la DEPPP verificará la afiliación efectiva de cada una de las candidatas y los candidatos triunfadores por el principio de mayoría relativa. Para estos efectos, y a fin de garantizar la certeza en el desarrollo del proceso electoral, se considerará "afiliación efectiva", aquélla que esté vigente al momento del registro de la candidatura (de entre los partidos que integran la coalición que lo postuló), es decir al 22 de marzo de 2021.
>
> 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).

Fue, es necesario decirlo, una solución insuficiente. Así lo manifesté en la sesión del Consejo General del 19 de marzo de 2021:

> ...si bien en mi opinión habría formas más diáfanas para evitar que se vulnere la Constitución simplemente verificando que no exista rebase al límite del ocho por ciento ni por partido ni por coalición alguna, comparto el propósito garantista de respeto al sufragio popular que contiene el proyecto que elaboraron mis colegas integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

¿Por qué había formas más diáfanas? Porque la afectación a la representación y la burla al voto ocurren cuando el partido más votado en un distrito transfiere ese triunfo a su socio, así sea a través de una candidatura que no recaiga en un militante del partido de mayor arraigo. Si la Suprema Corte de la Nación ya había prohibido en 2008 la transferencia de votos entre fuerzas políticas aliadas en una coalición, siguiendo la misma lógica era posible evitar la transferencia de triunfos distritales entre partidos coaligados.

En todo caso, el acuerdo de 2021 significó empezar a discutir y corregir en sede administrativa, con el respaldo posterior del Tribunal Electoral, la omisión en que se había incurrido ante las conformaciones parlamentarias de la Cámara de Diputados que vulneraban el límite de ocho puntos establecido en el artículo 54 de la Constitución. Señalé ese cambio de la autoridad electoral en la sesión mencionada:

> El proyecto retoma el espíritu de la reforma constitucional de 2009 y de las sentencias de la Corte contra el trasvase de votos entre partidos que ocurría cuando los partidos coaligados aparecían en un solo emblema en la boleta electoral.
>
> Ahora se pone un límite al trasvase de triunfos de mayoría relativa a lo que el doctor Benito Nacif definió como el uso de partidos nodriza para ocultar triunfos uninominales y poder así recibir más diputados de representación proporcional.
>
> Se ha dicho que en el INE no hay autocrítica, este acuerdo es un claro mentis a esa afirmación, estamos haciendo una severa autocrítica, reconociendo que en 2015 y 2018 no dimensionamos hasta dónde se podía alterar la representación popular por la vía de la sobrerrepresentación afectando el sentido de los votos depositados en las urnas mayorías y minorías artificiales. Nos equivocamos, sí, una vez no frenando la representación de unos y otra vez no limitando la de otros, un error sin sesgo ni favoritismo, pero error; ahora sería grave permitir que ocurra de nuevo independientemente de quién pueda haberse beneficiado, que cerremos los ojos ante la evidencia, que renunciemos a hacer valer la Constitución cuando sabemos que puede vulnerarse su letra, como consta que ha pasado.[7]

En ese proceso electoral hubo una discusión adicional en el Consejo General del INE para tratar de evitar la sobrerrepresentación por encima del límite constitucional. El Comité Técnico de los Conteos Rápidos del INE consultó de qué manera debería hacer la asignación de las diputaciones de representación proporcional, lo que dio lugar a una nueva discusión el 20 de mayo de 2021 al seno del Consejo General. La consejera Claudia Zavala argumentó contra la idea de entender la sobrerrepresentación del 8% como un premio al partido o partidos más votados, y sugirió una fórmula alternativa:[8]

> El proyecto que se presenta a su consideración generó yo creo que una discusión muy virtuosa al interior de las y los consejeros respecto de cómo vamos a entender la asignación, y digo virtuosa porque es antes de que se dé cualquier tipo de resultado, y me parece que eso nutre mucho la integración de nuestro órgano.

---

[7] La versión estenográfica de esa sesión puede consultarse en: *https://centralelectoral.ine.mx/2021/03/19/version-estenografica-de-la-2o-sesion-extraordinaria-del-consejo-general-19-de-marzo-de-2021/.*

[8] Esa versión estenográfica está disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120042/CG2ex202105-20-VE.pdf.*

Es discutir en abstracto, compartir las ideas y, por supuesto que agradezco mucho a las consejeras y a los consejeros estas reuniones, porque es como nos nutrimos para poder adoptar alguna postura respecto de cómo estamos entendiendo las cosas.

A partir de esa discusión, el proyecto que hoy se presenta contiene una definición de cómo se va a llevar a cabo la aplicación de la asignación, la fórmula de asignación de curules.

Es una posición mayoritaria, por eso se presenta a este Consejo General porque es la que tiene mayor consenso.

Y el mayor consenso parte de una interpretación que siempre se ha venido aplicando una fórmula de esta manera, de tal cual los pasos como se dan y se sugieren en la fórmula de asignación.

No obstante, hay otra posición y es a la que yo me adscribo, que en este tema de asignación de curules por representación proporcional, a lo que nosotros tenemos que tender es a la finalidad del principio, ¿para qué fue puesto este principio de representación proporcional?, y esto es nuestra historia, si vemos por finalidad una interpretación teleológica, podemos ver que es la incorporación de minorías a la representación política a través de la asignación de diputaciones de las 200 diputaciones.

Y también eso lleva y conlleva, por supuesto, al cumplimiento del principio de pluralidad política. Ese con un contexto y un argumento histórico, se refuerza claramente porque las diversas reformas y particularmente la de 1996, puso énfasis en cuál es la finalidad del principio de representación proporcional.

A partir de ello, me parece que el paso que nosotros tenemos, literalmente delimitado en la fórmula legal, tiene que tener y encontrar un sentido en cuanto a cómo vamos a ver la sobrerrepresentación permitida en un momento en la Constitución y en qué momento la tenemos que ver.

Me parece que en la interpretación que sostengo, que no es la que tiene el proyecto porque esta es fiel a como vienen los pasos en la legislación, me parece que en esta interpretación lo que tenemos que ver es que el ocho por ciento de sobrerrepresentación, como tope constitucional, tiene que verse al final de la distribución, pero no se les tiene que dar como si les perteneciera desde un principio en la asignación de representación proporcional.

¿Y por qué no? porque eso resta posibilidades a los partidos minoritarios, de incorporar un mayor número de curules, si es que cumplieron con su requisito de representatividad, más del tres por ciento de la votación válida emitida.

La propuesta de la consejera Zavala contó con el apoyo del consejero presidente, Lorenzo Córdova, de Jaime Rivera y del autor de este texto. Además, se presentó un voto particular firmado por los consejeros Zavala, Córdova y Murayama, que resumía la propuesta que no fue adoptada por el Consejo General:[9]

> 1. Distribuir a los partidos políticos las diputaciones con base en su porcentaje de votación real obtenida (voto-representatividad);
>
> 2. Alcanzar el propósito del principio del principio de representación proporcional (valor de pluralidad, en cuanto a cuáles opciones relevantes, pero minoritarias, puedan acceder a los escaños y ejerzan la representación que surge de los votos alcanzados); y con ello
>
> 3. Hacer prevalecer los principios del sistema pluralidad y proporcionalidad, sin desatender las disposiciones constitucionales y legales.

La idea, en suma, era acercar al máximo el porcentaje de votos obtenido por cada partido a nivel nacional con el porcentaje de legisladores en la Cámara de Diputados.

Finalmente, en la elección de 2021, una vez que se había detectado el serio problema de la sobrerrepresentación, no fue necesario limitar un exceso de legisladores superior al 8 por ciento por parte de partido político o coalición alguna. Como se observa en la tabla 1, los votos agregados de Morena, el PT y el PVEM equivalieron al 47.8% de la votación nacional efectiva —restando los votos nulos, por candidatos no registrados y por partidos que perdieron el registro— y se hicieron con 278 diputados por ambos principios, es decir, el 55.6% de la Cámara, dando una sobrerrepresentación agregada de 7.8 puntos, inferior al 8% que establece la Constitución.

No puede saberse qué habría pasado en la asignación de diputaciones plurinominales en 2021 de haberse dado un escenario en el que los partidos de una coalición superaran en conjunto el 8% de sobrerrepresentación. Habría significado una oportunidad de discernir criterios antes de 2024, cuando se dio una sobrerrepresentación que implicó, por primera vez en la historia democrática de México, la conformación de una mayoría calificada de una coalición electoral en la Cámara de Diputados.

Desde mi punto de vista, el hecho de haber aprobado el criterio de afiliación efectiva para evitar el fraude a la ley a través de las coaliciones

[9] Dicho voto particular puede consultarse en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120002/CG2ex202105-20-ap-1-VP-LCV-BZP-CMR.pdf.*

significó un precedente, validado por el Tribunal Electoral, de cómo resulta viable que las autoridades modifiquen criterios previos si con eso se busca proteger los derechos políticos de la ciudadanía, entre ellos el de la representación efectiva y la igualdad del voto. Además, atendiendo al artículo 1o. constitucional, que obliga a todas las autoridades a dar preeminencia a los derechos humanos en sus determinaciones, era posible haber hecho valer el espíritu y la letra de la Constitución de 1996 para evitar la distorsión de la representación parlamentaria.

En este texto se ha argumentado cómo la sobrerrepresentación a partir de las coaliciones fue un efecto indeseado y no previsto de la reforma de 2007-2008, pero que podía ser corregido de prevalecer un espíritu democrático y garantista, así como la autonomía e independencia, de las autoridades electorales.

Como se sabe, una mayoría de siete consejeros del INE, con las excepciones de Martín Faz, Dania Ravel, Jaime Rivera y Claudia Zavala, avaló la sobrerrepresentación, que benefició a los partidos del gobierno. Ello fue confirmado también por una mayoría del Tribunal Electoral con el voto en contra de la magistrada Janine Otálora.

En lo individual, Morena tuvo una sobrerrepresentación de 3.6%; el PVEM, del 6.4%, y el PT, de 4.4% en la asignación de diputados que realizó el INE para la legislatura 2024-2027, dando una sobrerrepresentación acumulada de 14.4% frente a la votación nacional emitida (tabla 2). El criterio del INE y del Tribunal Electoral en los hechos permitió que el límite de sobrerrepresentación se vulnerara al dar permiso a un exceso acumulado de sobrerrepresentación. No tutelaron el valor del voto. En su lógica, si un partido viola el límite de la Constitución es incorrecto, pero si lo hacen varios aliados, entonces es aceptable. Se trata de la decisión más lamentable en la historia de las autoridades electorales de México.

Tabla 1
Sobrerrepresentación de la coalición más votada a la Cámara de Diputados, 2009-2024

	2009	*2012*	*2015*	*2018*	*2021*	*2024*
Coalición más votada	PRI-PVEM	PRI-PVEM	PRI-PVEM	JHH	JHH	SHH
Votación nacional emitida %	46.7	40.0	39.41	45.7	47.8	58.4
Diputaciones MR	188	177	166	220	183	256
Diputaciones RP	70	64	63	88	95	108
Total diputados	258	241	228	308	278	364
Porcentaje de diputados	51.6	48.2	45.6	61.6	55.6	72.8
Diferencia % votos y %curules	4.9	8.2	9.7	15.9	7.8	14.4

Fuente: elaboración propia a partir de los acuerdos de asignación de diputaciones plurinominales del IFE/INE.

Tabla 2
Sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados 2024-2027

	Porcentaje de votos	*Diputados de mayoría relativa*	*Diputados proporcionales*	*Total*	*Porcentaje de diputados*	*Sobre o sub representación*
PAN	18.0	32	40	72	14.4	-3.6
PRI	11.9	9	26	35	7	-4.9
PT	5.8	38	13	51	10.2	4.4
PVEM	9.0	57	20	77	15.4	6.4
MC	11.7	1	26	27	5.4	-6.3
Morena	43.6	161	75	236	47.2	3.6
Ind	N.A.	1	N.A.	1	0.2	0.2
PRD	N.A.	1	0	1	0.2	0.2
Total	100.0	300	200	500	100	0.0
SHH	58.4	256.0	108.0	364.0	72.8	14.4

Fuente: elaboración propia a partir del acuerdo del INE CG/

VI. Bibliografía

Alcocer, J., 2008, "El sistema de partidos en la reforma de 2007", en Córdova y Salazar (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo escenario*, México, TEPJF.

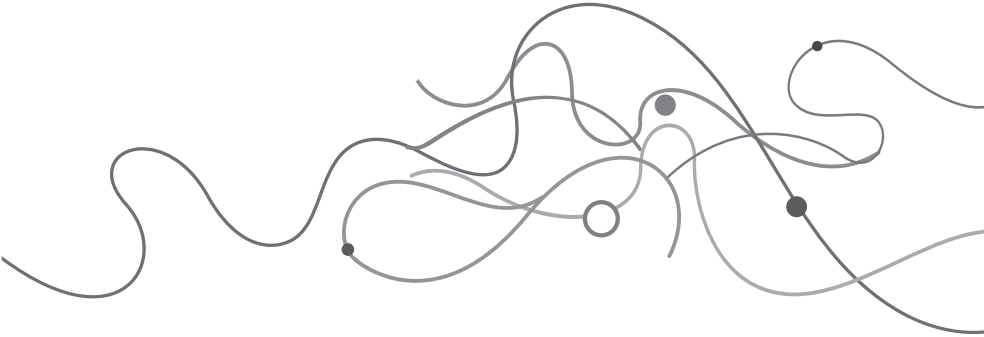
Córdova, L., 2024, *La democracia constitucional en riesgo*, México, Cal y Arena.

Córdova, L. y Salazar, P., 2008, *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo escenario*, México, TEPJF.

Marván, M., 2025, *El papel del Poder Legislativo en la democracia mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

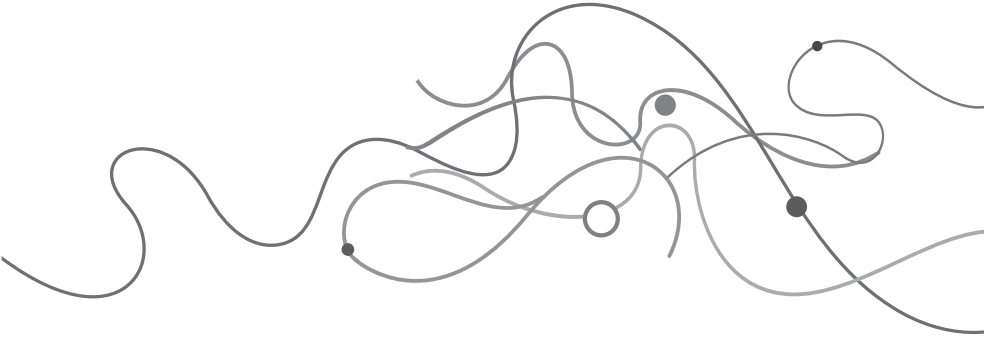
Murayama, C., 2001, "Dinero y partidos. La perversión de la política", *Voz y Voto*, núm. 98, México.

Murayama, C., 2019, "La captura del Congreso por Morena", *Nexos*, núm. 499, México.



tercera parte.

Integración de las Cámaras del Congreso de la Unión en 2024



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c8

VIII. Constitución y representación democrática: contra la sobrerrepresentación*

Lorenzo Córdova Vianello**

Sumario: I. *Premisa conceptual*. II. *Breve interludio sobre la interpretación de la ley*. III. *El dilema de la sobrerrepresentación*. IV. *Letrismo contra letrismo*. V. *La igualdad del voto*. VI. *El sentido de una Constitución*.

I. Premisa conceptual

Las democracias modernas son, por definición, representativas. La masificación de las sociedades ocurrida desde el siglo XIX hizo que los mecanismos de democracia directa fueran, en el mejor de los casos, complementarios, y nunca sustitutivos de los de representación política. El mismo Juan-Jacobo Rousseau, el gran teórico de la democracia directa, reconoció en uno de sus últimos textos, *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, en el que matiza la postura que expresó en *El contrato social* en el sentido de que la representación política de los ciudadanos es contradictoria con el ejercicio de la plena autonomía individual, que la participación directa de la ciudadanía en el proceso de decisión política resultaba imposible en los grandes Estados territoriales nacionales, y, si acaso,

* Este texto es una versión ampliada y corregida de "Representación democrática", originalmente publicado en "Blog de la redacción", edición en línea de *Nexos* el 12 de agosto de 2024 (*https://redaccion.nexos.com.mx/representacion-democratica/*), y se alimenta también de las ideas que fueron planteadas en diversos artículos de opinión y videocolumnas publicados por el autor en el diario *El Universal* y en el medio digital *Latinus* durante 2024.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fue consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

podía practicarse sólo en pequeñas comunidades, por lo que la existencia de órganos representativos con funcionario electos era inevitable.[1]

Ahora bien, del modo en que se instrumenta la representación política depende la calidad de una democracia. Si el sistema utilizado distorsiona en los órganos representativos (el Congreso, por ejemplo) el reflejo del cuerpo político representado (los votantes), la calidad de esa democracia inevitablemente baja, y eventualmente la diluye al distorsionar el principio central de que es la postura de la mayoría de los integrantes del cuerpo político (las y los ciudadanos) la que prevalece como decisión colectiva. Por eso, el modo en el que se traducen los votos en escaños resulta crucial para el adecuado funcionamiento de una democracia —e, insisto, incluso su misma existencia como tal—.[2]

Y es que la mera presencia del fenómeno de la representación en sí no es ni suficiente ni necesariamente funcional con un sistema democrático. En efecto, incluso en las monarquías absolutas existe una representación política cuando el monarca actúa y toma decisiones en lugar de todos aquellos sobre los que ejerce su mandato. Ello es así porque la representación política implica que haya alguien (o algunos) que actúan en nombre de otros (la colectividad) tomando las decisiones políticas (colectivas) de una sociedad. Para que la representación política sea además democrática se requiere, por lo tanto, una serie de características adicionales al mero hecho de que alguien tenga la atribución de tomar decisiones en nombre y cuenta de otras personas.

Michelangelo Bovero explica el punto recurriendo al doble significado del término latino *repraesentare*, que sirve de raíz etimológica del concepto moderno de representación, y que significaba, por un lado, "ponerse en lugar de alguien y actuar en lugar de éste" (situación que ocurre siempre que se presenta el fenómeno de que alguien decida por los demás

[1] Dichas ideas fueron desarrolladas en "Consideraciones sobre el gobierno de Polonia y su proyecto de reforma", en Rousseau, Jean-Jacques, *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 73 y ss.

[2] Véase al respecto las reflexiones sobre representación democrática y sistemas electorales expuestas en Córdova Vianello, Lorenzo, "Comentario al artículo 52", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados-Senado de la República-Poder Judicial de la Federación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, t. XVII, pp. 979 y ss.

con independencia de que estemos en una autocracia o en una democracia), pero también, por otro lado, el "ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente" a un determinado objeto o sujeto (y eso ocurre sólo bajo ciertas condiciones y circunstancias).[3]

En ese mismo sentido, Norberto Bobbio señala que

> …una democracia es representativa porque, por una parte, cuenta con órganos cuyas decisiones colegiadas son tomadas por los representantes, y también, por la otra, porque refleja mediante esos mismos representantes los diversos grupos de opinión o de interés que se forman en el interior de la sociedad.[4]

Así, del modo en el que se produce ese reflejo de la diversidad de las posturas existentes en una sociedad en sus órganos de representación política depende la calidad de esa democracia; si esa representación se distorsiona, aquella disminuye, o si la distorsión es grave, incluso se extingue; por el contrario, si es más precisa y ajustada a la composición política real del cuerpo político, aumenta. En ese sentido, la búsqueda de la máxima proporcionalidad posible constituye un principio democrático fundamental.

Para ilustrar lo anterior, hay un caso emblemático y muy citado, que constituye el mejor ejemplo de distorsión de la representación democrática: en las elecciones de 2005 en el Reino Unido, el Partido Laborista obtuvo el 35% de los votos, pero el sistema electoral británico (exclusivamente de mayoría relativa) provocó que ese partido alcanzara el 55% de los escaños en el Parlamento. Esa sobrerrepresentación del 20% provocó que una fuerza política que había sido respaldada únicamente por 3.5 de cada diez electores pudiera por sí sola legislar, formar gobierno y tomar todas las decisiones colectivas por sí misma sin recurrir al apoyo de otras.[5]

En el otro extremo está el caso de Alemania, que con un sistema electoral mixto, apuesta por procurar la máxima proporcionalidad posible e

[3] Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 63.

[4] Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, p. 494.

[5] Sobre el sistema electoral británico véase Garrote de Marcos, María, "La reforma del sistema electoral británico: a propósito del referéndum del 5 de mayo de 2011", *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 28, junio de 2011, disponible en: *https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6970*, consultado el 25 de julio de 2025), particularmente, pp. 527 y ss.

incluso reserva un cierto número de diputaciones que son asignadas sólo en caso de ser necesario para garantizar que la proporción de escaños que obtiene cada partido con el porcentaje de votos que recibió sea exacta (se trata de los miembros adicionales del parlamento que, a juicio de Dieter Nohlen, hacen del alemán un "sistema de representación proporcional personalizado"), convirtiéndose así en el referente más puro de la proporcionalidad en la representación política y, por lo tanto, en el caso paradigmático de la representación democrática.[6]

La introducción de las diputaciones y de las senadurías de representación proporcional en México como resultado de una serie de reformas electorales que transformaron la representación política en el país no sólo sirvió para permitir la presencia de los partidos minoritarios en el Congreso, sino también para compensar la sobre y la subrepresentación, que son provocadas inevitablemente por el sistema de mayoría relativa (en el que los votos emitidos por los candidatos perdedores no están representados, porque al ser desechados no son tomados en cuenta). De hecho, tan la sobrerrepresentación es considerada como un fenómeno disruptivo e inconveniente, que la misma Constitución le pone un límite máximo de un 8% (que, en el futuro me parece, debería incluso eliminarse).

Los objetivos son claros y expresos: en primer lugar, garantizar la representación de la diversidad y del pluralismo que caracteriza a nuestra sociedad, y, en segundo término, evitar que mayorías artificiales puedan imponerse a partir de un peso político que no corresponde efectivamente con su respaldo electoral.

II. Breve interludio sobre la interpretación de la ley

La interpretación de la ley es una de las actividades cotidianas e ineludibles en el ámbito del derecho. La aplicación de una norma (que por definición siempre es abstracta, pues prevé una situación hipotética) a un caso concreto requiere, siempre, un cierto grado de interpretación. Es

[6] Sobre el punto véase Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales", en IIDH, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., Costa Rica-México, IIDH-TEPJF, 2017, t. II, pp. 1037 y ss. y también, Nohlen, Dieter, "Sistema electoral alemán", en IIDH, *Diccionario Electoral*, México, IIJUNAM-TEPJF-IFE-IIDH, 2003, t. II, pp. 1147 y ss.

imposible que todas las situaciones específicas sean previstas por las normas, y así, que estas prescriban el comportamiento querido en cada caso, por lo que, inevitablemente, deben interpretarse para poder ajustarlas y aplicarlas en cada coyuntura y circunstancia.

De este modo, la interpretación normativa es una actividad permanente, pues constituye el vínculo mismo entre el mundo prescriptivo de las reglas y el de la realidad concreta. Invariablemente, las normas tienen que interpretarse —en mayor o menor medida, dependiendo de cada caso— al momento de aplicarlas.

Ahora bien, existen muchos tipos de interpretación jurídica: literal o gramatical, sistemática, histórica, analógica o extensiva, teleológica, evolutiva —entre otras—, y ninguno de ellos es necesariamente prevalente sobre los demás. No solo, el escenario ideal es que la interpretación de una norma se realice recurriendo a varios tipos de manera complementaria para darle mayor congruencia y fortaleza argumentativa al modo en el que la norma es entendida y aplicada a una situación determinada. Así, por ejemplo, cuando más allá de la aplicación de la mera letra de la ley (lo que esta dice literalmente), se aducen las razones que el legislador planteó en la correspondiente exposición de motivos, o bien se justifica adecuadamente el propósito o el beneficio común que tiene el aplicar la ley en cierto sentido, esa interpretación deviene más robusta, convincente y justificada que otras.

De hecho, existe un consenso en la teoría jurídica contemporánea en asumir que la literalidad de la ley no es suficiente para tener una interpretación correcta y completa de una norma, sino que esta debe ponderarse y enriquecerse con otros tipos de interpretación complementarios.

En efecto, la ley no constituye en sí un mero conjunto de prescripciones (que debe hacerse u ocurrir en determinadas circunstancias —el "deber ser" planteado por Kant—), sino que las normas tienen un propósito determinado que las justifica y les da sentido y razonabilidad. De este modo, prevenir la violencia; atemperar o evitar las desigualdades económicas, sociales y culturales; generar mayor inclusión; mejorar la calidad de vida; propiciar una educación de calidad con bases científicas; procurar una competencia política equitativa en las elecciones; tener una representación política que efectivamente refleje de manera equilibrada la pluralidad de una sociedad, son ejemplos de algunos de los propósitos que pueden estar detrás de una ley y que deben ser valorados y sopesados

al interpretarla y aplicarla a los casos específicos de la realidad que aquella busca normar y regular.

Por eso es incorrecto e insuficiente el argumento meramente letrista que el oficialismo, sus propagandistas e intelectuales orgánicos contrapusieron a quienes, en el contexto de la asignación de las diputaciones de representación proporcional en la elección federal de 2024, sugerimos la necesidad de que las reglas constitucionales que establecen los límites a la sobrerrepresentación de las mayorías en la Cámara de Diputados fueran interpretadas de manera sistemática, funcional, teleológica, contextual e histórica.

Pero por si fuera poco la explicación anterior, vale la pena recordar lo que la legislación electoral ordena expresamente en ese ámbito: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) establece en su artículo 5, párrafo 2, que la interpretación de la ley "se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución". Es decir, la misma ley de la materia establece que la mera interpretación letrista de la ley es insuficiente, y otros elementos complementarios al mero texto legal deben ser tomados en cuenta al momento de aplicar la norma.

III. El dilema de la sobrerrepresentación

El triunfo de Morena en las elecciones de 2024 fue claro y contundente. Los cómputos distritales del INE arrojaron que, en la elección presidencial, Claudia Sheinbaum, candidata de la coalición "Sigamos Haciendo Historia", obtuvo el 59.76% del total de votos emitidos, que equivalían a 35.9 millones de sufragios. En las elecciones para renovar el Senado, Morena, el PT y el PVEM, partidos que conformaron la mencionada coalición, recibieron en conjunto un total de 32.8 millones de votos, que representaban al 55.18% del total. Y en las elecciones de diputados federales, los sufragios emitidos en favor de los partidos de la coalición gobernante sumaron 32.3 millones, lo que significaba el 54.7% del total.

Más allá de lo irrebatible de esa victoria en las urnas, el dilema que se presentó en ese proceso electoral, una vez computados los votos, fue el alcance que tenía que dársele a las reglas constitucionales que establecen el modo en el que debe integrarse la Cámara de Diputados, particularmente

por lo que hace a la asignación de los diputados que le correspondían a cada uno de los partidos que integraron la coalición oficialista, tomando en cuenta que no se trataba de una coalición total (en los trescientos distritos), sino una coalición parcial[7] (que involucró, en un primer momento, a 255 fórmulas de candidaturas de mayoría relativa presentadas conjuntamente y 45 postulaciones de cada uno de los partidos que conformaron la coalición en lo individual, y que, más tarde, se modificaron respectivamente a 260 candidaturas colectivas y cuarenta en lo particular).[8]

El punto central de la discusión radicaba en el modo en que el Consejo General del INE tendría que interpretar la Constitución y la ley electoral al momento de realizar la asignación de las doscientas diputaciones de representación proporcional entre los partidos políticos que mantuvieron su registro definiendo el alcance de la cláusula establecida en el artículo 54, párrafo V, de la Constitución, que indica que "en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida".

Por un lado, había quienes sostenían que la letra de la Constitución era clara, y que el límite de ocho puntos de sobrerrepresentación permiti-

[7] Según la legislación electoral mexicana, existen tres tipos de coaliciones: la total, la parcial y la flexible. La primera, la coalición total, implica la postulación de todas las fórmulas de candidaturas de manera conjunta por parte de los partidos coaligados. El segundo tipo de coalición, la parcial, ocurre cuando se presentan de manera conjunta por los partidos fórmulas de candidaturas en al menos el 50% de las elecciones en disputa (senadurías o diputaciones) y hasta el 99% de las mismas. Finalmente, las coaliciones flexibles son aquellas en las que las coaliciones se constituyen para postular entre un 25% de las fórmulas de candidaturas y hasta un 49% de estas (las reglas que regulan los distintos tipos de coaliciones están establecidas en los artículos 87 al 92 de la Ley General de Partidos Políticos). En todos los casos, en la solicitud de registro de las candidaturas por parte de la coalición ante la autoridad electoral debe establecerse a qué partido deberán atribuírsele cada uno de los triunfos para efectos del cálculo del máximo de legisladores a que tiene derecho cada uno de ellos.

[8] El acuerdo del Consejo General INE/CG679/2023 mediante el cual se aprobó el registro del convenio de coalición de Sigamos Haciendo Historia original el 15 de diciembre de 2023 y en el que se establecían 255 fórmulas de candidaturas presentadas conjuntamente, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/161904/CGor202312-15-rp-20-1.pdf*; mientras que el acuerdo INE/CG164/2024 aprobado el 21 de febrero de 2024, con el que se aprobó la versión final del convenio de coalición mediante la que se aumentaron a 260 las fórmulas de candidaturas colectivas, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/165533/CGex202402-21-rp-2.pdf* (consultas realizadas el 5 de agosto de 2025).

dos debía aplicarse específicamente a cada uno de los partidos en particular, con independencia de que hubieran participado de manera individual o bien coaligados con otros en las elecciones.

Por otro lado, estuvimos quienes consideramos que la manera correcta de interpretar ese artículo era a partir de las razones y objetivos que llevaron al legislador constitucional a llevar esa cláusula a nuestra ley fundamental. Es decir, tomando en cuenta el propósito y el sentido de esa disposición.

En efecto, en la aplicación de esa norma no podía ni puede, me parece, dejar de tomarse en cuenta lo siguiente:

a) Esa disposición, que junto con la que establece que el límite máximo de diputaciones que por ambos principios (es decir, mayoría relativa y representación proporcional) puede tener un partido político es de trescientas personas legisladoras, fue introducida en 1996 con el propósito, plasmado de manera expresa en la exposición de motivos correspondiente, de que "a partir de la promulgación de esta reforma toda decisión fundamental para la República que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores *de más de un partido político*".[9] Es decir, la idea central de esa reforma fue que ninguna fuerza política pudiera modificar la Constitución por sí sola, y que, dado que las reglas constitucionales son la base de toda la convivencia política, estas tuvieran que ser el resultado de un amplio consenso entre todos, y no en la mera imposición de una parte, si bien mayoritaria, sobre los demás.

b) Debe recordarse que en ese entonces se estableció una redacción que hacía referencia al límite de diputaciones que podían recibir los partidos, y no también a las coaliciones electorales, porque para todos efectos legales en 1996 las coaliciones eran consideradas durante los procesos electorales como un solo partido político. En efecto, a la luz de la legislación entonces vigente, las coaliciones implicaban para todos los efectos una especie de fusión temporal entre los partidos coaligados hasta que terminaba el proceso elec-

[9] La mencionada exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, disponible en: *https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifa3mZNTFB9uPdFekY38OAkRhJzrzQZkzwrwNNpJa3IXg==* (consulta realizada el 5 de agosto de 2025).

toral y, por lo tanto, resultaba innecesario distinguir entre partidos o coaliciones.

Incluso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reformado en 1996 establecía con claridad en su artículo 60, párrafo 4, que "a la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan *como si se tratara de un solo partido*".[10] En efecto, cuando los partidos se coaligaban, en esa época, sus emblemas se fusionaban y aparecían bajo un único logo de la coalición, se les otorgaba el tiempo de radio y televisión que le correspondía sólo a uno de ellos (al mayoritario), se les obligaba a presentar una única lista conjunta de candidatos de representación proporcional, y los partidos coaligados sólo podían tener un representante común (de la coalición) ante los órganos del entonces IFE.

c) Más tarde, y para permitir que fueran los propios electores los que pudieran establecer en favor de qué partido político coaligado debía contabilizarse su voto, la reforma electoral de 2007-2008 (concretada once años después) cambió la figura de las coaliciones y estableció que los partidos políticos que se coaligaran, salvo en la postulación de una misma candidatura (objeto mismo de la coalición), para todos los demás efectos legales debían ser considerados como unas fuerzas independientes entre sí, con emblemas diferenciados cada uno de ellos, con tiempos en radio y televisión propios e independientes los unos de los otros, con listas de candidaturas de representación proporcional diferenciadas entre sí y, además, cada partido seguía manteniendo ante los órganos del INE sus respectivos representantes.11

Sin embargo, en esa nueva reforma se omitió incorporar en el texto constitucional mencionado que el límite a la sobrerrepresentación también debía aplicarse a las coaliciones, en lo que clara-

[10] El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fue reformado en 1996 y que estuvo vigente hasta la reforma a ese ordenamiento en 2008, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf* (consulta realizada el 5 de agosto de 2025).

[11] El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reformado en enero de 2008, como consecuencia de la reforma constitucional en la materia de 2007, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro_14ene08.pdf* (consulta realizada el 5 de agosto de 2025).

mente constituyó una evidente (y, como se demostró a la postre, grave) omisión, tanto porque así estaba pensado originalmente en la reforma precedente (1996) como porque antes resultaba innecesario y redundante, ya que, insisto, para todo efecto legal y práctico partidos y coaliciones eran lo mismo durante un proceso electoral. Aunado a lo anterior, además, en su momento, la jurisprudencia del Tribunal Electoral había señalado expresamente que, para los efectos de los cálculos a la sobrerrepresentación, los límites constitucionales aplicaban tanto a los partidos como a las coaliciones, al hacer la interpretación de las normas que habían estado vigentes desde 1996.

Esa discusión fue inducida de manera indebida e ilegalmente en 2024 por la secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde, desde la conferencia de prensa presidencial diaria el miércoles posterior a la jornada electoral del 2 de junio (indebida e ilegalmente, porque, constitucionalmente, la determinación y la asignación de las diputaciones de representación proporcional que le corresponden a los partidos políticos es una competencia exclusiva del INE) al anunciar que, con base en los resultados del Programa de Resultados Electorales Preliminares del INE, Morena y sus aliados tendrían 372 diputaciones, es decir, el 74.4% de la Cámara de Diputados, dando por inexistente el dilema interpretativo que le correspondía resolver al INE y, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.[12]

En efecto, desde el ámbito gubernamental se determinó la validez de una interpretación literal de lo que establece la Constitución, que pretende que el límite de sobrerrepresentación de 8% que ella establece se aplica a los partidos en lo individual (tal como está establecido textualmente), y no también a las coaliciones (como ocurría cuando se redactó la norma), lo cual traía como consecuencia en los hechos que dicho límite debía multiplicarse por cada uno de los partidos coaligados. De este modo, se pretendía que, a través de una coalición parcial, como es el caso de Siga-

[12] En relación con esas declaraciones, véase, entre las muchas notas de prensa que se publicaron: *https://www.lajornadamaya.mx/nacional/232039/camara-de-diputados-mayoria-calificada-372-senado-mayoria-simple-83-elecciones-2-de-junio-prep-conteo-rapido-claudia-sheinbaum-coalicion-sigamos-haciendo-historia-pri-pan-pdr* (consulta realizada el 5 de agosto de 2025).

mos Haciendo Historia, se les permitiera a los partidos que la integraban, tener una sobrerrepresentación en conjunto de hasta 24%, y no del 8% como establece la Constitución.

Ello era así, porque si bien la votación nacional emitida que obtuvieron en su conjunto Morena, el PT y el PVEM en la elección de diputaciones sumaba 58.41% del total (descontando los votos nulos, los emitidos por los candidatos independientes, y también los que recibieron aquellos partidos que perdieron su registro), la aplicación literal de la norma les permitiría tener una representación del doble permitido (16%) para alcanzar el 74.4% de los escaños en la Cámara de Diputados.

Nadie puede escatimarle a ninguna fuerza política el legítimo triunfo obtenido en las urnas, pero sí era evidente que esa interpretación constituía un claro abuso y una interpretación de conveniencia para constituir mayorías artificiales que socavaban el carácter democrático que debería tener nuestra representación política. Ganar es legítimo, aprovecharse, no.

Es cierto que la discusión sobre la aplicación de la disposición del artículo 54 constitucional en relación con el modo de asignación de las diputaciones de representación proporcional y el límite máximo de 8% de sobrerrepresentación que es permitido no era nueva, y ya se había dado en el seno del Consejo General del INE en elecciones previas, pero también lo era el que nunca esa sobrerrepresentación había implicado la posibilidad de que el conjunto de partidos que habían integrado una coalición se encontraran en la hipótesis de contar con un número de legisladores que les permitiera modificar unilateralmente la Constitución, es decir, una circunstancia expresamente no querida por la reforma a nuestra carta fundamental en 1996.

En ese sentido, en el marco del proceso electoral de 2021, cuando en el Consejo General del INE se votó el procedimiento que debía seguir el Comité Técnico del Conteo Rápido para elaborar el cálculo preliminar de cómo quedaría integrada la Cámara de Diputados en ese año y, por lo tanto, qué interpretación del artículo 54 tenía que hacerse por dicho Comité, cuatro consejeros insistimos en respetar el criterio original que se había establecido en la legislación de 1996, aunque quedamos en minoría de votos, y tres de nosotros presentamos también un voto particular.[13]

[13] El mencionado acuerdo, con la votación respectiva, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/120002*, mientras que el voto particular que

Debe señalarse, en efecto, que el criterio que se había aplicado en las últimas elecciones correspondía a la interpretación letrista de la ley (es decir, aplicar los límites sólo a los partidos y no a las coaliciones). Pero ello no implica que las autoridades electorales, ya fuera el INE o el TEPJF, estuvieran obligadas a reiterar los criterios precedentes cuando había nuevos elementos de juicio o de reflexión sobre la mesa, como era la inédita circunstancia, que por primera vez se presentó en 2024, de que los partidos que integraban una misma coalición electoral pudieran situarse en la posibilidad de contar con una mayoría calificada y, con ello, ir en contra del propósito expreso que pretendía una disposición constitucional. Tan era frecuente la posibilidad de cambiar criterios, que en el mismo proceso electoral de 2023-2024 tanto el INE como el Tribunal Electoral cambiaron muchos precedentes ya consolidados previamente cuando se trató de aligerar las sanciones, o bien variaron la interpretación de la ley para favorecer y ser más condescendientes con algunos partidos (en primera instancia, por cierto, el partido oficial).

IV. Letrismo contra letrismo

El argumento letristra con el que se pretendía interpretar la fracción V del artículo 54 constitucional, además de incorrecto, era parcial. En efecto, se buscó leer esa disposición de manera aislada del resto del artículo 54, dedicado en su totalidad a la asignación de las diputaciones de representación proporcional. Como lo reiteró en numerosas entrevistas e intervenciones públicas Diego Valadés, la lectura gramatical que se pretendía de la fracción V era incongruente con lo que, por su parte, señalaba la fracción I del mismo precepto.[14]

En efecto, la fracción I de la norma mencionada prescribe que "un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá

suscribimos tres consejeros electorales exponiendo nuestras razones de cómo debía haberse realizado el cálculo y la asignación a cada partido político de las diputaciones de representación proporcional, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120002/CG2ex202105-20-ap-1-VP-LCV-BZP-CMR.pdf* (consulta realizada el 5 de agosto de 2025).

[14] Véase al respecto la entrevista que Diego Valadés le concedió a Joaquín López Dóriga en *Grupo Fórmula*, en la que señala el dilema interpretativo que aquí se menciona, disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=nu6WK5fEpCg* (consulta realizada el 5 de agosto de 2025).

acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales…".

En ese sentido, si hubiera habido una consistencia con el modo en que se pretendía la interpretación más favorable a la indebida sobrerrepresentación de Morena y sus aliados, sosteniendo que en donde la Constitución hacía referencia en la fracción V del artículo 54 únicamente a "partidos políticos" no debía también incluirse a las coaliciones, porque no había en el texto una mención expresa a éstas, pues también esa interpretación literal tenía que valer para la mención, en la fracción I del mismo precepto, exclusivamente a "partidos políticos", y no también a las coaliciones, pues tampoco estaban contempladas textualmente en el mismo.

Y es que, si del mismo modo que se hacía una interpretación literal de la fracción V del artículo 54 constitucional para generar una sobrerrepresentación mayor al 8% en favor de los partidos que integraban la coalición oficialista se hubiera hecho también una lectura gramatical estricta de lo establecido en la fracción I de esa norma, ninguno de los partidos que participaron coaligados en las elecciones de diputaciones federales, ni a través de la alianza Sigamos Haciendo Historia (Morena, PVEM y PT), ni mediante la coalición Fuerza y Corazón por México (PAN, PRI y PRD), habían postulado, como "partidos políticos", candidaturas a diputaciones de mayoría relativa en al menos doscientos distritos electorales, como está establecido expresamente por la Constitución, y, por lo tanto, no habrían tenido el derecho de registrar a sus listas de diputaciones de representación proporcional, ni mucho menos a participar en su reparto.

Ello era así, porque la coalición parcial que conformaron Morena, PT y PVEM postuló candidaturas, luego de las modificaciones que dichos partidos realizaron al convenio de coalición, en 260 distritos y cada uno de los partidos que la integraron lo hicieron de manera separada en los cuarenta distritos restantes. Además, según el convenio de coalición de las 260 candidaturas de la coalición, 143 se registraron como correspondientes a Morena, 41 al PVEM y 46 al PT. De este modo, si sumamos ambas candidaturas, las que fueron presentadas de manera individual por esos partidos y las que le correspondían a cada uno de ellos a través del convenio de coalición correspondiente, Morena habría registrado 183 candidaturas de diputaciones de mayoría relativa, el PVEM 111 y el PT 86, con lo que ninguno de ellos cumplía con el mínimo establecido por la fracción I del artículo 54 constitucional.

Lo mismo ocurría con los partidos de la coalición opositora, dado que ésta había presentado candidatos comunes en 294 distritos, de los cuales 113 correspondieron al PAN, 111 al PRI y 70 al PRD, mismos que sumados a los seis que presentaron individualmente cada uno de esos tres partidos representaban, respectivamente, para cada uno de ellos, un total de candidatos a diputaciones de mayoría relativa de 119 del PAN, 117 del PRI y 76 del PRD.

Lo anterior habría llevado al absurdo de que el único partido que habría tenido derecho a que le hubieran sido asignadas diputaciones de representación proporcional era Movimiento Ciudadano, puesto que había sido el único partido en registrar trescientas candidaturas de mayoría relativa por sí mismo y, por lo tanto, el único que habría cumplido con el requisito de la fracción I del artículo 54 constitucional interpretado de manera restrictiva y letrista.

En ese sentido, era lógico y racional que la interpretación de la mencionada fracción I del precepto constitucional referido fuera que los "partidos políticos" que "por sí solos, o en coalición" hubieran presentado al menos doscientas candidaturas de diputaciones de mayoría relativa, podrían registrar listas de candidatos y tener derecho a que se le asignaran también diputaciones plurinominales. Y si eso era así, entonces ¿por qué en la lectura e interpretación de la fracción V del mismo artículo se pretendía hacer una cosa distinta?

V. La igualdad del voto

Otra de las consideraciones jurídicas que debían haberse considerado tanto por el INE como por la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver sobre la asignación de diputaciones de representación proporcional a los partidos que integraban la coalición Sigamos Haciendo Historia en las elecciones de 2024, además de las antes mencionadas, tenía que ver con el principio democrático de la igualdad del voto.

En efecto, la democracia es un régimen político que se funda, entre otros principios, en el de la igualdad en la titularidad y ejercicio de los derechos políticos entre las y los ciudadanos. Entre éstos, a su vez, el derecho al voto ejercido de manera libre y con el mismo peso que el de los demás, constituye la piedra angular de todo sistema democrático. Por ello, la idea

que mejor encarna la premisa de igualdad antes referida, y que probablemente define a la democracia, es la de "una persona, un voto".

De esa manera, para que una democracia funcione adecuadamente, todas y todos los ciudadanos deben tener, en principio, la misma posibilidad de incidir en el sentido y contenidos de las decisiones colectivas que son vinculantes para todos. No es casual que el vocablo griego con el que se definía originalmente a la democracia en la antigüedad sea el de *isonomía*, que significa, literalmente, "igualdad frente a la ley" (entendida ésta como la expresión más pura de una decisión colectiva) o, si se quiere, que cada individuo tiene el mismo peso e injerencia para incidir en lo que las decisiones políticas (empezando por la ley) establecen.[15]

En ese sentido, o el voto de los ciudadanos tiene el mismo peso tanto en la toma de las decisiones (cuando éste se ejerce en un mecanismo de democracia directa) como en la determinación de quienes son nuestros representantes políticos (en el caso en que estemos eligiendo a nuestros gobernantes o legisladores) o estamos inevitablemente ante un régimen en el que unos pesan más que otros, como ocurre en las formas de gobierno autocráticas, como son las aristocracias o las monarquías (en donde los aristócratas o el rey valen más que los demás).

Así, en las democracias representativas (como lo son todas las modernas) del modo en el que se integren los órganos que representan a los electores depende el peso real que terminará teniendo cada ciudadano.

Lo anterior se deriva del hecho de que la igualdad del voto que define a la democracia implica, por supuesto, el que cada ciudadano emita un solo voto, con independencia de su condición económica, social, cultural, su género, religión o raza; pero supone también que cada voto emitido valga lo mismo, es decir, que tenga el mismo peso en el momento de ser traducido en escaños en los espacios de representación política.

El ideal democrático de la representación política plantea que los órganos de decisión colectiva reproduzcan lo más fielmente posible, es decir, con la mayor proporcionalidad que se pueda, la diversidad de opiniones y puntos de vista que existen en la sociedad. De ello depende, en gran medida, el igual valor del voto. En efecto, si una fuerza política es representada en exceso, los votos de quienes sufragaron en su favor inevitablemente tienen un peso mayor de quienes votaron por otras opciones.

[15] Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

Las reflexiones conceptuales anteriores evidencian un elemento adicional que debió haberse considerado en el marco de la decisión que tuvieron que tomar los órganos electorales en torno a la sobrerrepresentación con la que, finalmente, se beneficiaron Morena, el PVEM y el PT. En efecto, a partir de la obtención de más del 74% de los escaños de la Cámara de Diputados habiendo obtenido en conjunto apenas el 54.7% de la votación, los sufragios que se emitieron en favor de los partidos de esa coalición estuvieron sobrevalorados y adquirieron un peso desproporcionado de cara a la aprobación o modificación de las leyes (incluida la posibilidad de modificar la Constitución), así como de las otras decisiones que le corresponden a esa instancia legislativa.

En su determinación al asignar las diputaciones de representación proporcional, ni el Consejo General del INE, ni después el Tribunal Electoral, tomaron en cuenta que su resolución tenía una incidencia directa en la igualdad de los votos emitidos por las y los ciudadanos, y, en consecuencia, su decisión impactó directamente en la igualdad, lo que abrió la puerta a que haya sufragios de primera y otros de segunda.

VI. El sentido de una Constitución

Una de las novedades que debían de haberse considerado y ponderado de cara a la asignación de las diputaciones de representación proporcional en 2024 era que la aplicación de manera literal de la fracción V del artículo 54 constitucional, como lamentablemente ocurrió al final, produciría, por primera vez desde que se había introducido ese precepto veintiocho años antes, una mayoría calificada predeterminada en la Cámara de Diputados en favor tanto de Morena como del PVEM y del PT (partidos que, como ya se ha mencionado reiteradamente antes, habían participado coaligados en el 86.6% de los distritos electorales), lo que implicaba que ello les permitiría modificar unilateralmente la Constitución. Ello implicaba, como también se ha señalado insistentemente, ir en contra de los propósitos expresos (explicitados en la exposición de motivos correspondiente) de esa norma: que las modificaciones constitucionales requieran del consenso de al menos dos fuerzas políticas.

Para entonces, la pretensión gubernamental de instrumentar cambios estructurales a la Constitución para transformar radicalmente el diseño

de nuestra democracia constitucional era conocida, pues desde el 5 de febrero de 2024 el presidente López Obrador había presentado un conjunto de iniciativas que pretendían una serie de cambios constitucionales y legales en el marco del así llamado "Plan C". De este modo, la decisión que debían tomar tanto el INE como el Tribunal Electoral en relación con la manera de asignarle a los partidos de la coalición gobernante y, en su caso —como finalmente ocurrió— permitir la conformación de una mayoría artificialmente construida (y que resultaba desproporcional con el respaldo ciudadano que habían obtenido en las urnas), era determinante, en gran medida, del futuro de la vida constitucional del país.

Con su determinación, las autoridades electorales sentaron la base para que, a partir del inicio de la LXVI Legislatura, que inició sus labores el 1o. de septiembre de 2024, una sola fuerza política, que aglutina a los partidos de la coalición gobernante, pudiera apropiarse de la Constitución y unilateral y discrecionalmente decidir sus contenidos y prescripciones, dejando de ser con ello la expresión del pacto político de una sociedad. Dedico las líneas siguientes a reflexionar sobre ese sentido político, que durante el periodo de nuestra transición democrática tuvo nuestra Constitución, y que, al menos en teoría, debe tener toda norma constitucional en un contexto democrático.

Al respecto, debe reivindicarse que la Constitución tiene que ser entendida como el punto de encuentro político de la pluralidad que conforma toda sociedad o, si se prefiere, como la expresión de los grandes consensos que sustentan a una comunidad política.

En efecto, la Constitución no sólo debe ser entendida como una norma jurídica, la de mayor jerarquía, que establece las reglas, valores y principios a los cuales tienen que ajustarse las leyes y la actuación de las autoridades.

La Constitución también encarna dos cosas adicionales: por un lado, representa la idea misma de control del poder, de la prevalencia de las reglas por encima de la voluntad de quien gobierna que define a las democracias constitucionales modernas y, por otro lado, simboliza también un pacto, el acuerdo político fundamental en el que se funda la sociedad y su gobierno. Veamos brevemente esos tres significados.

En primer lugar, la Constitución, en cuanto norma, sirve de punto de referencia para la validez de todas las normas y actos de autoridad que existen en un Estado. En efecto, el principio de supremacía constitucional

supone que todas las normas jurídicas (ya sean leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, resoluciones o sentencias, entre otros), y todos los actos que realizan las autoridades, sin excepción, tienen que realizarse conforme a los procedimientos formales que establece la Constitución, pero también apegándose a los principios, postulados y contenidos que esta determina. En caso de que ello no ocurra, esas normas o actos resultan inconstitucionales, y pueden ser anulados y desaplicados por ser contrarios a los postulados constitucionales.

En segundo lugar, la Constitución es la expresión de los límites al poder que pretende y que da sentido al constitucionalismo moderno. Lo anterior queda claro en uno de los documentos más importantes de la modernidad: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que establecía en su artículo 16: "una sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución".

En efecto, los derechos humanos y la división de poderes son los primeros, y principales mecanismos de limitación del poder del Estado; los primeros, porque representan esferas de garantía de las libertades y los derechos fundamentales de las personas que no pueden ser acotadas ni lesionadas indebidamente por los gobiernos, y la segunda, porque la idea misma de dividir el poder es para impedir su abuso, y que cada una de las funciones del Estado vigile, controle y contrapese a las otras.

En este sentido, la Constitución representa la superioridad del derecho sobre el poder, pues la voluntad y las decisiones que toman los gobernantes, invariablemente tendrán que estar subordinadas al derecho, que actúa a la vez como fundamento y límite de su ejercicio. La Constitución, desde este punto de vista, encarna el paradigma del Estado de derecho.

En tercer lugar, la Constitución encarna un pacto político; es decir, expresa las reglas y condiciones básicas en las que se funda la convivencia pacífica de una sociedad. Por eso, los cambios constitucionales requieren de amplios consensos, y no sólo de una mera mayoría, idealmente acuerdos unánimes o, en todo caso, muy extendidos e incluyentes.

Por eso, cuando en 1996 se establecieron en la Constitución las reglas que le ponen límites a la representación de las mayorías en la Cámara de Diputados, y que constituye un paso fundamental en nuestro proceso de democratización, se señaló expresamente en la exposición de motivos correspondiente que el propósito de esos cambios era que las modificaciones

constitucionales fueran el resultado de un amplio consenso, y no de la voluntad de una sola fuerza política, porque la Constitución es y debe ser de todos, y no sólo de una parte, así sea la mayoritaria, de nuestra sociedad.

La Constitución es y debería ser un punto de referencia colectivo en el cual se encuentren identificados todos los puntos de vista relevantes que existen en una sociedad plural y diversa como la nuestra. Es, en ese sentido, un paraguas que nos da cobertura e identidad a todas y todos.

Por eso, pretender que la Constitución refleje solo los puntos de vista de una mayoría, así sea legítima porque fue democráticamente electa, significa asumir que el país es solo de unos, y no la casa común que nos alberga y protege a todos, sin importar nuestras diferencias, también estas válidas y legítimas.

El "Plan C" que pretendió el presidente López Obrador, y que se ha seguido concretando durante el gobierno de Claudia Sheinbaum, no sólo constituye el símbolo de la imposición por parte de una mayoría artificial y fraudulentamente construida, del aquí mandamos nosotros y los demás se fastidian, sino que también destruye el sentido de la Constitución como límites al poder y como acuerdo político.

Por un lado, pretendió y consiguió la destrucción de la mayoría de los contrapesos institucionales al gobierno que se han construido durante nuestro proceso de democratización al desaparecer a una serie de órganos autónomos que le resultan odiosos y molestos, así como la captura política del Poder Judicial mediante la elección popular de las y los juzgadores federales, concretada al cabo de la elección de 2025 de (al menos de la mitad, pues el resto serán elegidos en 2027).

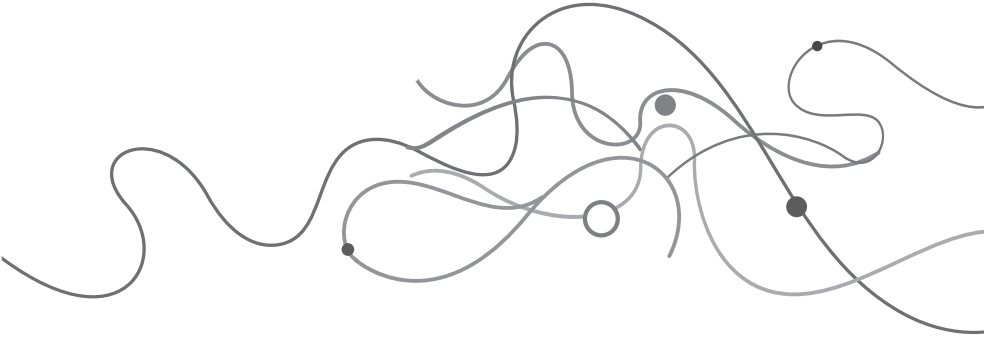
Por otro lado, reniega del consenso y apuesta por la imposición como lógica del cambio constitucional a partir de la construcción de mayorías artificiales en las Cámaras del Congreso de la Unión. De hecho, esta es la expresión de un modo muy particular de concebir la política por parte del lopezobradorismo centrada no en el diálogo y en la construcción de acuerdos, sino en el mero mayoriteo y en la imposición unilateral de sus planteamientos y propuestas.

A pesar de la obra destructora de muchas de las instituciones que sirvieron para articular el proceso de construcción de nuestra democracia constitucional, aún es tiempo de reivindicar a la Constitución como el punto de encuentro común, como el paraguas jurídico y político en el que

todas y todos cabemos, y que nos permite identificarnos como parte de la sociedad mexicana.

En ello vale la pena seguir insistiendo, a pesar de que los tormentosos vientos que se ciernen sobre nosotros como consecuencia, en gran parte, de una desafortunada decisión que fue convalidada tanto por el INE como por el Tribunal Electoral, y que permitió construir supermayorías, artificiales, auguren tiempos de regresión autoritaria.

IX. Alternativas constitucionales para la debida integración de la Cámara de Diputados en 2024



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c9

1. Aplicación de los límites del artículo 54 constitucional a las coaliciones*

Morelos Canseco Gómez**

Al maestro Elisur Arteaga Nava

Sumario: I. *Consideración inicial.* II. *El artículo 54 y su evolución.* III. *Las normas constitucionales complementarias pertinentes.* IV. *La evolución de la legislación secundaria.* V. *Los precedentes de la jurisprudencia y la actuación del INE.* VI. *¿Interpretación literal o gramatical-lingüística?* VII. *Interpretación sistemática y funcional.* VIII. *Consideraciones conclusivas.* IX. *Bibliografía esencial.*

I. Consideración inicial

En su esencia, el debate público y las argumentaciones políticas y jurídicas hechas valer sobre la asignación de las diputaciones de representación proporcional de los comicios de 2024 se centran en una discrepancia sobre el alcance del artículo 54 constitucional. ¿Su aplicación debía realizarse estrictamente a la luz de la letra del precepto, y, por tanto, únicamente resultaba aplicable a los partidos políticos y no a las coaliciones parciales constituidas?[1] O bien ¿las previsiones del texto debían asumirse aplicables a esas coaliciones, en virtud de las implicaciones integrales de constituir

* Esta colaboración se basa en el escrito de *amicus curiae* presentado por el coordinador del Observatorio Ciudadano del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA), Jorge Alcocer Villanueva, y en el cual participó el autor, con motivo de los litigios interpuestos por distintas fuerzas políticas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en contra de la resolución del Consejo General del INE para la asignación de las diputaciones de representación proporcional en 2024.

** Abogado por la Escuela Libre de Derecho (ELD) y maestro en derecho constitucional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Profesor de derecho parlamentario y técnica legislativa en la Maestría de Derecho Constitucional de la ELD.

1 Con motivo de los comicios de 2024, compitieron dos coaliciones parciales; una conformada por los partidos Morena, Verde Ecologista de México y del Trabajo, denomi-

unidades temporales específicas para solicitar y obtener el sufragio? Actuar conforme a la literalidad de la norma constitucional o de acuerdo con la valoración lingüística, funcional y sistemática del precepto.

Dicha controversia interpretativa trasciende el ámbito jurídico, pues tiene implicaciones directas tanto sobre la integración del Poder Legislativo como sobre la legitimidad democrática de las autoridades electas y la calidad de la representación política en el sistema democrático de nuestro país.

El presente análisis explora la evolución histórica del artículo 54 constitucional, examina los precedentes jurisprudenciales relevantes y desarrolla una argumentación sistemática sobre los distintos métodos interpretativos que le habrían permitido a las autoridades electorales mexicanas afirmar fundada y sólidamente las normas y principios constitucionales, así como garantizar plenamente los derechos políticos de las y los ciudadanos en la aplicación de las disposiciones de la norma suprema en materia electoral.

Paradójicamente, la interpretación literal de las disposiciones constitucionales puede conducir a resultados que contravienen los propósitos que motivaron el establecimiento de dichas normas: en este caso, la representación efectiva de la pluralidad política nacional y la traducción fiel de la voluntad ciudadana en la integración de los órganos legislativos.

El argumento central del estudio es el siguiente: una interpretación integral del artículo 54 —sustentada en principios constitucionales, como la igualdad del sufragio, la autenticidad de la voluntad popular y la pluralidad democrática— conduce necesariamente a reconocer la aplicabilidad de las disposiciones establecidas para los partidos políticos a las coaliciones electorales.

II. El artículo 54 y su evolución[2]

En 1977 se introdujo el sistema electoral mixto con dominante mayoritario para la integración de la Cámara de Diputados; hasta entonces, todas

nada "Sigamos Haciendo Historia", y otra, integrada por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, denominada "Fuerte Corazón por México", así como el partido Movimiento Ciudadano.

[2] Para la amable consideración de la edición de esta obra colectiva, como anexo se acompaña un documento en el que se plasma la evolución histórica de los textos del artículo 54 constitucional a partir del inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, al tiempo que transcribirse el artículo segundo transitorio del decreto de modificaciones constitucionales en materia político-electoral de 2014, que hizo referencia expresa al régimen de coaliciones en el sistema electoral mexicano.

las diputaciones se elegían por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales. En la reforma correspondiente se estableció que la Cámara se integraría por cuatroscientas personas representantes populares, de las cuales trescientas serían electas por mayoría relativa en razón de una por cada distrito, y hasta cien lo serían por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Una peculiaridad de ese sistema fue el otorgamiento de dos votos a cada persona ciudadana: el voto de mayoría relativa y el voto de representación proporcional. En la teoría y en la práctica en los comicios de 1979, 1982 y 1985 se podía votar por un emblema en la diputación uninominal y por otro para las diputaciones plurinominales. En otras palabras, dos votos con dos efectos posibles para la integración de la Cámara de Diputados.

El sistema electoral actual para integrar la Cámara de Diputados, desde el punto de vista de sus características generales, se estableció en 1986. Las personas ciudadanas elegirían con un solo voto a quien ocuparía la diputación uninominal conforme a la obtención de la mayoría simple entre las candidaturas registradas y quienes obtendrían las diputaciones plurinominales, sujeto al cumplimiento de los requisitos para ello, contenidos en el artículo 54; un solo voto con dos efectos electorales, ya que el voto cuenta de igual forma para la fórmula de mayoría relativa y las fórmulas de representación proporcional a la luz de la preferencia de cada persona ciudadana. Además, la Cámara de Diputados elevó su integración a quinientas personas, de las cuales trescientas se elegirían por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y doscientas por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales; sin restringir su asignación a la fuerza mayoritaria, pero con la limitación en su asignación de no exceder un total de 350 diputaciones para el partido que hubiera obtenido el mayor número de triunfos en dichos distritos, ya que en 1977 se había determinado que el partido que obtuviera noventa o más constancias de mayoría en distritos uninominales no participaría en la asignación de diputaciones plurinominales. De esa forma, quedó establecido que 60% de las diputaciones se obtienen por quienes logren el mayor número de sufragios en cada uno de los distritos uninominales, y 40% se eligen de acuerdo con la votación nacional y la aplicación de las bases del artículo 54 constitucional y las fórmulas que desarrolla la legislación secundaria. También apareció el límite máximo a las diputaciones de la fuerza mayoritaria; las minorías conformarían, al menos, el 30% de la Cámara.

En la reforma de 1986 también se introdujo la llamada "cláusula de gobernabilidad", cuyo propósito era garantizar la mayoría a una formación política si obtenía, al menos, el 51% de la votación nacional, pero sin alcanzar triunfos de mayoría relativa equivalentes a la mitad más uno de las personas integrantes de la Cámara de Diputados.[3] La previsión no fue aplicada con motivo de la votación de 1988, pues el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo una votación efectiva de 49.29% y 260 diputaciones, de las cuales 233 eran de mayoría relativa. En la sucesiva reforma constitucional de 1990 se adecuó dicha cláusula, para prever la asignación de diputaciones de representación proporcional al partido con mayor número de constancias de mayoría relativa y, al menos, el 35% de la votación nacional, hasta alcanzar la mayoría absoluta en la integración de la Cámara;[4] pero tampoco llegó a aplicarse la cláusula en atención a la

[3] Señalaba entonces la fracción IV del artículo 54, a partir de que el partido político hubiere participado con un mínimo de cien candidaturas uninominales y obtenido al menos el 1.5% de la votación para las diputaciones plurinominales, lo siguiente: "IV. En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes: A). Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos. B). Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de voto superior. C). Si algún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y D). En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa".

[4] El texto relativo de la reforma de 1990 dispuso lo siguiente: "IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas: a) Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios; b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido. c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignaran también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por

elección de 1991, dado que el PRI obtuvo una votación de 61.48% y 320 diputaciones, de las cuales 289 fueron de mayoría relativa.

Se realizó una nueva modificación al artículo 54 en 1993, que suprimió la llamada "cláusula de gobernabilidad" y una más en 1996. Esta última trajo consigo los términos vigentes para limitar la sobrerrepresentación, al tiempo de disponer un límite menor al número máximo de diputaciones que puede obtener una fuerza política, fijándose en trescientos. El límite al máximo de diputaciones por fuerza política se había introducido, como se mencionó, en 1986, estableciéndose en 350; en 1993 se redujo a 315. La razón de ser de las modificaciones relatadas fue, primero, garantizar la pluralidad al 30% de la Cámara, y después —1993 y 1996— establecer como indispensable el entendimiento y acuerdo entre mayoría y minorías para la concreción de reformas constitucionales, pues ninguna fuerza política podría —por sí misma— obtener la mayoría calificada necesaria: 334 diputaciones. El número de trescientas diputaciones también tenía otro sentido: si una fuerza política obtiene la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa no le sería asignada ninguna adicional —primer supuesto— o solo hasta el límite numérico en cuestión —segundo supuesto— , garantizándose a la pluralidad de las minorías el 40 por ciento de la representación en la Cámara.

Para tener acceso a la distribución de diputaciones de representación proporcional, en 1996 se estableció que los partidos políticos requerirían alcanzar un mínimo de dos por ciento de la votación (previamente era de 1.5%), y en la reforma de 2014 se elevó al tres por ciento. Cabe señalar que, esencialmente, el texto vigente del artículo 54 es el dispuesto por la reforma de 1996 con la adecuación antes mencionada.[5]

---

ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley. d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos".

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

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

III. Las normas constitucionales complementarias pertinentes

De manera coetánea con la modificación constitucional de 1996 al artículo 54, y en forma posterior a ella se han incorporado previsiones a la ley fundamental, que es indispensable tener en consideración para efectos de la interpretación del precepto establecido, a fin de regir la distribución de las diputaciones de representación proporcional. Se trata de disposiciones que podemos categorizar como (i) aplicables expresamente a los partidos políticos, pero claramente vinculantes para las coaliciones que acuerden esas formaciones para la competencia electoral, o como (ii) rectoras de la conducta de los partidos en lo relativo a la celebración de coaliciones, así como a sus alcances y límites.

En la primera vertiente, y en orden cronológico de su aparición, debemos tener presente lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 56 con relación a la integración de la Cámara de Senadores. De acuerdo con los distintos principios electorales para su conformación, en cada entidad federativa se eligen dos fórmulas por el principio de mayoría relativa y una

II. Todo partido político 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 que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

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

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

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

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV 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.

fórmula a la luz del subprincipio de la primera minoría; así, se eligen tres cuartas partes del Senado. Señala el precepto que: "*La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate*" (énfasis propio). Existe abundante evidencia —a partir de la aplicación de la norma en la elección federal del año 2000 y subsiguientes— de que para efectos de la votación emitida por la ciudadanía y la obtención de la senaduría de la primera minoría, sin demérito de la literalidad de la disposición transcrita, se ha otorgado la constancia de primera minoría a la fórmula de candidaturas que ha obtenido el segundo mejor resultado en la votación por mayoría relativa de la entidad federativa, más allá de si se trata de personas registradas por un partido político o por una coalición. Así, es nítido que la literalidad —*partido político que, por sí mismo*— difiere de la correcta interpretación lingüística, pues la regla enunciada no puede ser asumida con un significado que la convierta en superflua si el registro de las candidaturas lo realizó una coalición. Si bien el término "partido político" difiere del término "coalición", no hay razón suficiente para dejar de atribuir a las coaliciones la regla señalada para el partido político en la asignación de las senadurías de primera minoría.

Si en la asignación de constancias de primera minoría para la elección del Senado de 2024 se hubiera aplicado la norma en forma distinta a las candidaturas registradas por los partidos políticos o por las coaliciones, Movimiento Ciudadano habría obtenido veinte senadurías por esta vía, en detrimento de la coalición Sigamos Haciendo Historia en una entidad federativa, y de la coalición Fuerza y Corazón por México en otras diecinueve; el Partido Verde Ecologista de México habría alcanzado la senaduría de primera minoría en cuatro entidades federativas, en detrimento de la coalición *Fuerza y Corazón por México*; en detrimento de la misma, el Partido del Trabajo habría obtenido dos senadurías de primera minoría, y Morena habría obtenido una más, también en detrimento de la coalición en cuestión. Parece evidente que la interpretación lingüística, funcional y sistemática del precepto fue, correctamente, asumir su aplicación de manera indistinta para los partidos políticos y para las coaliciones.[6]

[6] Con la interpretación letrista, Movimiento Ciudadano habría obtenido las senadurías de primera minoría en Aguascalientes, en detrimento de la coalición Sigamos Haciendo

También en la primera vertiente debe recapitularse lo dispuesto en el segundo párrafo de la base I del párrafo tercero del artículo 41 constitucional, al señalarse que los partidos políticos deberán "garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular". ¿Quedan excluidas las coaliciones de cumplir con esta obligación? Nadie lo ha interpretado así, pu es se trata de una norma que reconoce derechos políticos para la postulación de candidaturas con base en la directiva de la paridad entre los géneros, de tal suerte que el significado limitado de "partido político" no procede cuando su efecto es restringir ese derecho. Sería contrario al principio de la interpretación de la norma en el sentido que favorezca mayormente a la persona,[7] en este caso para la igualdad en la postulación de candidaturas entre los géneros.

Aun en la vertiente en la que nos encontramos, debe recapitularse lo dispuesto en el párrafo tercero de la base II del propio artículo 41, al señalarse que "la ley fijará los límites a las erogaciones… en las campañas electorales", sin que la circunstancia de la postulación de candidaturas en coalición haya implicado ninguna interpretación distinta a que se encuentran sujetas a los límites previstos por el orden jurídico para los gastos de la campaña correspondiente, pues sería contrario a un principio elemental de equidad en la competencia. De naturaleza similar es la interpretación que corresponde a la prohibición establecida para que los partidos políticos y las candidaturas que registren, contraten o adquieran —por sí o por

Historia, así como en Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas en detrimento de la coalición Fuerza y Corazón por México. En el caso del Partido Verde Ecologista de México le habrían correspondido las constancias de primera minoría en Baja California, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, al Partido del Trabajo en Chiapas e Hidalgo y a Morena en San Luis Potosí. En realidad, las senadurías que se asignaron a la primera minoría para candidaturas registradas exclusivamente por un partido político fueron las correspondientes a los estados de Campeche y Nuevo León (MC), Guanajuato (PAN), Oaxaca (PVEM) y Quintana Roo (Morena). Salta a la vista la contradicción interpretativa en que se incurrió tanto en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues Movimiento Ciudadano planteó el criterio interpretativo de la aplicación "a la letra" de lo dispuesto por el artículo 56.

[7] El párrafo segundo del artículo 1o. constitucional ordena lo siguiente: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".

terceras personas— tiempos de radio y televisión para difundir mensajes o hacer campaña, que se extiende para las coaliciones y las candidaturas que se registren, a la luz de lo dispuesto por el segundo párrafo del apartado A de la base III del propio artículo 41. La misma consideración merece la prohibición establecida por el primer párrafo del apartado C de esta base en el artículo que nos ocupa, tratándose de propaganda política o electoral de las coaliciones.

En la segunda vertiente de normas constitucionales complementarias para hacer la interpretación del artículo 54, también en forma cronológica cabe destacar lo señalado por el párrafo 3 del inciso f) de la fracción I del artículo segundo transitorio del decreto de reforma político-electoral de 2014, que se refirió de manera específica a la participación electoral de los partidos a través de la figura de las coaliciones, pues se establecieron algunos elementos que conviene ponderar: *a)* el establecimiento de distintos tipos de coaliciones —total, parcial o flexible—, de conformidad con el compromiso de postular la totalidad de las candidaturas, al menos el 50% de las mismas o al menos el 25 por ciento; *b)* la obligación de sostener y registrar una misma plataforma electoral para las candidaturas en coalición y *c)* la previsión de la emisión del voto popular a favor del partido o partidos de su preferencia en la boleta electoral y la forma de realizar su cómputo, prohibiéndose implícitamente la transferencia de votos entre partidos coligados, que ya se encontraba prevista en la ley.

Por otro lado, amerita consideración lo dispuesto por la fracción V del apartado A del artículo séptimo transitorio del decreto de reformas a las instituciones políticas y de gobierno de la Ciudad de México, del 29 de enero de 2016, que expresamente prohibió la participación de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones para la elección popular de personas diputadas al Congreso Constituyente de la Ciudad de México.

Simplemente se resalta que cuando la ley fundamental ha requerido establecer disposiciones específicas para la figura de las coaliciones, así lo ha hecho; en tanto que cuando la normativa establece previsiones para la participación de los partidos políticos que implican derechos políticos de las personas, el sentido implícito inconfundible ha sido su aplicación indistinta a la figura de las coaliciones.

IV. La evolución de la legislación secundaria

A partir del antecedente de la reforma constitucional de 1996 y la posibilidad del registro de coaliciones con emblema propio e independiente del de los partidos que la integran, así como la posible transferencia de votos entre partidos coligados —y, por ende, el registro de listas de coalición de candidaturas a diputaciones y senadurías de representación proporcional y el uso de la figura en forma consecuente—, en 2008 se efectuó una reforma legal electoral para prohibir la transferencia de votos entre partidos coligados, a partir de la norma que obligó a cada partido político a figurar en la boleta electoral con su propio emblema, de tal suerte que fuera factible distinguir de manera nítida el respaldo popular a cada uno de los partidos que competían en coalición. Por resultar conducente a la nueva regla, se suprimió el registro de una lista única de candidaturas a diputaciones de representación proporcional por parte de la coalición del caso y se estableció el registro, hoy vigente, de la lista de candidaturas a diputaciones plurinominales de cada partido integrante de la coalición conformada. Sin embargo, ello no alteró la consideración de la coalición como una unidad política para competir por el voto en términos del convenio que se celebre entre los partidos que la integran. Cabe señalar que en las modificaciones legales de 2008 se suprimió la norma que establecía que las coaliciones serían tratadas como si fueran un mismo partido político en la asignación de cargos de representación proporcional. La supresión procedía de manera natural por una razón técnica: la asignación de diputaciones de representación proporcional se haría a cada partido integrante de la coalición, y no a la coalición, pues la ley previó —correctamente— que la figura asociativa en cuestión desaparece al culminar la etapa de emisión de los resultados electorales.

Lo anterior es relevante, porque actualiza el cuestionamiento sobre si la modificación legal implicaba la no aplicación de los límites del artículo 54 constitucional a las coaliciones que conformaran los partidos políticos para competir territorialmente por el sufragio en los distritos y en las entidades federativas, a la luz de la amplitud del convenio alcanzado.

En este sentido, con base en lo dispuesto en la norma constitucional transitoria aludida de 2014 sobre la figura de las coaliciones, vale la pena destacar algunas de las previsiones contempladas en consecuencia en la vigente Ley General de Partidos Políticos (LGPP). En el artículo 87 (pá-

rrafos 10, 11, 12 y 14) se prohíbe la transferencia de votos entre partidos coligados mediante el convenio suscrito; se ordena la conclusión de la coalición al finalizar la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones legislativas y la consideración de que las personas candidatas formarán parte del grupo parlamentario o del partido que se haya señalado en el convenio; se prevé que cada partido coligado aparezca en la boleta con su propio emblema, sin demérito de que los votos a su favor se sumen para la candidatura de la coalición y cuenten para cada partido político coligado para todos los efectos establecidos en la ley en términos de la votación recibida, y se dispone que cada partido coligado deberá registrar su propia lista de candidaturas de representación proporcional.

Por su parte, el artículo 91 (párrafo 1, incisos b y e), al establecer los requisitos que deberá cumplir todo convenio de coalición, señala —entre otros elementos— que deberá acompañarse con la plataforma electoral aprobada y el señalamiento del partido político al cual pertenece originalmente cada candidatura que registre la coalición y el grupo parlamentario o partido en el que quedarán incorporadas las personas postuladas en caso de resultar electas. De manera particular, los párrafos 2, 3, 4 y 5 del artículo en cuestión ordenan que la coalición se sujetará a los topes de gastos de campaña fijados para cada elección, como si se tratara de un solo partido, sin demérito de señalar el monto que aportará cada una de las formaciones partidistas coligadas para el desarrollo de las campañas de que se trate; el otorgamiento de la prerrogativa de acceso a tiempo de radio y televisión en los términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); la identificación como mensajes de candidaturas de la coalición de aquellos que les correspondan en radio y televisión, sin menoscabo del partido responsable del mensaje, y la aplicación a las coaliciones de la prohibición de contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para la realización de campañas electorales o la difusión de sus candidaturas. Vale la pena destacar que la ley equipara la coalición al partido político para efectos de respetar el voto libre y auténtico de las personas ciudadanas, así como los límites a los gastos de las campañas y las prohibiciones en materia de acceso a la radio y la televisión para difundir propaganda. Hay dos consideraciones que la ley deriva de los principios y normas constitucionales: el sustento último del sistema electoral en la

voluntad de la persona ciudadana y la equidad objetiva que debe imperar en la competencia a partir de los conceptos de gasto y acceso a medios de propaganda normados.

A la luz de las previsiones aludidas de la LGPP, destacan: 1) la preponderancia que se desprende para el respeto a la voluntad de la persona electora al otorgar el sufragio para una candidatura registrada por una coalición, toda vez que cuenta para la opción de su preferencia —u opciones, en su caso, si cruza más de un emblema de los partidos coligados— y se prohíbe la transferencia de votos —implicándose por decisiones entre fuerzas políticas, al margen de la voluntad de cada persona electora— entre los partidos en coalición; 2) la aplicación de las limitaciones y prohibiciones previstas para los partidos a las coaliciones que forman, y 3) el doble efecto del sufragio popular para las candidaturas registradas por la coalición y por las candidaturas de las formaciones coligadas que no compitan bajo esa figura, pues tiene su dinámica en cada distrito de mayoría relativa y su consecuencia acumulativa en las circunscripciones plurinominales para las diputaciones de representación proporcional.

V. Los precedentes de la jurisprudencia y la actuación del INE

En 1998, con motivo de modificaciones electorales locales, el Partido de la Revolución Democrática promovió la acción de inconstitucionalidad (6/98) en contra del Congreso del Estado de Quintana Roo, por considerar que debía invalidarse el artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado. En esencia, al desarrollarse el principio de representación proporcional en la normativa estatal, se introducía una especie de "cláusula de gobernabilidad" al otorgar un bono a favor de la mayoría al realizarse la distribución de las diputaciones de representación proporcional. En otras palabras, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional se complementaban con otro no sustentado en la Constitución general de la República. Este asunto y otro coetáneo derivado de sendas acciones de inconstitucionalidad planteadas por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional (expedientes 11/98 y 12/98) en contra del Congreso del Estado de Coahuila y otras autoridades para demandar la invalidez de los artículos

9o. y 42 del Código Electoral del estado, que establecía la asignación de un diputado plurinominal a los partidos políticos que no hubieran alcanzado ninguna constancia de mayoría relativa en su respectiva circunscripción —por apartarse de las previsiones en la materia de los artículos 52, 54 y 116 constitucionales—, motivaron relevantes deliberaciones sobre el principio de representación proporcional en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A la luz de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 6/98 se emitieron dos criterios jurisprudenciales relevantes para nuestro análisis:

> Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional. La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. El establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las

reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación. (Énfasis propio).

Acción de inconstitucionalidad 6/98. Partido de la Revolución Democrática.- 23 de septiembre de 1998.- Ponente.- Olga María Sánchez Cordero.- Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 29 de octubre en curso, aprobó, con el número 69/1998, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII-Noviembre 1998, Tesis P./J. 69/98, página 189.

Materia electoral. El principio de representación proporcional como sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos. El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad de la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios, imponiendo, a la vez, que *los partidos dominantes* alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros *se restringe a las mayorías*. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no solo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de estas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor del pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan. (Énfasis propio).

Acción de inconstitucionalidad 6/98.- Partido de la Revolución Democrática.- 23 de septiembre de 1998.- Once votos.- Ponente: Olga María Sánchez Cordero.- Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 29 de octubre en curso, aprobó, con el número 70/1998, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII-Noviembre 1998, Tesis P./J. 70/98, página 191.

Estos precedentes son relevantes porque fueron citados de manera detallada y extensa en los acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de 2021 y de 2023 sobre la forma en la cual se llevaría a cabo la asignación de las diputaciones de representación proporcional (INE/CG193/2021 e INE/CG645/2023).

Puede parecer curioso, pero en el considerando noveno de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad de la cual derivan las jurisprudencias en cuestión se vincula la aplicación de las normas de la representación proporcional de manera indistinta al partido político o a la coalición, a la luz de la correlación entre votos emitidos y porcentaje de representación en el órgano colegiado de representación popular. En efecto, se señaló que

> La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada *partido o coalición* un número de escaños proporcional al número de votos emitidos a su favor… La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, *para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular*, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple[8] (énfasis propio).

Al analizarse el principio de representación proporcional en la reforma de 1996 se estableció que constituye una garantía

> del pluralismo político (que) tiene los siguientes objetivos primordiales: 1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad. 2. Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total. 3. Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.[9] (*é*nfasis propio).

A su vez, se precisó que las bases generales establecidas en el artículo 54 constitucional en torno a la proporcionalidad en materia electoral

[8] La cita corresponde al párrafo sexto del considerando noveno de la sentencia en cuestión.

[9] La cita corresponde al párrafo decimotercero del considerando décimo.

> Más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad de la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que *los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación.* Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, *el análisis de las disposiciones que se combatan en esta vía constitucional, debe hacerse atendiendo no solo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de proporcionalidad atendiendo a una sola de estas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor del pluralismo político que tutela,* a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo soportan[10] (énfasis propio).

Debe enfatizarse la relevancia de la sentencia y las tesis invocadas y su vigencia, toda vez que interpretaron específicamente el texto del artículo 54 —que esencialmente no se ha modificado—, y no las previsiones de la ley para desarrollar la norma constitucional. Estamos ante una interpretación del Pleno de la Corte sobre el contexto, los alcances y los fines del sistema de asignación de diputaciones de representación proporcional.

No puede desconocerse que la cuestión regresó a la consideración de las autoridades electorales con motivo de los comicios de 2015, 2018 y 2021. Aunque en apariencia pudiera estimarse que la trayectoria de las deliberaciones y determinaciones obedeció a un mismo criterio, ello resultaría equivocado, pues en cada caso la discusión tuvo matices propios y determinaciones consecuentes. No obstante, en las deliberaciones de esos años se distingue un hilo conductor: la distorsión que el convenio de coalición puede generar en una regla básica de todo sistema electoral, como es la transformación de la votación popular en diputaciones o espacios de representación. Por ello, la deliberación de cada uno de esos años versó necesariamente sobre las atribuciones de las autoridades electorales para recurrir a criterios de interpretación constitucional que permitieran evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, a la luz de los

[10] La cita corresponde al párrafo décimo séptimo y último del considerando décimo de la sentencia en cuestión.

convenios de coalición celebrados y la realidad de la votación emitida, y, por ende, impedir la sobrerrepresentación de la fuerza mayoritaria o la subrepresentación de las fuerzas minoritarias conforme al respaldo popular recibido.

En forma ilustrativa debe citarse que el resultado electoral y la aplicación de las bases y fórmulas para la asignación de las diputaciones de representación proporcional en 2018, con una distorsión a la sobrerrepresentación de la coalición que obtuvo la mayoría (Morena, PT y PES, que finalmente no alcanzó la votación necesaria para mantener el registro y acceder a las curules de representación proporcional), tres años después llevó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (Acuerdo INE/CG193/2021) a adoptar y utilizar el criterio de la afiliación efectiva de las personas candidatas en la aplicación de las bases para la distribución de las diputaciones plurinominales, en consonancia con los triunfos de mayoría relativa de las candidaturas postuladas en coalición en términos del convenio suscrito. Vale la pena hacer una transcripción extensa de las consideraciones que sustentaron el criterio para prevenir la sobrerrepresentación

> 14. Según se desprende del recuento histórico contenido en los apartados anteriores, el criterio que hasta el momento se ha aplicado para la asignación de RP, ha sido que la determinación del partido al que se le contabilizan los triunfos por MR deriva de lo señalado en el convenio de coalición correspondiente, puesto que éste es aprobado en la etapa de preparación de la elección, y para el momento de la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones (en la que se realiza la asignación de diputadas y diputados de RP), los actos previos ya habían adquirido definitividad.
>
> 15. Sin embargo, dicha situación ha generado, en los hechos, una distorsión al principio de RP, puesto que supedita la pluralidad del órgano legislativo a un acuerdo de voluntades previo, de las partes que suscriben un convenio de coalición, en detrimento del sufragio efectivamente emitido por la ciudadanía el día de la Jornada Electoral. Asimismo, ello ha permitido que los partidos políticos desarrollen estrategias políticas para incrementar su representación en el Congreso de la Unión, en contravención a la finalidad constitucional que se buscó con la inclusión del principio de RP.
>
> Esta situación se ha observado en procesos electorales anteriores, no solo en relación con las coaliciones mayoritarias, sino con las distintas coaliciones que se han integrado para contender conjuntamente en los

mismos. Pues bajo el supuesto permitido de que la determinación correspondiente depende de la voluntad de los institutos políticos que conforman las coaliciones, se ha dejado de lado el mandato que deriva de la voluntad ciudadana, y que se materializa en el sufragio.

Lo anterior, en detrimento de la finalidad del principio de RP, generando una afectación a la representación efectiva de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y Diputadas, lo que eventualmente puede convertirse en un mecanismo que, en los hechos, llegue a rebasar los límites de sobre y sub representación previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la CPEUM (más allá si ello deriva de una estrategia electoral de los respectivos partidos, u opera como una simple consecuencia de los alcances de los convenios que suscribieron).

17. Como se ha señalado, los criterios de aplicación e interpretación adoptados en torno al origen partidista de las personas candidatas postuladas para los Distritos uninominales (MR) y su efecto en la asignación de diputadas y diputados de RP ha generado distorsiones en cuanto a los principios rectores de la RP y su correspondencia con la voluntad ciudadana manifestada en las urnas y su transformación en curules, dando lugar a que se otorguen más escaños a partidos políticos, fuera de los límites de sobrerrepresentación permitidos (porcentaje de votación que representan los votos de la ciudadanía más ocho por ciento), o menos curules a partidos minoritarios que tuvieron un apoyo mayor al que ha sido considerado, lo que ha ocasionado que la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas no refleje con nitidez el sentido del voto de la ciudadanía, en términos del sistema mixto que rige en México.

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que al momento en que la ciudadanas y ciudadanos acuden a las urnas, pueden elegir a cuál o cuáles de los partidos que postulan conjuntamente una candidatura respaldar. Sin embargo, en la boleta electoral no se contiene mención alguna respecto del "origen partidista" de los candidatos uninominales (en términos de lo establecido en el convenio de coalición correspondiente).

Por esta razón, el hacer depender las reglas de asignación posteriores y la correspondiente representación en la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas, de un acuerdo de voluntades que no forma parte de los elementos que son puestos a disposición de la ciudadanía al momento de emitir su sufragio, sobrepone aquélla al derecho de la ciudadanía a participar de forma efectiva en la conformación de los órganos de representación.

El criterio de la afiliación efectiva de la persona candidata para efectos de la interpretación del artículo 54 constitucional puso de manifiesto que

el componente fundamental en la atención del intérprete debe ser la libre y auténtica determinación de la persona ciudadana sobre el sentido de su voto; y, en tal virtud, la transformación de esa voluntad en espacios de representación en la Cámara de Diputados, con los límites a su número de integrantes por fuerza política (no más de trescientas al sumarse las diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional) y al porcentaje de conformación de la Cámara dentro del parámetro de sobrerrepresentación permitida (no más del 8% con respecto al porcentaje de votación popular obtenida).

Como se señaló, la discusión sobre el texto y la interpretación del artículo 54 se suscitó en 2015, pues entonces la coalición conformada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México buscaba alcanzar la diputación 251 para lograr la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, una pretensión que no alcanzaron. En 2018 y en 2021 la discusión fue nuevamente sobre los límites a la sobrerrepresentación. En las tres elecciones la consideración analítica se radicó en el límite de la fracción V, o la relación de desfase permitido entre porcentaje de votación y porcentaje de integración de la Cámara.

Ahora bien, si atendemos al límite del número máximo de diputaciones de la fracción IV, en 2018 la coalición formada por los partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social había obtenido 311 curules, once por encima del límite establecido. Sin embargo, el problema no llegó a apreciarse en toda su dimensión, porque al no obtener el PES el tres por ciento de la votación emitida, no preservó el registro ni obtuvo diputaciones plurinominales, considerándose como personas legisladoras sin grupo parlamentario a quienes obtuvieron las 56 diputaciones por el principio de mayoría relativa conforme al convenio; por ello, se estimó inaplicable el límite de la fracción IV, y el debate se centró en el límite a la sobrerrepresentación de la fracción V. A la luz de los resultados de los comicios federales de 2021, la discusión se centró de nueva cuenta en el límite a la sobrerrepresentación de esta última fracción.

Una particularidad del resultado de la elección para renovar la Cámara de Diputados en 2024 se constituyó por la circunstancia de que, por primera vez en la perspectiva de aplicar el artículo 54, una coalición electoral se colocaba en la hipótesis de rebasar el límite de las trescientas diputaciones señalado por su fracción IV. Una cuestión distinta a la de las tres elecciones precedentes y el debate sobre los términos de la fracción

V en torno al límite de ocho puntos a la sobrerrepresentación a partir del porcentaje de votación obtenido en los comicios.

De lo anterior resultó que una vertiente del debate público sobre las previsiones y alcances del artículo 54 para la asignación de las diputaciones de representación proporcional fue la aplicación de sus reglas —número mínimo de candidaturas y porcentaje de votación necesaria— y límites —máximo de trescientas diputaciones y sobrerrepresentación no mayor de 8% de la votación obtenida— a las coaliciones electorales registradas. Es el debate entre una consideración estrictamente literal de las previsiones del precepto, por no aparecer la palabra "coaliciones" en su texto, o su interpretación a la luz de los criterios lingüístico, funcional y sistemático del artículo constitucional.

VI. ¿Interpretación literal o gramatical-lingüística?

Se ha adelantado la contraposición de la interpretación literal y la interpretación sistemática y funcional del artículo 54 para determinar si el precepto es o no aplicable a las coaliciones registradas para la elección de las diputaciones federales, pero también se ha apuntado la posibilidad de distinguir entre la interpretación basada en la acepción de la letra de la ley y la interpretación basada en el uso del lenguaje con el cual se redactan las leyes. En otras palabras, que el uso de un término no cancela automáticamente las consecuencias de la hipótesis normativa para una figura no contemplada expresamente, pero sí implícita en el término que sí se ha utilizado.

La acepción letrista asume que las previsiones de las fracciones I, II, III, IV, V y VI, que hacen alusión al "partido político", únicamente pueden aplicarse a esa figura asociativa, y no a la "coalición", cuando los partidos políticos compitan bajo esa modalidad para la elección de las diputaciones federales. Así, se asume que el límite de la fracción IV —trescientas diputaciones por ambos principios electorales— no le sería aplicable a una coalición. El artículo merece mayor consideración, porque hay previsiones aplicables al partido que participa en una coalición —obtener el 3% total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, de la fracción II— a fin de tener acceso a las curules de representación proporcional. De hecho, la posibilidad de interpretación

de su aplicación indistinta a un partido político o a una coalición es lo que hace viable la aplicación del precepto a los partidos que contienden en coalición total o parcial, pues en un caso no registran candidaturas de mayoría relativa como partido, y en otro solo podrían postular, como máximo, 150 candidaturas de mayoría relativa, lo que implicaría incumplir con el requisito de la fracción I para obtener el registro de las listas regionales de candidaturas de representación proporcional. En efecto, para que un partido político pueda registrar candidaturas plurinominales y obtener la asignación correspondiente al resultado electoral, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.

Con base en el derecho a formar coaliciones y en atención al cumplimiento del requisito constitucional de participar en por lo menos las dos terceras partes de los distritos de mayoría relativa, el legislador secundario asumió —en las hipótesis de las coaliciones parcial y flexible— que para obtener el registro de las listas regionales de los partidos que las conformen, la acreditación del número de candidaturas registradas de mayoría relativa pueda realizarse con las de la coalición. En ese sentido, en el párrafo 4 del artículo 238 de la LGIPE, relativo a la solicitud de registro de candidaturas por cada partido político o coalición, establece lo siguiente:

> La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que podrán acreditar con la registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca.

Lo anterior hace evidente que el término "partido político" que se utiliza en el artículo 54 resulta aplicable a las "coaliciones", a la luz de la disposición específica en cuestión. El caso de la fracción I no deja lugar a dudas; la referencia al "partido político" no podría interpretarse en sentido contrario a la posibilidad de celebrar una coalición total, parcial o flexible, toda vez que ha sido reconocido el derecho a competir electoralmente bajo esa figura. Se privilegia la unidad política de la coalición para competir en los comicios. Si se interpretara la fracción en cuestión

en forma letrista, se producirían situaciones absurdas, como la ausencia de listas de candidaturas de representación proporcional de los partidos políticos que contiendan total o parcialmente en una coalición, ante la imposibilidad de acreditar, por sí mismos, un total de doscientas candidaturas de mayoría relativa. Como se adelantó, la interpretación literal del texto equivaldría a la restricción de un derecho o la imposición de una restricción. Ahora bien, la atribución de un significado consecuente con el reconocimiento del derecho al término utilizado por el legislador lleva a la consideración de que la referencia de la fracción I del artículo al "parido político" es aplicable a toda coalición. Cabe abundar que limitar la comprensión de la norma exclusivamente a la literalidad de su texto haría nugatorio lo dispuesto en el artículo 54 para la participación de los partidos coligados en la distribución de las diputaciones de representación proporcional, generándose un perjuicio grave para los efectos de los sufragios emitidos a favor de esas formaciones políticas. Como lo expuso en diversas opiniones en espacios públicos Diego Valadés, la interpretación de un precepto constitucional empieza por el apego a la congruencia del propio artículo; salvo para llegar al absurdo, no es dable otorgar un alcance a las voces "partido político" en la fracción I y no otorgarlo a su uso en otras fracciones, a la luz del contexto, para encontrar su verdadero alcance.

Vale la pena reiterar que el criterio de interpretación primaria que realizó el legislador secundario sobre el artículo 54 constitucional es el comprendido en la norma vigente de la LGIPE.

¿A qué se debe el criterio del mínimo de las postulaciones en distritos uninominales? ¿Cuál es la razón para disponer la acreditación de las doscientas candidaturas de mayoría relativa mediante las postulaciones hechas en calidad de partido político y en carácter de integrante de una coalición parcial o flexible?

Lo primero está vinculado a la voluntad de asegurar un mínimo de participación de las fuerzas políticas en la competencia por el sufragio en la geografía electoral para la elección de mayoría relativa. Con un mínimo de candidaturas vinculadas al efecto primario del voto del elector en el distrito, la Constitución ha querido fortalecer el contacto de las personas candidatas y las fuerzas políticas que las postulan con la ciudadanía en la base de la representación popular para la conformación de la Cámara de Diputados, que es el espacio en el cual se expresa un voto con dos efectos.

También cabe destacar que en los orígenes de la fracción en cuestión se reconocieron las diferencias existentes entre las organizaciones partidistas en 1977 y para el registro de nuevas formaciones de esa naturaleza, de tal suerte que la posibilidad de acceder a las diputaciones de representación proporcional requiriera solo una parte de candidaturas en los distritos uninominales: la tercera parte en aquel entonces y dos terceras partes a partir de 1990. Lo segundo cabe apreciarlo bajo una doble perspectiva: el rechazo a la interpretación restrictiva del derecho de los partidos a la distribución de diputaciones plurinominales por competir bajo la figura de una coalición y considerar a ésta como una unidad en competencia política para el acceso a esas diputaciones.

En materia electoral se ha afirmado una metodología para la interpretación de las normas, a partir de la previsión del párrafo 1 del artículo 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional. Esta consideración también está presente en lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 5o. de la LGIPE, al establecerse que "la interpretación de esta Ley será conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución".

En nuestra opinión, el criterio gramatical difiere de la mera connotación de la letra de la ley o la realización de su interpretación literal o estrictamente conforme al alcance de su letra. En la teoría de la legislación[11] se afirma que la primera directriz sobre la racionalidad de las normas jurídicas es la gramatical o lingüística, cuya esencia es la claridad del texto propuesto. La interpretación gramatical o lingüística difiere de la interpretación literal porque permite escudriñar, por ejemplo, (i) si a términos diferentes es factible atribuirles el mismo significado, (ii) si el significado de un término debe ser consistente con el reconocimiento del derecho y la ausencia de límites sin sustento, (iii) si la enumeración hecha por la Constitución o la ley no es exhaustiva y permite la inclusión de supuestos no mencionados de manera explícita, pero que tienen una característica de identidad con los incluidos, o (iv) si el intérprete debe abstenerse de atribuir un significado estricto o restringido a las palabras

[11] Véase la referencia al concepto de la racionalidad gramatical o lingüística que aporta Manuel Atienza en su *Contribución a una teoría de la legislación*.

utilizadas en una norma si ello conduce a transformarla en superflua o vaciarla de contenido.[12]

Una valoración comprensiva de la interpretación gramatical o lingüística rebasa los límites de la estrictamente letrista. Aún sin llegar todavía a los criterios de interpretación sistemática y funcional, la sola interpretación lingüística habría permitido a las autoridades electorales mexicanas reconocer la aplicación de lo dispuesto por las fracciones I y IV a las coaliciones, sin restringirla a los partidos políticos.[13]

Cuando en la fracción IV del artículo 54 se dispone que "ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios", la consecuencia implícita de haberse interpretado la fracción I como aplicable a las coaliciones es su aplicación al número máximo de diputaciones que puede obtener una coalición al sumarse las constancias de mayoría relativa en distritos uninominales y la asignación que corresponda a sus integrantes en las diputaciones de representación proporcional. Si en el registro de las candidaturas para acceder a la distribución de diputaciones plurinominales se ponderó la figura de la coalición para efectos de acreditar el mínimo de candidaturas en competencia por cada partido coligado —para cumplir con el requisito establecido en la fracción I—, en el resultado de los triunfos obtenidos y la proyección de la votación alcanzada para la asignación de diputaciones de representación proporcional, la limitación del número máximo de diputaciones resulta aplicable a las coaliciones.

VII. Interpretación sistemática y funcional

Sin demérito de su importancia para la realización de la interpretación del orden jurídico, por así acogerse expresamente para la materia electoral,

[12] Véase la relación de directrices de interpretación lingüística que establece Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, en *La argumentación en la justicia constitucional.*

[13] Se ha expuesto y reconocido que las voces "partido político" que utiliza en siete ocasiones el artículo 54 puede referirse indistintamente a ello o a una coalición electoral. Vale decir que su uso en la fracción II es el que puede restringirse de manera exclusiva al "partido político", pues es requisito para acceder a la distribución de diputaciones plurinominales y, en otro precepto, a la preservación del registro como formación partidaria, pudiéndose incluso llegar al argumento absurdo de que si la coalición no obtiene el tres por ciento de la votación válida emitida, con menor razón lo habrían obtenido los partidos que la conformaron.

conviene apuntar de manera sucinta el objeto de los criterios sistemático y funcional para esclarecer el sentido de las normas, que en el caso presente son constitucionales.

La interpretación sistemática descansa en el establecimiento del alcance de una disposición jurídica a partir de su relación con el texto del cual forma parte e, incluso, de otros cuerpos legales, como pueden ser los tratados internacionales y las leyes; así, se busca desentrañar el significado de una norma a la luz de su integración en el conjunto del orden jurídico al cual pertenece. La duda que plantea el sentido de la disposición se procura esclarecer mediante su interpretación para efectos tanto de su efectividad como de su coherencia con el sistema de normas del cual forma parte. Esta vertiente interpretativa considera básicamente el argumento de la coherencia del orden jurídico con base en contemplarlo como un todo integralmente interconectado.

Por su parte, la interpretación funcional atiende al propósito o fin para el cual se estableció la norma en cuestión, pues cuando las dudas provienen del significado literal de las palabras o de su contexto en el sistema normativo, se busca entender la disposición jurídica con base en lo que la misma aspira a lograr en términos de sus efectos y si éstos se adecuan a no al objetivo —lo que está protegido en última instancia— que la disposición normativa pretende obtener. Esta vía interpretativa considera primordialmente argumentos teleológicos, históricos y pragmáticos.

Se ha sostenido que de haberse acudido a la interpretación lingüística, y no solo letrista del artículo 54, se habría podido establecer la pertinencia de interpretar que lo dispuesto por las fracciones I y IV de este precepto es aplicable tanto a los partidos políticos como a las coaliciones. Esta consideración resulta mayormente abrumadora en términos de los criterios de interpretación sistemática y funcional del precepto.

Ante la determinación de la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, posteriormente, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —en el sentido de que con base en los precedentes de 2015, 2018 y 2021 resultaba nítida la aplicación literal de lo dispuesto por las fracciones IV y V del artículo en cuestión, argumentándose que las consecuencias para la integración de la Cámara de Diputados no se encontraba dentro del ámbito de sus facultades en materia de interpretación—, debe señalarse que la sola despropor-

ción entre el porcentaje de la votación nacional recibida por los partidos políticos en coalición o sin haber conformado alguna alianza electoral y el porcentaje de su transformación en diputaciones, merecía —aunque "obligaba" es mejor término— efectuar la consideración de los criterios de la interpretación sistemática y funcional.

En efecto, toda vez que en candidaturas por coalición o como partidos, los integrantes de Seguimos Haciendo Historia obtuvieron 54.72% de la votación, en tanto que por la suma de las diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional prefiguraba la hipótesis de que alcanzarían un total de 364, equivalente al 72.8% del Pleno de la Cámara de Diputados, el contraste de la realidad entre la voluntad popular expresada y esa hipótesis de conformación de las fuerzas políticas al interior de la Cámara demandaba la valoración sistemática y funcional de la aplicación del artículo 54.

En éste se establecen dos limitaciones al número máximo de diputaciones que se pueden obtener como resultado de la votación:

(i) Trescientas curules, sobre la base de los triunfos de mayoría relativa y de la asignación, en su caso, de diputaciones plurinominales; claramente un límite numérico a partir de un elemento objetivo, que resulta ser el número de distritos uninominales, ante la hipótesis de que una unidad política en competencia —partido, partidos en coalición parcial o partidos en coalición total— obtenga la totalidad de los triunfos de mayoría relativa, y

(ii) Un número máximo de curules, que se determina a partir del límite porcentual superior de la totalidad de las diputaciones con relación al porcentaje de votación nacional emitida para una unidad política en competencia, de tal suerte que la sobrerrepresentación no puede exceder en ocho puntos porcentuales del Pleno con relación a la expresión del voto de la ciudadanía; es un límite a partir del contraste entre el resultado de los sufragios y la transformación de esa voluntad en espacios de representación popular.

Es conveniente hacer notar el orden secuencial de estos límites contenidos en las fracciones IV y V del artículo 54 y su vinculación con el texto de la fracción VI.

En primer término, cabe establecer si alguna fuerza política se encuentra en la hipótesis del límite de las trescientas diputaciones, pues si es el caso, el 40% restante de la conformación de la Cámara de Diputados corresponde asignarse a las demás fuerzas políticas, a la luz de las fórmulas

desarrolladas en la ley; si ninguna fuerza política se ubica en la hipótesis de la fracción IV, procede la aplicación de lo dispuesto por la fracción V. Y, conforme a lo previsto por la fracción VI, luego de haberse aplicado lo dispuesto por la fracción IV —o, en su caso, por la fracción V— la asignación de diputaciones plurinominales se realiza a las fuerzas políticas restantes en proporción directa a sus respectivas votaciones nacionales efectivas, sin apartarse de la relación entre el porcentaje de votación y el porcentaje de integración de la Cámara.

Sin demérito de quienes, con base en sus respectivas y legítimas argumentaciones, han sostenido que *a)* la interpretación de la fracción V sobre ocho puntos de sobrerrepresentación permitida debe hacerse con referencia al porcentaje de la votación nacional emitida por cada partido político, o *b)* que para efectos de la asignación de curules de representación proporcional deben asumirse los triunfos de mayoría relativa para el partido de la coalición que condujo al triunfo en cada distrito uninominal, y sobre esa base hacer la aplicación de las fórmulas correspondientes —casos ambos que conducen a una menor distorsión a la derivada de la aplicación letrista del artículo 54, y que merecen plena valoración a la luz de las interpretaciones lingüística, sistemática y funcional de la disposición—[14] en el análisis que me ocupa se sostiene y argumenta el criterio de que las autoridades electorales competentes estaban obligadas a aplicar, en primer término, la fracción IV del precepto; y, si a la luz de su contenido la coalición mayoritaria alcanzaba el total de las trescientas diputaciones al considerarse que había obtenido 256 constancias de mayoría relativa,[15] e hipotética y fácticamente les correspondía la asignación de diputaciones plurinominales, ésta procedía limitarla a un total de 44. Es decir, no considerar en forma adicional la distribución de diputaciones de representación proporcional por encima de ocho puntos porcentuales de la

[14] Entiendo que en esta obra colectiva se contemplan sendos trabajos sobre el desarrollo y la explicación de estas hipótesis de interpretación del artículo 54, que en mi consideración constituían opciones más acordes a la interpretación correcta del precepto por evitar el fenómeno de la distorsión entre el porcentaje de votación obtenido por la coalición Seguimos Haciendo Historia y los partidos que la conformaron y la obtención del porcentaje total de curules por las vías de la mayoría relativa y de la representación proporcional en la Cámara de Diputados.

[15] El resultado arrojó 161 diputaciones de mayoría para candidaturas como partido o en coalición de Morena, 57 para candidaturas como partido o en coalición del Partido Verde Ecologista de México y 38 para candidaturas como partido o en coalición del Partido del Trabajo.

votación obtenida (54.72%), pues no se trata de un bono a la mayoría, sino de un límite bajo otro supuesto. Si el límite de la fracción IV llevó a una sobrerrepresentación de poco más de cinco por ciento de la Cámara de Diputados, impera el criterio numérico ligado al objetivo de que ninguna fuerza política obtenga más de trescientas diputaciones por ambos principios y se encuentre en condiciones de llevar a cabo modificaciones constitucionales sin requerir, al menos, del establecimiento de acuerdos con otras fuerzas políticas que representen 34 diputaciones del Pleno.

Ahora bien, la interpretación sistemática y funcional del artículo 54 requería, esencialmente, tener en consideración unas reglas constitucionales expresas, un principio establecido en la propia ley fundamental y el fin del sistema electoral mixto con dominante mayoritario para la integración de la Cámara de Diputados.

Las reglas son (i) la igualdad esencial de toda persona ante la ley y la prohibición de discriminar por cualquier causa que atente contra la dignidad humana y vulnere sus derechos y libertades; (ii) la autenticidad del sufragio o libre expresión de la voluntad de cada persona ciudadana al acudir a emitir su voto y, por esa vía, (iii) el derecho de contribuir —en igualdad de condiciones a cualquiera otra persona ciudadana— a la integración de los órganos de representación política, lo que se extrae de lo previsto por el primer párrafo del artículo 4o. (toda persona es igual ante la ley), en relación con el párrafo quinto del artículo 1o. (no podrá ejercerse discriminación contra nadie con objeto de anular sus libertades y derechos), la fracción I del artículo 35 (votar en las elecciones es derecho de la ciudadanía) y la parte relativa del segundo párrafo de la base I del artículo 41 (a través del sufragio universal, libre, secreto y directo se contribuye a la integración de los órganos de representación política).

El principio es el de que a cada persona corresponde un sufragio —*one person, one vote*—, cuya consecuencia es igual entre todas las personas ciudadanas, salvo las previsiones excepcionales sobre su efecto y su interpretación acorde a la prevalencia del principio enunciado, el cual se desprende también de lo dispuesto por las partes citadas de los artículos 35 y 41.

El fin de las normas relativas a la integración de la Cámara de Diputados y, en particular, de la asignación de las diputaciones de representación proporcional —con la consideración de los triunfos de mayoría relativa obtenidos por el partido o la coalición que participa en los comicios—,

es reflejar en la forma más exacta posible que la determinación de la voluntad popular se exprese en la conformación de la Cámara, también sin demérito de las disposiciones expresas y limitadas que pueden ajustarlo, tal como lo prevén las fracciones IV y V del artículo 54.

A partir de lo anterior, se exponen diversas directrices por las cuales la aplicación letrista del término "partido político", tanto desde el punto de vista sistemático como funcional, atenta contra las reglas, el principio y el fin normativo apenas mencionados:[16]

1. *Criterios para recurrir a la interpretación sistemática*

En la interpretación del artículo 54 resultaba necesario:

a) atribuirle un significado que lo hiciera compatible o que lo hiciera eficaz con el principio constitucional de la igualdad del sufragio de toda persona ciudadana y sus efectos;

b) atribuirle un significado que respetara la eficacia y pertinencia de la regla constitucional de la autenticidad del sufragio de cada persona ciudadana y sus efectos;

c) atribuirle un significado que no vaciara de contenido el alcance de otras normas constitucionales, como las expresas sobre los partidos en materia de paridad entre los géneros para la postulación de candidaturas y de expedición de la constancia de senadurías de la primera minoría;

d) atribuirle un significado consistente al sugerido por todo el texto constitucional en conjunto, con objeto de valorar y atender las partes que comprenden derechos que deben ser respetados y obligaciones que han de ser cumplidas por toda fuerza política en competencia electoral, ya como partido o como coalición;

e) atribuirle un significado armónico a dos principios constitucionales en aparente contradicción: el de la libertad de asociación de los partidos políticos para integrar una coalición y su régimen y el de la autenticidad del sufragio de cada persona ciudadana y sus efectos, toda vez que la interpretación letrista vació de contenido el segundo principio enunciado. La libertad de constituir una coa-

[16] Véase la relación de directrices de interpretación lingüística que establece Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier en *La argumentación en la justicia constitucional.*

lición para competir demandaba una interpretación armónica con las previsiones sobre la traducción del voto de la ciudadanía en diputaciones;

f) atribuirle, entre dos significados posibles —aplicable o no a las coaliciones—, aquel que hace a la norma mayormente coherente con los principios del propio ordenamiento constitucional, como son la autenticidad de sufragio y la conversión de la expresión de la voluntad popular en diputaciones, salvo las excepciones expresamente autorizadas en la norma fundamental.

2. *Criterios para recurrir a la interpretación funcional*

En la interpretación del artículo 54 resultaba necesario:

a) atribuirle a la regla constitucional un significado acorde con la finalidad perseguida por la norma, coherente con la institución a la que pertenece o conforme a un supuesto no previsto expresamente, pero consistente con la finalidad contemplada para la institución que se regula. Al no hacerse así, se vulneró la finalidad de integrar la Cámara de Diputados en forma tal que refleje de la mejor manera posible la voluntad de las personas ciudadanas, la integración plural de la Cámara de acuerdo con esa voluntad colectiva y la pertinencia de apreciar el supuesto normativo a la luz de la unidad política que contendió en los comicios con una misma plataforma electoral, e incluso plataformas electorales convergentes en las postulaciones de candidaturas de los partidos que la integraron;

b) atribuirle a la norma constitucional un significado acorde a la intención del acto legislativo histórico que la generó. Al no hacerse así, se controvirtió —sin argumentación que lo explicara— el objetivo de la reforma constitucional de 1996 y sus precedentes, a fin de limitar el control de la reforma constitucional por parte de una fuerza política, y se soslayó el propósito de transformar en la forma más fiel posible el resultado de la votación en la integración de la Cámara de Diputados;

c) atribuirle a la regla constitucional el alcance de comprender implícitamente un supuesto no previsto en la letra, pero que por su naturaleza merecía la misma consideración que el contemplado ex-

presamente. Al no hacerse así, se vulneró el principio de la igualdad del sufragio de toda persona ciudadana y sus efectos, sin demérito de las excepciones previstas en la propia Constitución;

d) atribuirle a la regla constitucional un significado tal que impida derivar en consecuencias absurdas. Al no hacerse así, se incidió en una distorsión notoriamente significativa entre la expresión de la voluntad de las personas ciudadanas en las urnas y la integración de la Cámara de Diputados;

e) atribuirle a la regla constitucional una interpretación apartada de lo meramente letrista para sustentar una restricción no expresa para su aplicación a las coaliciones. Al no hacerse así, se vulneró el propósito del sistema normativo para que la integración de la Cámara de Diputados refleje de la forma más próxima posible el sentido de la votación popular expresada en las urnas;

f) atribuirles a las reglas constitucionales de asignación de diputaciones plurinominales un significado acorde con el proceso histórico de cambio normativo para la integración de la Cámara de Diputados. Al no hacerse así, se niega y se conculca el propósito de que el procedimiento de reformas y adiciones constitucionales requiriera el diálogo y la construcción de acuerdos entre mayoría y minorías;

g) atribuirles a las normas relativas a derechos políticos fundamentales, en este caso el sufragio y sus efectos, un significado acorde con la propia Constitución. Al no hacerse así, se realizó una interpretación contraria al sufragio como sustento de los cargos de representación popular y su igualdad esencial entre cada persona ciudadana, así como para sus efectos, sin demérito de las restricciones constitucionales en materia de sobrerrepresentación;

h) atribuirle a la regla constitucional un significado no restrictivo, al existir supuestos no expresamente previstos, pero semejantes al no contemplado en la norma. Al no hacerse así, se soslayó que la norma aplicable al partido político también lo es a la coalición por la identidad existente sobre su objeto, la finalidad que persigue y la mayor congruencia para la aplicación del orden normativo.

En términos de la interpretación gramatical, sistemática y funcional, las reglas contenidas en el artículo 54 para todo partido político resultaban aplicables —con la consideración hecha para lo dispuesto por la

fracción II— a las coaliciones. Se ha buscado establecer que los tres métodos de interpretación en cuestión arrojan consistencia en ese sentido, al tiempo que la finalidad del artículo 54 podía atenderse cabalmente; es decir, reflejar el mosaico político extraído de la emisión de los sufragios como realidad política de la nación en la integración de la Cámara de Diputados, en forma mayormente precisa al respaldo de la ciudadanía a las distintas fuerzas políticas en su Pleno. La distorsión entre la expresión de la voluntad de la ciudadanía y la integración de la Cámara de Diputados es contraria a lo dispuesto por la Constitución y constituye un absurdo.

VIII. Consideraciones conclusivas

La interpretación letrista o aplicación exclusivamente sustentada en el alcance de la letra de lo previsto por el artículo 54 al hacer referencia a la figura del "partido político" se aparta de la consideración integral del uso e implicaciones de esas palabras en el conjunto de nuestro orden constitucional y soslaya los antecedentes históricos y los fines de la introducción y funcionamiento al sistema electoral mexicano de la elección de integrantes de la Cámara de Diputados mediante la representación proporcional.

A su vez, encubre una conducta fraudulenta en agravio de las disposiciones constitucionales a favor de la integración plural de esa Cámara en los términos más próximos posibles a la expresión de la voluntad popular en favor de las formaciones partidistas en competencia, incluida su participación a través de la figura de la coalición electoral, pues propicia una distorsión absurda basada en la escisión —sin justificación, al momento de hacer la asignación de las diputaciones plurinominales— de la votación obtenida y los resultados alcanzados en las diputaciones de mayoría relativa por la coalición parcial registrada y sus integrantes.

Si los partidos pueden acreditar el registro de las doscientas candidaturas a diputaciones uninominales con el registro de las candidaturas presentadas como formaciones en coalición, el límite máximo de trescientas diputaciones que por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional puede obtener un partido es aplicable a las coaliciones electorales. Con mayor razón si la consideración del límite en cuestión implica ya una distorsión entre el porcentaje que ese número de diputaciones representa del total de la Cámara y el porcentaje de votación

nacional obtenida por la coalición como tal y por los partidos que la conformaron en los distritos donde no compitieron bajo esa modalidad.

El texto constitucional comprende disposiciones relevantes sobre los partidos políticos que son aplicables a las coaliciones electorales, destacadamente las relativas al principio de la paridad entre los géneros y para la asignación de senadurías de primera minoría. La misma consideración resulta aplicable a lo dispuesto en el artículo 54.

Las normas constitucionales que tutelan la igualdad del valor y los efectos del sufragio de cada persona y el propósito de traducir en la forma más precisa posible la voluntad popular expresada en las urnas para la conformación de la Cámara de Diputados tienen precedencia sobre la consideración de la norma en forma literal, una proyección que representa diferencias marcadas en el número de votos obtenidos por cada fuerza política para alcanzar una curul, así como una distorsión grave entre el apoyo popular otorgado a las distintas formaciones partidistas y su expresión en la integración de la Cámara de Diputados.

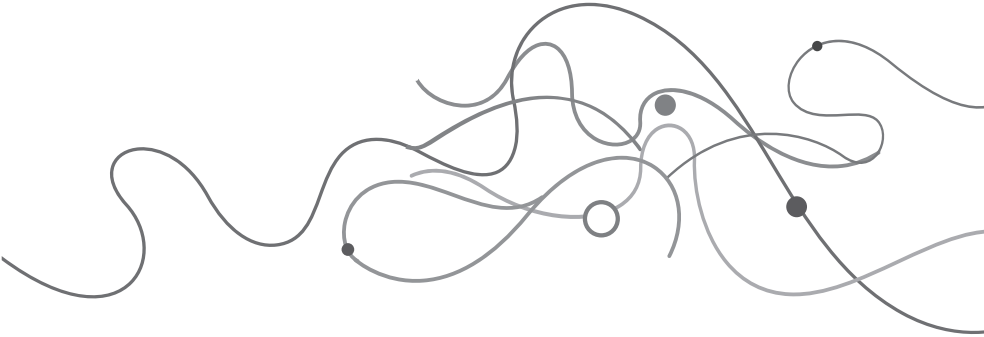
Si la aplicación a la letra de las disposiciones del artículo 54 conducían a un resultado absurdo, el respeto a la expresión libre y auténtica del sufragio de las personas ciudadanas debería haber conducido a las autoridades electorales competentes a recurrir a la interpretación sistemática y funcional del precepto. La integración de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados y la mayoría constituida por encima del límite a las trescientas diputaciones carecen de legitimidad, por estar basadas en un fraude a la Constitución.

IX. Bibliografía esencial

Atienza, Manuel, 1997, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas.

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, 2013, *La argumentación en la justicia constitucional*, Lima, Editora y Librería Jurídica Grijley.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, *Principio de proporcionalidad en materia electoral*, México.



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c10

2. La lectura histórica de los 8 puntos del límite de sobrerrepresentación para la asignación de curules: inercia que lesiona la pluralidad, la proporcionalidad y la igualdad de voto

Beatriz Claudia Zavala Pérez*

Sumario: I. *Introducción.* II. *La problemática que revela la lectura inercial que han hecho históricamente las autoridades electorales de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional.* III. *La lectura aritmética de la fracción V del artículo 54 constitucional para calcular los límites de sobrerrepresentación legislativa garantiza la pluralidad.* IV. *La lectura aritmética del límite de sobrerrepresentación previsto en la fracción V del artículo 54 constitucional no implica una modificación o una nueva interpretación de la fórmula de asignación de curules.* V. *Reflexión final.* VI. *Fuentes consultadas.*

I. Introducción

La vida social se caracteriza por su cambio constante, por no frenar su actividad, por ser impredecible. En esa lógica, las instituciones, las normas jurídicas y la actuación de las personas deben adaptarse a la dinámica de continua transformación que ocurre en la sociedad, a fin de que la inmovilidad o la inercia no se conviertan en los parámetros del comportamiento social y, menos aún, del funcionamiento institucional.

Nuestro régimen político ha atravesado diversos momentos: del partido único, a la pluralidad de fuerzas políticas, y del sistema electoral puramente mayoritario, al sistema mixto, que actualmente caracteriza al sistema representativo a nivel nacional.

* Consejera electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

El sistema de representación proporcional se incorporó a la legislación nacional en 1977, con el propósito de garantizar los principios de pluralismo político, proporcionalidad e igualdad en el voto, al permitir que las fuerzas políticas (principalmente las minoritarias) tuvieran una adecuada representatividad en los órganos legislativos, de acuerdo con los niveles de votación efectivamente obtenidos por cada partido político.

Después de su aprobación original a finales de la década de los setenta del siglo pasado, el sistema de representación tuvo que esperar hasta 1996 para que hubiera una reforma significativa, en la que, si bien prevaleció la preponderancia del principio de mayoría relativa en la integración de la Cámara de Diputaciones, se establecieron reglas precisas para la asignación de doscientas curules por el principio de representación proporcional, logrando por consenso de las fuerzas políticas (mayoritaria y minoritarias) establecer dos límites de sobrerrepresentación. El primero consistió en que ningún partido político podría contar con más de trescientas diputaciones por ambos principios. El segundo, que en ningún caso un partido político podría contar con un número de diputaciones, por ambos principios, que representara un porcentaje del total de la Cámara de Diputaciones que excediera en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, y que este límite no se aplicara al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtuviera un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida, más el 8%.

La fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y la lectura de los ocho puntos para calcular el límite de sobrerrepresentación se aplicó en las elecciones de 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012 sin reparo alguno en su interpretación, pues en la asignación de diputaciones por este principio las coaliciones participaban con un solo emblema, y se les daba el trato de un partido político.

La reforma al sistema electoral mexicano de 2014 cambió el modelo de coaliciones. En esa reforma se exigió que los partidos coaligados compitieran con emblema propio, a fin de identificar los votos que cada fuerza política recibiera, y, a su vez, se prohibió la transferencia de votos entre los partidos coaligados. Asimismo, se les exigió que presentaran en lo individual sus listas de candidaturas a diputaciones por representación proporcional.

Importa resaltar la regla incluida en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), en la que se estipuló que los votos en los que se hubiera marcado más de un emblema de los partidos coaligados serían válidos para la persona candidata, contando como un solo voto, aunque los votos no serían tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional ni para otras prerrogativas.[1]

Los cambios al sistema de coaliciones empezaron a generar dilemas en la aplicación de la fórmula de representación proporcional, por un lado, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la porción normativa descrita en el párrafo anterior, y prevista en el numeral 13 del artículo 87 de la ley de partidos citada (A.I. 22/2014 y acumuladas), y, por el otro, porque los partidos políticos iniciaron con la práctica de registrar militantes de uno de los partidos políticos integrantes de la coalición como candidaturas de mayoría relativa de otro de los partidos coaligados, lo que trajo como consecuencia que los triunfos obtenidos no fueran contabilizados en favor del partido del cual era militante la persona postulada, y esto, evidentemente, repercutió en la distribución de diputaciones por el principio de representación proporcional al momento de aplicar los límites.[2]

En las elecciones de 2015 y 2018 se evidenciaron los efectos que tuvieron los criterios sostenidos por ambos órganos jurisdiccionales en la aplicación de la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, pues en los hechos se crearon distorsiones que favorecían a las mayorías y debilitaban a las minorías en la integración de la Cámara de Diputaciones.

A pesar de los cambios en el sistema electoral, la aplicación de dicha fórmula siguió realizándose bajo la misma lectura interpretativa que se había utilizado desde su creación, incluso al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-943/2018 la Sala Superior del TEPJF determinó que el límite de sobrerrepresentación estaba referido a los partidos políticos en lo individual, de acuerdo con el origen de las personas y candidatas y del grupo parlamentario al que pertenecerían de resultar electas, por lo que no podría sostenerse que el límite le aplicara a la coalición como si fuera un solo partido.

[1] Artículo 87, numeral 13.

[2] En la sentencia emitida en el SUP-REC-582/2015, la Sala Superior del TEPJF confirmó la validez de esta forma de proceder de los partidos coaligados.

En 2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó una medida para atajar las distorsiones generadas debido al registro de militantes de uno de los partidos políticos coaligados como candidaturas de mayoría relativa de otro de los partidos que integraban la coalición, a través del criterio de "afiliación efectiva", conforme con el cual se verificaría que la persona candidata estuviera registrada como afiliada al partido político en el que se postulara, y que la afiliación se tomaría en cuenta para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

Si bien esta medida atemperó las distorsiones identificadas, no solucionó el problema de la sobrerrepresentación cuando los partidos políticos participaban coaligados. Por el contrario, los problemas de aplicación de la fórmula fueron más visibles en 2024, cuando los partidos coaligados, con base en los precedentes jurisdiccionales, prepararon el convenio de coalición con la finalidad de obtener un mayor número de escaños, evadiendo el límite de sobrerrepresentación.

Bajo este contexto, el objetivo del presente ensayo es plantear la necesidad de repensar los mecanismos que garantizan la pluralidad de los órganos legislativos, sobre todo para asegurar que el pluralismo legislativo sea la antesala de una representatividad real, y no el cumplimiento de una mera formalidad al momento de asignar curules. Por lo anterior, propondré una revisión analítica del cálculo del límite de sobrerrepresentación que establece la fracción V del artículo 54 constitucional, ya que la actual mecánica de su aplicación, desde mi punto de vista, genera una clara distorsión, que tiene impacto en la representatividad y en el respeto a la voluntad de la ciudadanía manifestada en el voto.

II. La problemática que revela la lectura inercial que han hecho históricamente las autoridades electorales de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional

El PEF 2023-2024 fue marco de un suceso inédito en nuestra democracia desde 1997 —cuando el anterior partido mayoritario perdió su hegemonía y tuvo que compartir el poder político con la oposición al perder la mayoría legislativa—: una coalición electoral se arrogó la mayoría calificada en la Cámara de Diputaciones.

En ese escenario, el partido Morena y sus aliados —Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido del Trabajo (PT)— alcanzaron las dos terceras partes de la cámara, gracias a la obtención de una vasta votación, sí (46.49%),[3] pero también debido a la interpretación de una fórmula de representación que data de 1996, y que, como demuestra su aplicación en las elecciones recientes, tiende a favorecer la sobrerrepresentación del partido mayoritario y a subrrepresentar a los partidos minoritarios, aspecto que promueve la ocupación de cargos legislativos por un cálculo aritmético incorrecto, ya que carece de congruencia entre la votación obtenida por cada partido político y el número de escaños que finalmente le son asignados.

Esta circunstancia inició desde 2015, cuando fueron palpables las primeras distorsiones en el reparto de curules respecto de la votación efectivamente obtenida en las urnas por los partidos políticos —motivadas no solo por la interpretación, desde mi punto de vista equívoca, de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional—,[4] sino también por la emisión de un criterio jurisprudencial que permitió a los partidos coaligados la transferencia de militantes y, en los hechos, de los votos, cuando se marcaba más de un emblema de los partidos en coalición.[5]

Desde esa óptica, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG804/2015, mediante el cual se efectuó el cómputo total y se declaró la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignaron a los partidos políticos nacionales las diputaciones que les correspondían para el periodo 2015-2018.

Como primer planteamiento crítico sobre ese acuerdo, la entonces consejera electoral Pamela San Martín argumentó en un voto particular,

---

[3] INE, *Cómputos distritales federales 2024. https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/candidatura* (consultado el 3 de junio de 2025).

[4] Las bases IV y V del artículo 54 constitucional prevén la existencia de dos límites de sobrerrepresentación de los partidos políticos nacionales en la Cámara de Diputaciones. Por un lado, la fracción IV del artículo 54 constitucional señala que "IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios", mientras que la fracción V de la misma disposición refiere: "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 (...)".

[5] Jurisprudencia 29/2015, de rubro: Candidatos a cargos de elección popular. Pueden ser postulados por un partido político diverso al que se encuentran afiliados, cuando exista convenio de coalición.

la necesidad de evitar la transferencia artificial de votos entre partidos que formaban parte de una coalición, al pasar por alto los límites a la sobrerrepresentación previstos constitucionalmente:[6]

> Sostener que no existe impedimento para que los militantes de uno de los partidos políticos que integran una coalición sean registrados como candidatos de mayoría relativa por otro de los partidos coaligados y, en consecuencia, los triunfos que obtuvieron sean contabilizados en su favor para efectos de la distribución de diputaciones por el principio de representación proporcional, es no entender que de la efectividad del sistema de representación proporcional depende la vigencia del pluralismo político en el ámbito parlamentario.
>
> Si bien es cierto —como lo señala el proyecto y lo manifesté en el marco de la sesión—, que esta autoridad validó el convenio de coalición suscrito por el PRI y el PVEM mismo que contenía la distribución de las candidaturas en función del origen partidario informado, ello en modo alguno conlleva la imposibilidad de realizar un análisis diverso, para efectos de la distribución de diputados por el principio de representación proporcional. Se trata de dos momentos o etapas distintas, que exigían ser analizadas a la luz de sus finalidades, y de los bienes jurídicos que tutelan, mismos que también son distintos.
>
> Con la aprobación del convenio de coalición, lo que esta autoridad garantizó fue la posibilidad de que los candidatos postulados por la coalición pudieran participar en las campañas electorales, que pudieran ejercer su derecho al voto pasivo, y en su caso, acceder al cargo de elección popular para el que hubieran sido electos. En ese momento, esta autoridad no prejuzgó —pues no cuenta con facultades para hacerlo— respecto de los resultados que surgirían de la jornada electoral, y los efectos que los mismos eventualmente podrían tener en el sistema de representación, en cuanto a la integración de la Cámara de Diputados.

Esta circunstancia se repitió en 2018, como lo manifestó en un voto particular, de nueva cuenta, la entonces consejera electoral Pamela San Martín, mediante el cual cuestionó la legalidad del procedimiento de

[6] Voto particular que emite la consejera electoral, lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles respecto del acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social, los diputados que les corresponden para el periodo 2015-2018.

asignación previsto en el Acuerdo INE/CG1181/2018, aprobado por el Consejo Genera del INE, al señalar:[7]

> No obstante que la norma constitucional es muy clara en cuanto a que establece un límite para evitar la sobrerrepresentación de una fuerza política en la integración de la cámara baja, es mi convicción que el procedimiento seguido para la asignación y distribución de curules que fue aprobado por la mayoría de las consejeras *y* los consejeros Electorales del Consejo General, fue omiso en haber realizado el estudio y correspondiente ajuste de las diputaciones que realmente deberían de ser consideradas como representantes o integrantes de una fuerza política determinada, para fines de vigilar y dotar de efectividad la cláusula de sobrerrepresentación establecida por nuestro texto constitucional.

Hago notar que si bien en 2018 voté a favor de las interpretaciones inerciales que he comentado, en 2021 me aparté de la asignación, pues aun cuando el Consejo General aprobó un acuerdo para detener el problema de la transferencia de votos entre partidos coaligados con la figura de la "afiliación efectiva", que si bien ayudó de forma importante a evitar, en cierta medida, que un militante de un partido fuera candidato y obtuviera una curul por otro al que no estuviera afiliado, la fuente del problema no se encontraba ahí, sino en el cálculo de los ocho puntos porcentuales para calcular el límite de sobrerrepresentación.

Por ello, emití un voto concurrente en el acuerdo INE/CG1443/2021, dentro del cual manifesté lo siguiente:

> Desde mi óptica, el 8% de sobrerrepresentación previsto en el artículo 54, fracción V, de la CPEUM, no debe interpretarse ni aplicarse *a priori*, en fórmula alguna, como un excedente legítimo que deba otorgarse a los partidos políticos, sino entenderlo como un límite de ajuste final que la CPEUM prevé para que, después de aplicar las fórmulas de asignación, se garantice que ninguno de los partidos se encuentra sobre

[7] Voto particular que emite la consejera electoral lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles, respecto del acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la Elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2018-2021.

representado más allá del porcentaje permitido y se posibilite que la sub representación de los partidos minoritarios sea la menor posible.[8]

Pese a que en 2018 y 2021 existieron estos argumentos que evidenciaban una distorsión, los acuerdos aprobados por el Consejo General del INE mantuvieron la interpretación inercial de la suma de los ocho puntos a cada partido político como límite de sobrerrepresentación.

En el acuerdo aprobado por el Consejo General del INE en 2024 para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional se mantiene la lógica de distorsión que se ha realizado históricamente, siguiendo una interpretación que, desde mi punto de vista, disminuye la pluralidad en el órgano Legislativo y neutraliza la proporcionalidad, al sobrerrepresentar de manera artificial a algunos partidos políticos y asignarles más diputaciones de las que efectivamente les corresponden a otros, estableciendo así un mecanismo en el que la asignación no obedece a los niveles de votación efectivamente obtenida, sino a una sumatoria de ocho puntos porcentuales, límite máximo permitido respecto a la totalidad de la cámara, que no corresponde con la realidad.

Así lo manifesté en el voto particular en contra del acuerdo INE/CG2129/2024, por el que se efectuó el cómputo total y se declaró la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignaron a los partidos políticos nacionales las diputaciones que les correspondían para el periodo 2024-2027:[9]

[8] Voto concurrente que formula la consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez en el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024, identificado con la clave INE/CG1443/2021, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

[9] Voto particular que formula la consejera electoral B. Claudia Zavala Pérez al acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027.

> …el proyecto aprobado por la mayoría ejemplifica que, con la suma de 8 puntos porcentuales del total de la votación nacional emitida a los porcentajes de votación nacional emitida de cada partido, no sólo se incrementan los porcentajes de votación nacional emitida de cada uno de ellos, sino también el número de votos efectivos y el tope máximo de curules los cuales constituyen la base para el cálculo y asignación de curules de representación proporcional...

Una interpretación sistemática y funcional de la fracción V del artículo 54 constitucional permite observar la exigencia que establece el dispositivo constitucional, para que el número de diputaciones por ambos principios para cada partido político no represente un porcentaje total de la cámara que supere en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, de modo que los ocho puntos que representan el límite máximo de sobrerrepresentación del total de la cámara se distribuyan entre cada partido político conforme a su porcentaje de votación, tomando en cuenta que el límite de sobrerrepresentación exige un tope de hasta cuarenta curules de la Cámara, del total de quinientos diputaciones.

Sin embargo, la mayoría de consejerías electorales que han integrado el Consejo General, desde 1996 hasta 2024, han leído el enunciado "ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida", como el equivalente a la suma de ocho puntos del total de la votación nacional emitida para cada uno de los partidos políticos, sin reparar en la proporcionalidad buscada por el precepto constitucional, lo que ha llevado a que si un partido político obtuvo el 8% de la votación nacional emitida se le sumen ocho puntos porcentuales a su votación nacional emitida de modo directo, y no como una proporción, circunstancia que en los hechos resulta en un incremento artificial de 16% del total de votación obtenida por cada partido, lo cual, al desarrollar la fórmula de asignación, genera una distorsión entre el número de votos obtenidos y las curules determinadas para cada partido político, sobrerrepresentándolo hasta en el doble de la votación que efectivamente recibió.

Con esta forma inercial de calcular los ocho puntos de sobrerrepresentación, no sólo se incrementan sus porcentajes de votación, a partir de los cuales se calculan los límites de sobrerrepresentación y, en consecuencia, se asignan las curules, sino también el número de votos efectivos, como se observa en el cuadro siguiente:

A	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*	*G*	*H*	*I*
Partido político nacional	*Total de votos por partido*	*Votos que representa el 8% de la VNE (enteros)*	*B + C (enteros)*	*Porcentaje de B+C respecto de la VNE*	*Porcentaje de VNE (división de total de votos de cada partido político entre total VNE*	*Suma 8 al porcentaje de la VVNE de cada partido*	*F + 8 puntos*	*E x 500/100 Límite máximo de curules en enteros*
Partido Acción Nacional	10,046,629	4,455,056	1,4501,685	26.0409	18.0409	8	26.0409	130
Partido Revolucionario Institucional	6,622,242	4,455,056	11,077,298	19.8916	11.8916	8	19.8916	99
Partido Verde Ecologista de México	4,992,286	4,455,056	9,447,342	16.9647	8.9647	8	16.9647	84
Partido del Trabajo	3,253,564	4,455,056	7,708,620	13.8425	5.8425	8	13.8425	69
Movimiento Ciudadano	6,495,521	4,455,056	10,950,577	19.6641	11.6641	8	19.6641	98
Morena	24,277,957	4,455,056	28,733,013	51.5962	43.5962	8	51.5962	257
Total	55,688,199	26,730,336	82,418,535	148	100	48	148	737

Fuente: INE/CG2129/2024.

Esta suma directa de ocho puntos porcentuales a cada una de las fuerzas políticas revela una inconsistencia aritmética y de proporcionalidad importante, pues supone replicar el límite de sobrerrepresentación permitido tantas veces como fuerzas políticas contiendan y tengan derecho a la asignación de curules por representación proporcional, lo que deja insubsistentes los principios de proporcionalidad, pluralidad e igualdad en el voto.

III. La lectura aritmética de la fracción V del artículo 54 constitucional para calcular los límites de sobrerrepresentación legislativa garantiza la pluralidad

Es mi convicción que para verificar correctamente el límite constitucional establecido en la fracción V del artículo 54 constitucional se debe realizar el cálculo aritmético del límite de ocho puntos porcentuales de la totalidad de la Cámara para cada uno de los partidos políticos conforme a su porcentaje de votación nacional emitida, lo que supone considerar los ocho puntos porcentuales como un límite máximo establecido en el artículo, respecto de la votación nacional emitida, y no como una cifra máxima o tope permitido que se pueda considerar por igual en favor de cada partido político, y que sea cuantificable a cada uno de los porcentajes de votación nacional sin importar los votos efectivamente obtenidos en las urnas por cada uno de ellos.

Conforme a esta lógica, si el límite máximo son ocho puntos del total de la Cámara, para conocer a cuánto equivale la proporción de esos ocho puntos respecto de los porcentajes de votación obtenidos por cada uno de los partidos políticos, debemos multiplicar el porcentaje de votación nacional emitida de cada partido por el 0.08 (ya que 8/100 es igual al 0.08), o bien multiplicar el porcentaje de cada uno por ocho entre cien.

Una vez calculada la proporción de esos ocho puntos para cada uno de los porcentajes de votación nacional emitida de los partidos políticos, se obtiene el límite máximo de sobrerrepresentación permitido para cada uno de los partidos conforme a los votos que efectivamente lograron en las urnas. Para llegar a este resultado se debe sumar cada uno de sus porcentajes de votación nacional emitida con el cálculo del 8% por partido para alcanzar el límite permitido, sobre el cual se calculará el tope máximo de curules de cada partido político, como lo muestra la tabla siguiente:

Partido político nacional	*Votos obtenidos (A)*	*Porcentaje de votación nacional emitida (se obtiene de dividir los votos obtenidos por cada partido entre el total de la VNE por 100) (B)*	*Cálculo del 8% de la votación nacional emitida c/partido (se obtiene de multiplicar el porcentaje de VNE de cada partido por 8 entre 100)*	*Porcentaje de VNE + cálculo de 8% (D)*	*Tope 500 (D*500)/100 (E)*	*Enteros (diputaciones) (F)*
Partido Acción Nacional	10,046,629	18.0409	1.4433	19.4841	97.4206	97
Partido Revolucionario Institucional	6,622,242	11.8916	0.9513	12.8430	64.2149	64
Partido Verde Ecologista de México	4,992,286	8.9647	0.7172	9.6819	48.4094	48
Partido del Trabajo	3,253,564	5.8425	0.4674	6.3099	31.5493	31
Movimiento Ciudadano	6,495,521	11.6641	0.9331	12.5972	62.9861	62
Morena	24,277,957	43.5962	3.4877	47.0839	235.4197	235
Total	55,688,199	100	8	108	540	537

FUENTE: ine/cg2129/2024.

Este cálculo aritmético evita que exista una distorsión relevante de los porcentajes de votación nacional emitida efectivamente obtenida por los partidos políticos y sobre los cuales deben fijarse los topes máximos de curules de representación proporcional para la Cámara de Diputaciones, generando un reparto de curules más proporcional a la fuerza electoral de cada partido político, lo que resulta compatible con los fines que persigue el límite de sobrerrepresentación, al garantizar la proporcionalidad y pluralidad en la integración del órgano Legislativo y permitir que haya una verdadera eficacia del voto y un pleno respeto de la voluntad popular, que se traduce en representatividad política.

IV. La lectura aritmética del límite de sobrerrepresentación previsto en la fracción V del artículo 54 constitucional no implica una modificación o una nueva interpretación de la fórmula de asignación de curules

La lectura aritmética del límite de ocho puntos para calcular la sobrerrepresentación legislativa a la que he aludido a lo largo del presente artículo propone una forma diversa de interpretar el porcentaje máximo a que se refiere la fracción V del artículo 54 constitucional, que conduce a alcanzar la finalidad de la norma, mas no una modificación de la fórmula de asignación.

Llama la atención que la Sala Superior del TEPJF haya considerado en la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-3505/2024, que la decisión del Consejo General garantizaba "la certeza y la seguridad jurídica", ya que, desde su visión, no era posible hacer una nueva interpretación de las reglas aplicables para la asignación y cálculo de la sobrerrepresentación, pues ello afectaría a los partidos políticos, porque supondría la interpretación de una norma que no se había aplicado previamente.

Más allá de que considero que la Sala Superior del TEPJF claudicó en su deber de resolver el caso planteado a partir de los criterios de interpretación gramatical, sistemático y, sobre todo, funcional, que le obliga a considerar el texto y el contexto al resolver los casos,[10] hago notar que

[10] Al respecto, debe recordarse que un tribunal constitucional está autorizado, incluso, a cambiar criterios de jurisprudencia cuando resuelve controversias cuyos planteamientos le conducen a replantear las interpretaciones sostenidas a lo largo del tiempo.

ni la mayoría de integrantes con derecho a voto del Consejo General del INE ni tampoco la y los magistrados que conformaron la mayoría en la decisión que defendieron la aplicación inercial del límite de ocho puntos para calcular la sobrerrepresentación dieron argumentos suficientes que pudieran dar consistencia o razonabilidad a sus decisiones, pues sólo se concretaron a invocar los principios de certeza y seguridad jurídica, sin considerar que el alcance de la interpretación propuesta solucionaba las distorsiones generadas, armonizando el sistema de coaliciones, el derecho de autoorganización de los partidos políticos, pero, sobre todo, haciendo prevalecer los principios de pluralismo político en la integración de la Cámara de Diputaciones, así como la igualdad del voto y la proporcionalidad en el reparto de escaños, que constituyen el propósito fundamental del principio de representación proporcional.

Insisto: si el límite máximo son ocho puntos del total de la Cámara, para conocer a cuánto equivale la proporción de esos ocho puntos respecto de los porcentajes de votación nacional emitida de cada uno de los partidos políticos, debemos multiplicar el porcentaje de votación de cada uno de los partidos por el 0.08 de la votación nacional emitida (ya que 8/100 es igual al 0.08), o bien multiplicar el porcentaje de cada uno por ocho entre cien.

No obstante, la interpretación de los ocho puntos porcentuales que se han aplicado para calcular los límites de sobrerrepresentación ha supuesto sumar estos ocho puntos a la votación nacional emitida de cada partido político, considerando ese factor como un techo al que se debe llegar de manera automática para asignar curules entre los partidos que contienden durante el proceso electoral.

Sin embargo, esa forma de calcular el límite de sobrerrepresentación ha significado, en los hechos, duplicar los ocho puntos a que se refiere la fracción V del artículo 54 constitucional, e inflar desmedida e injustificadamente a los partidos mayoritarios y subrrepresentar a los partidos que obtienen una votación menor, a pesar de que ésta sea significativa y represente a un grupo social, lo que lesiona la pluralidad del órgano Legislativo, pero también los principios de proporcionalidad e igualdad del voto. Me explico.

Las coaliciones y partidos que compitieron por la Cámara de Diputaciones obtuvieron los porcentajes y votaciones siguientes, según el acuerdo de asignación:

Partido político nacional	*Total de votos por partido*	*Porcentaje de VNE (división de total de votos de cada partido político entre total VNE*
Partido Acción Nacional	10,046,629	18.0409
Partido Revolucionario Institucional	6,622,242	11.8916
Partido Verde Ecologista de México	4,992,286	8.9647
Partido del Trabajo	3,253,564	5.8425
Movimiento Ciudadano	6,495,521	11.6641
Morena	24,277,957	43.5962
Total	55,688,199	100

Fuente: INE/CG2129/2024.

De acuerdo con esos resultados, la asignación debía realizarse de modo que fuera consistente la votación obtenida por cada partido y el número de curules asignadas.[11]

Sin embargo, conforme a la distribución de diputaciones por el principio de representación proporcional que siempre se ha aplicado, resulta que el partido político que obtuvo el quinto lugar general de la contienda se convierte en la segunda fuerza con más escaños en la Cámara, a pesar de tener cinco millones de votos menos que el partido que quedó en segundo lugar; y que el partido político que quedó en el sexto lugar general llega a tener más diputaciones que el partido que lo superó con más de tres millones de votos o, finalmente, que el partido político que obtuvo el cuarto lugar de la contienda con casi 6.5 millones de votos, tiene menos diputaciones que el partido que obtuvo 3.3 millones de votos; estos datos revelan una clara distorsión en la representación.

En ese contexto, el nuevo factor de cálculo propuesto para analizar el límite de sobrerrepresentación no supone una modificación de la fórmula constitucional y legal de asignación, sino un nuevo análisis del cálculo de los límites, tomando en consideración lo que literalmente dice la Cons-

[11] Así lo señalé en mi voto particular, en mi intervención en el Consejo General y en un artículo de corte académico y de divulgación: Zavala Pérez, Beatriz Claudia, "La aritmética de la representación proporcional", *Voz y Voto*, Revista Mensual, Política y Elecciones, núm. 380, octubre de 2024.

titución, que se trata de 1%, y que ese porcentaje es respecto a la votación que cada partido político obtuvo, con lo cual se obtiene una base de cálculo más proporcional, que refleja los votos que cada partido efectivamente obtuvo en las urnas. Hacerlo de otra manera, implica, insisto, sobrerrepresentar a unos partidos y subrrepresentar a otros, al asignar curules conforme a una base aritmética equivocada.

De conformidad con la interpretación mayoritaria de las y los integrantes del Consejo General en el Acuerdo INE/CG2129/2024, la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados, tomando en cuenta las constancias de mayoría relativa después de la resolución de todos los medios de impugnación presentados, al sumar los ocho puntos a la votación nacional emitida obtenida por cada partido político para calcular los límites de sobrerrepresentación y después proceder a la asignación propiamente dicha, calculando los cocientes y restos mayores, quedó como se muestra en el siguiente cuadro:

PPN	*Curules Mr (a)*	*Curules Rp (b*	*Total de curules (c) = a+ b*
PAN	32	40	72
PRI	9	26	35
PRD	1	-	1
PT	38	13	51
PVEM	57	20	77
Movimiento Ciudadano	1	26	27
Morena	161	75	236
Candidatura independiente	1	-	1
Total	300	200	500

Conforme a la propuesta de cálculo de los ocho puntos porcentuales del límite de sobrerrepresentación, consistente en multiplicar el porcentaje de votación de cada uno de los partidos por el 0.08 de la votación nacional emitida, hay una variación en la configuración del cociente de distribución, que permite una integración más plural y adecuada de la Cámara de Diputaciones, lo que evita una representación artificial de los partidos políticos mayoritarios, y una representación justa de aquellos partidos que obtuvieron una votación más baja, pero con derecho a la

asignación de curules por el principio de representación proporcional, como lo muestra el siguiente cuadro:

Partido	*MR*	*RP*	*Total*
PAN	32	60	92
PRI	9	40	49
PRD	1	0	1
PVEM	57	8	65
PT	38	0	38
MC	1	39	40
Morena	161	53	214
CI	1	0	1
Total	30	200	50

Fuente: INE/CG2129/2024.

Esta distribución de curules, además de ser más proporcional y adecuada para garantizar la pluralidad, resulta también la más justa, porque sin quitar un solo voto a los partidos que lo obtuvieron legítimamente, le da a cada voto su peso específico, garantizando con ello el adecuado equilibrio entre las fuerzas políticas, respetando el sistema electoral, donde si bien existe preponderancia del principio de mayoría relativa, también existe la integración de minorías, a través de la representación proporcional.

Este equilibrio de fuerzas políticas permite sacar adelante los grandes temas nacionales en un clima de cordialidad y en un plano en el que la representatividad de las fuerzas políticas es reflejo de lo que decidió la ciudadanía al acudir a las urnas, de modo que las leyes y la puesta en marcha de las políticas públicas gubernamentales obedezca a una lógica de estabilidad política, en la que mayorías y minorías están adecuadamente representadas, y, por ende, reflejan lo que la ciudadanía votó en las urnas, al elegir una u otra opciones políticas.

La interrupción de esta inercia inhibe la negociación para la aprobación de leyes y normas generales, frena el acuerdo al interior del recinto parlamentario y obstaculiza la posibilidad de construir vías para desactivar el conflicto que supone el ejercicio de la política, circunstancia que en los hechos se convierte en un dique a la representatividad y en un germen de polarización.

V. Reflexión final

La representación política es una institución que habilita a un grupo de personas para actuar a nombre de otras, y traducir sus legítimas demandas en leyes, políticas públicas y actos de gobierno, en beneficio de la colectividad.

La representación tiene una dimensión pasiva que supone la posibilidad de que se ocupe un cargo público tras el triunfo de una candidatura, así como una dimensión activa, que implica la habilitación social para acudir a las urnas.

Para la materialización de ambas dimensiones, es necesario el establecimiento de normas jurídicas que reconozcan el derecho al voto activo y pasivo de todas las y los ciudadanos; a su vez, la existencia de instituciones que garanticen que la mayor cantidad de ciudadanas y ciudadanos tengan la posibilidad de votar de forma libre y, finalmente, la certeza de que el sistema político garantiza una pluralidad de fuerzas políticas, conforme a mecanismos que permitan la representación de mayorías y minorías parlamentarias, sobre todo al momento que la conformación del órgano Legislativo refleja efectivamente la pluralidad de la sociedad y su adecuada representatividad.

La representación política efectiva supone la posibilidad de que las diversas fuerzas políticas ocupen escaños según la votación que obtuvieron en un proceso electoral; ello tiene un impacto directo en la integración plural de los órganos legislativos, así como en la representatividad equitativa de los partidos políticos que son mayoritarios, o bien, minoritarios, circunstancia que a la postre permite que la oposición sea un contrapeso del poder gubernamental y la expresión fidedigna de un sector social, que también debe ser escuchado y contar con la posibilidad de intervenir en el debate público.

La democracia supone un conjunto de reglas que hacen posible la convivencia social, en tanto permiten la transmisión pacífica del poder político, su adecuado control, la representación ciudadana en los órganos legislativos y de gobierno y, sobre todo, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a través del debate, la crítica y la discusión abierta de temas que afectan a la comunidad política en su conjunto.

La democracia se sustenta en la discusión ciudadana y en la crítica a la labor política como mecanismo de control, lo que fortalece el contexto

de exigencia necesario para emitir un sufragio libre e informado y, a su vez, de intervenir en la adopción de las decisiones políticas que afecten a una colectividad, o que eventualmente integren el orden jurídico de la democracia.

En el momento en que se cancela el elemento deliberativo de la democracia, se anula una de las formas de participación ciudadana más relevantes: la crítica, que es el mecanismo con el que cuenta la ciudadanía para cuestionar una determinada forma de gobernar y de ejercer la representación, en el entendido de que las y los representantes deben siempre orientar su labor de acuerdo con las necesidades sociales, y no de una agenda política asociada a una sola visión del mundo.

La presencia de una oposición robusta como contrapeso del poder gubernamental y a las mayorías parlamentarias es un verdadero remedio a la inmovilidad o a la edificación de un sistema monolítico de ejercicio del poder; para ello es necesario que en la competencia democrática las minorías tengan posibilidades de conquistar el poder político en condiciones de igualdad, pero, sobre todo, que exista un marco jurídico y medios institucionales que abran la puerta a la alternancia y, a su vez, que garanticen que la ocupación de los cargos y puestos por los que se compita reflejen la voluntad de las y los votantes.

VI. Fuentes consultadas

INE, Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, de la revolución democrática, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano, nueva alianza, morena y encuentro social, los diputados que les corresponden para el periodo 2015-2018 (ine/cg804/2015), disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/discover?scope=/&rpp=10&page=1&query=dc.identifier.govdoc:INE/CG804/2015&group_by=none&etal=0* (consultado el 03 de junio de 2025).

INE, Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, de la revolución democrática, del trabajo, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano y morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2018- 2021 (ine/cg1181/2018), disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/han dle/123456789/98206/CGor201808-23-ap-5.pdf* (consultado el 03 junio de 2025).

INE, Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, del trabajo, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano y morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027 (ine/cg2129/2024), disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176370* (consultado el 03 de junio de 2025].

TEPJF, 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, disponible en: *http://www.teqroo.org.mx/2018/Jurispudencia_Tesis_Sala_Superior/Jurisprudencia/2015/29.pdf* (consultado el 03 de junio de 2025).

TEPJF, SUP-REC-582/2015, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-582-2015* (consultado el 03 de junio de 2025).

TEPJF, SUP-REC-943/2018, disponible en: *https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/943/SUP_2018_REC_943-803805.pdf* (consultado el 03 de junio de 2025).

TEPJF, SUP-REC-3505/2024, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-* (consultado el 3 de junio de 2025).

San Martín, Pamela, Voto particular que emite la consejera electoral, lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles respecto del acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, de la revolución democrática, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano, nueva alianza, morena y encuentro social, los diputados que les corresponden para el periodo 2015-2018, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98206/CGor201808-23-ap-5-votoAPSMRV.pdf* (consultado el 03 de junio de 2025).

San Martín, Pamela, voto particular que emite la consejera electoral lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles, respecto del acuerdo del consejo general del institutacional eiectoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, de la revolución democrática, del trabajo, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano y morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2018-2021, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98206/CGor201808-23-ap-5-votoAPSMRV.pdf* (consultado el 03 de junio de 2025).

SCJN, A. I. 22/2014 y acumuladas, disponible en: *https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/AI%2022-2014.pdf*_(consultado el 03 de junio de 2025).

Zavala Pérez, Beatriz Claudia, 2024, "De la consolidación autoritaria a la competencia democrática: análisis de las reformas político-electorales y la transición hacia la pluralidad en México (1977-1996)", en Martha Leticia Mercado Ramírez y Anabell Arellano Mendoza (coords.), *Derecho Electoral Mexicano a través de sus reformas*, México, TECDMX.

Zavala Pérez, Beatriz Claudia, 2024, "La aritmética de la representación proporcional", *Voz y Voto*, Revista Mensual, Política y Elecciones, núm. 380, octubre de 2024.

Zavala Pérez, Beatriz Claudia, formula la consejera beatriz claudia zavala pérez en el acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, de la revolución democrática, del trabajo, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano y morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024, identificado con la clave ine/cg1443/2021, emitido por el consejo general del instituto nacional electoral, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123063/CGex202108-23-ap-17-VC-BZP.pdf* (consultado el 03 de junio de 2025).

Zavala Pérez, Beatriz Claudia, voto particular que formula la consejera electoral b. Claudia zavala pérez al acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, del trabajo, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano y morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4-VP-BCZP.pdf* (consultado el 03 de junio de 2025).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025, México.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2025, México.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 6 de diciembre de 1977.

Decreto por el que se promulga la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales, *DOF*, 30 de diciembre de 1977.

Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 22 de agosto de 1996.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *DOF*, 22 de noviembre de 1996.

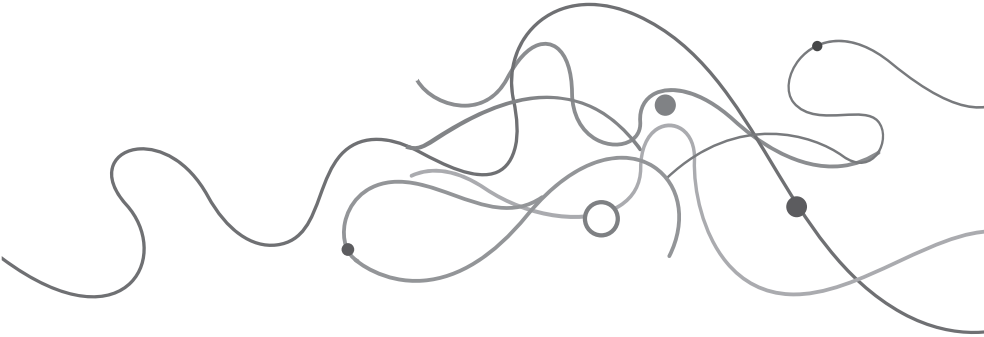
Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 13 de noviembre de 2007.

Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *DOF*, 14 de enero de 2008.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *DOF*, 1o. de julio de 2008.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *DOF*, 10 de febrero de 2014.

Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", *DOF*, 23 de mayo de 2014.



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c11

3. Medición de la sobrerrepresentación, autenticidad y efectividad del voto en la integración de la Cámara de Diputaciones en 2024

José Reynoso Núñez*
Luis Eduardo Medina Torres**

Sumario: I. *Introducción*. II. *Problemática: fragmentación de la postulación.* III. *Propuesta de solución.* IV. *Conclusiones: balance de la sentencia de la Sala Superior y sus consecuencias.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. Introducción

El presente capítulo tiene por objeto de estudio analizar la asignación de representación proporcional para la Cámara de Diputados que realizó el INE en agosto de 2024 mediante el acuerdo INE/CG/2129/2024, que fue confirmado por el Tribunal Electoral en la sentencia SUP-REC-3505/2024. La asignación realizada privilegió una interpretación que favoreció al partido en el gobierno y a la coalición oficialista entregándoles la mayoría calificada de más de dos terceras partes de las diputaciones.

Desde nuestra perspectiva, la interpretación realizada es fallida, por varios aspectos, como son los límites constitucionales y las variaciones en el valor de los votos. Nuestra hipótesis es que la coalición oficial registró una indebida fragmentación en las postulaciones de las candidaturas, lo

* Profesor de derecho electoral en la Universidad Panamericana, sede Guadalajara. Doctor en ciencia política por la Universidad de Hidelberg, y magister en derecho por la Universidad Católica de Chile. ORCID ID: 0009-0000-7527-5701.
** Politólogo, maestro y doctor en procesos políticos. Profesor investigador en el Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa. ORCID ID: 0000-0002-6208-8525.

que provocó una ventaja indebida en la medición de la sobrerrepresentación, con lo que tanto el órgano administrativo como el jurisdiccional erraron en la aplicación e interpretación de las normas.

Para sostener la hipótesis anterior, en la primera sección, correspondiente a la problemática en análisis, revisamos las características del sistema electoral mexicano, las regulaciones que se aplicaron para la asignación y la forma indebida en que postularon candidaturas los partidos integrantes de la coalición gubernamental, a la postre ganadora en las elecciones de 2024.

En la segunda sección, relativa a la propuesta de solución, planteamos cómo debió realizarse la interpretación por parte de las autoridades electorales y explicamos por qué era la solución adecuada para responder a las demandas de la oposición en su conjunto, y también por qué era la solución que mejor respetaba el sentido del sistema electoral combinado mexicano con sus debidas restricciones.

Finalmente, en las conclusiones mostramos un balance acerca de la resolución del Tribunal Electoral, las dificultades que la misma provocó y las posibles salidas en una futura asignación con las reglas vigentes al verano de 2025.

II. Problemática: fragmentación de la postulación

Todo sistema electoral tiene como su centro la fórmula de definición de escaños, ya sean por la ruta mayoritaria o por la vía proporcional. En cada una de las rutas existen tipos específicos que sirven para clasificar a los sistemas electorales; así, en la ruta mayoritaria existen la pluralidad o la mayoría absoluta, mientras que en la ruta proporcional están la asignación por cocientes o por divisores.[1]

Cada una de las rutas y cada uno de los sistemas en específico tiene ventajas y desventajas, que pueden ser agrupadas en dos grandes dimensiones: la gobernabilidad y la representatividad. Las fórmulas mayoritarias y sus diversas posibilidades van a tender a la gobernabilidad, mientras que las fórmulas proporcionales y sus combinaciones van a tender a la

[1] Nohlen, Dieter y Reynoso Núñez, José (2022), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Tirant lo Blanch, IIJ-UNAM, INE.

representatividad:[2] seleccionar una de ellas es una decisión política que se expresa en la Constitución de cada Estado nación.

En México, desde 1977, se aplica una combinación de ambas rutas: mayoría relativa con asignación proporcional por cociente electoral. Es combinada porque lo que se genera en la mayoría afecta e impacta en la parte proporcional,[3] como sucedió en 2024. Esto se confirma con las nociones de límites que el propio sistema electoral tiene: ningún partido político puede tener más de trescientas diputaciones por ambas rutas, y el sesgo permitido es de ocho puntos entre la votación obtenida por partido y su asignación de escaños.[4]

Es necesario considerar que un sistema electoral combinado es integral, por lo que no se puede solamente observar una de las rutas, sino que es preciso considerar que lo acontecido en una de ellas impacta en la otra como en la asignación de doble nivel en el sistema electoral alemán, o bien la sumatoria de escaños de mayoría y proporcionales en el sistema electoral mexicano.

Es preciso considerar lo anterior, porque justo la idea de sesgos es para la suma de las diputaciones para cada partido político, y es esa sumatoria la que debe ser aplicada para observar si un partido político cumple con las restricciones constitucionales o bien hay un incumplimiento, que puede provocar una mayoría manufacturada o artificial, como sucedió en 2024.

Las reglas para el sistema electoral mexicano están contenidas centralmente en el artículo 54 de la Constitución federal. Tal artículo contiene varias fracciones, que atienden a las siguientes temáticas:[5]

— Fracciones primera y segunda, son los requisitos que deben cumplir los partidos: candidaturas en por lo menos doscientos distritos electorales (fracción I), y obtener el tres por ciento de la votación (fracción II).

[2] Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel.

[3] Emmerich, Gustavo y Medina Torres, Luis Eduardo (2005), "La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* IIJ-UNAM, pp. 689-734.

[4] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025.

[5] *Idem.*

— Fracción tercera, es el orden de la lista que es bloqueada y cerrada, mientras que la asignación es por demarcación regional o circunscripción (fracción III).
— Fracciones cuarta y quinta, son las restricciones que impone la norma: ningún partido tiene más de trescientas diputaciones por mayoría y representación proporcional (fracción IV), un sesgo máximo de ocho puntos en la relación del porcentaje de votos frente al porcentaje de escaños por partido (fracción V).
— Fracción sexta, es la regla de procedimiento para realizar la asignación después de la adjudicación al partido mayoritario (fracción VI).

Ahora todas las fracciones apuntan en el mismo sentido: que ninguna fuerza política obtenga más de trescientas diputaciones para que no pueda cambiar o modificar en solitario las bases constitucionales. Esto es claramente evidenciado en la exposición de motivos de la reforma de 1996:

> Esta iniciativa propone establecer correlatos, de mayor simetría, entre porcentajes de votación y porcentajes de representación, lograr equidad en la competencia electoral, fortaleciendo el sistema de partidos, representar, de mejor forma, la voluntad ciudadana y distribuir el poder en la forma más amplia posible, sobre la base de la voluntad popular; fortalecer al Poder Legislativo y la independencia del Poder Judicial, a efecto de controlar el ejercicio del poder, creando dispositivos institucionales que obliguen a los gobernantes a responder y dar cuenta de sus actos ante quienes los eligieron, fortaleciendo el estado de derecho.[6]

Lo anterior es claro: controlar el ejercicio del poder, que en el caso mexicano está dirigido al Ejecutivo y al partido en el gobierno. Esto tiene sentido, porque las limitaciones anteriores son la búsqueda de las restricciones al autoritarismo y la contención de las fuerzas políticas para que no puedan de manera individual y, sin considerar a la oposición, modificar las bases constitucionales.

A pesar de lo anterior, los partidos políticos que integraron sendas coaliciones en 2024, en específico la coalición del partido en el gobierno, Morena, junto con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de

[6] INE/CG2129/2024, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf.*

México (PVEM), registraron un convenio (INE/CG/679/2023),[7] que fue confirmado por una sentencia del Tribunal Electoral (SUP-RAP-392/2023 y acumulada),[8] que les dio ventajas indebidas en las postulaciones de mayoría relativa que tuvieron un impacto notable en la asignación de escaños de representación proporcional y, por ende, en la integración completa de las diputaciones.

Para empezar, hubo intercambio de candidaturas que pertenecían a un partido y fueron postuladas por otro, además de que le dieron candidaturas a los partidos minoritarios de la coalición que, al final, se registraron en la cámara como candidatos del partido mayoritario.

La pregunta un poco ingenua es: ¿por qué un partido mayor decide compartir con sus socios minoritarios candidaturas y escaños que podría obtener sin estos? La respuesta está en la asignación de escaños de representación proporcional y en la posibilidad de vulnerar los límites constitucionales, lo que se conoce como "fraude a la ley", para con ello obtener una mayoría amplia con el fin de obtener las dos terceras partes de las diputaciones y poder modificar la Constitución sin contar con la oposición. Revisamos a continuación cómo se realizó tal abuso de la ley.

La coalición gobernante registró un convenio, que determinó el siguiente reparto para sus postulaciones:[9]

- Morena: 139 candidaturas de mayoría relativa.
- PT: 46 candidaturas de mayoría relativa.
- PVEM: 70 candidaturas de mayoría relativa.

La distribución anterior de candidaturas provocó una fragmentación de las postulaciones, con lo que el partido mayor, Morena, cedió a sus alidados espacios en la ruta mayoritaria (116 candidaturas), que solamente tal partido podía obtener, ya que la capacidad competitiva de los otros partidos de su coalición en los distritos electorales fue exigua, por decir

[7] INE/CG679/2023, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/161904/CGor202312-15-rp-20-1.pdf.*

[8] Recursos de apelación, expedientes: SUP-RAP-392/2023 y acumulado, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0392-2023.*

[9] INE/CG679/2023, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/161904/CGor202312-15-rp-20-1.pdf.*

lo menos. A cambio de tales candidaturas, Morena compensó sus postulaciones en la ruta proporcional; esto, para que en el momento de la asignación se consideraran ganadoras de los distritos a las postulaciones de sus partidos aliados, y no a Morena, con lo que esta tendría diputaciones faltantes que le serían asignadas por la ruta proporcional. De hecho, lo anterior quedó evidenciado cuando se instaló la nueva legislatura, y una cantidad importante de diputaciones decidieron registrarse en el grupo parlamentario de Morena, que era, en realidad, su partido de origen. Todo lo anterior se propició a partir de los acuerdos del INE, que fueron confirmados por el Tribunal Electoral. En consecuencia:

> …el punto a dilucidar es cuáles son los "triunfos en Distritos uninominales" (o por MR) que deben contabilizar para cada uno de los partidos políticos que participan en una coalición (en la que las candidaturas son postuladas conjuntamente por dos o más de ellos), para efectos del cumplimiento del principio de RP, en el sistema mixto previsto en la Constitución.[10]

La cita anterior del acuerdo de asignación de representación proporcional reconoce el punto medular de la cuestión, ya que dependiendo de la respuesta que se diera se reconocieran todas las diputaciones de mayoría relativa a Morena o se distribuyeran entre los partidos integrantes de la coalición gubernamental, el resultado de la asignación de representación proporcional sería diferente no solamente para cada partido político, sino para la integración general de la Cámara de Diputaciones.

Con base en el acuerdo de asignación de representación proporcional, las diputaciones de mayoría relativa quedaron de la siguiente forma:[11]

— Morena: 161 diputaciones, en afiliación efectiva deben ser 182 diputaciones;
— PT: 38 diputaciones, en afiliación efectiva deben ser 34 diputaciones;
— PVEM: 57 diputaciones, en afiliación efectiva deben ser 40 diputaciones.

[10] INE/CG2129/2024, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf.*

[11] INE/CG2129/2024, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf.*

El mismo acuerdo determinó que los partidos incumplieron las normas desde las postulaciones, por lo que los partidos de la coalición habían disminuido la cantidad de triunfos de Morena, y este es el sentido específico de la problemática: todos los triunfos de mayoría relativa debieron haber sido adjudicados al partido mayor, esto es, Morena, y con esa cantidad (256 diputaciones de mayoría relativa) realizar los cálculos para verificar la sobrerrepresentación, lo que habría generado una conformación de la cámara diferente a la que determinó la mayoría en el INE y confirmó la mayoría en el TEPJF.

Lo anterior se comprueba cuando se observa que ni el PT y ni el PVEM ganaron distrito alguno de mayoría relativa en lo individual en los 116 que compitieron en solitario, y, por el contrario, Morena ganó 37 distritos en lo individual más los 219 de la coalición.[12] Por lo anterior, lo que el INE debió haber realizado fue contabilizar los 256 distritos ganados por la coalición gubernamental para el partido Morena, y con ello realizar los pasos para la asignación de escaños de representación proporcional y verificar los límites a la sobrerrepresentación de los partidos políticos.

Al revisar el acuerdo de asignación del INE,[13] se observa que el porcentaje de votos de Morena le daría como límite 257 diputaciones, con lo que si se tomaban los 256 triunfos en distritos de mayoría relativa, entonces a Morena solamente se le podía asignar un escaño de representación proporcional, ya que su porcentaje de votos no alcanzaba para obtener mayor cantidad de escaños.

Aquí es donde se revela el mayor abuso de la ley, porque en lugar de contabilizar la cantidad de triunfos de mayoría relativa para Morena, partido mayor de la coalición oficial y el único de su coalición que obtuvo triunfos en lo individual, el acuerdo reconoce triunfos de mayoría a los partidos minoritarios de la coalición gubernamental, con lo que procede a adjudicarle escaños de representación proporcional tanto a Morena (75 diputaciones de representación proporcional) como a sus partidos asociados: doce para el PT y dieciocho para el PVEM.[14]

[12] INE, Cómputos Distritales 2024, disponible en: *https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/candidatura*.

[13] INE/CG2129/2024, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf.*

[14] INE/CG2129/2024, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf.*

Con lo que Morena, con el 43% de los votos, obtiene 257 escaños; esto es, 51.4% de escaños; el PT con el 6% de los votos, obtiene 46 escaños; esto es, 9.2% de escaños, y el PVEM, con el 9% de los votos obtiene 58 escaños, esto es, 11.6 % de escaños; por lo que los tres partidos ganaron al incrementar sus escaños vía las diversas faltas cometidas.

Así, la suma de escaños de la coalición es de 361 diputaciones, que representan el 72.2% de la cámara, lo que es más que la mayoría calificada de dos tercios de las diputaciones y el sentido profundo de por qué un partido mayoritario, Morena, decidió compartir sus triunfos de mayoría relativa con sus socios minoritarios, los cuales en lo individual no lograron obtener distrito electoral alguno.

La consecuencia evidente de lo anterior es que los partidos de oposición terminaron con márgenes amplios de subrrepresentación, ya que el PRI, con el 12% de los votos, obtiene 34 escaños; esto es, el 6.8% de diputaciones, menos que su porcentaje de votación. Por su parte, el PAN, con el 18% de los votos, obtiene 67 escaños; esto es, el 13.2% de las diputaciones, lo que es menor a su porcentaje de votación, y MC, con el 12% de los votos, obtiene 24 escaños; esto es, el 4.8% de diputaciones, lo que es el caso más notorio de sesgo de subrrepresentación. Con lo que está claro que los espacios que ganaron los partidos de la coalición gubernamental lo perdieron los partidos de oposición, vulnerando la noción de pluralismo político. Y lo más importante, vía la sumatoria de las diputaciones de la coalición gubernamental, esta obtuvo más escaños que los necesarios para la mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputaciones, lo que ha propiciado que pueda cambiar la Constitución.

III. Propuesta de solución

Consideramos que sí existía una alternativa constitucional a la llevada a cabo por el INE y confirmada por la Sala Superior del TEPJF, como lo exponemos en este apartado.[15] Desde nuestro punto de vista, la solución consistía en medir los límites constitucionales de sobrerrepresentación

[15] Los argumentos se basan fundamentalmente en el *amicus curiae* presentado por los autores en el expediente SUP-REC-3505/2024. Una versión anterior de esta argumentación también fue publicada en la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (por aparecer).

previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional de acuerdo con los principios de autenticidad y efectividad del voto. Para ello se deben considerar los votos realmente ganados por los partidos coaligados y su correspondiente número de escaños antes del siglado, con el propósito de que los escaños que se cuenten estén vinculados a la votación. Es decir, la medición de la sobrerrepresentación es por partido político, pero se debe medir considerando el número de escaños que cada partido obtuvo con sus propios votos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Debe haber una comparación o contraste nítido entre el número de votos y el número de escaños obtenidos, por lo que el límite de sobrerrepresentación debe aplicarse considerando los distritos ganados con sus propios votos, sin considerar para estos efectos el siglado previsto en el convenio de coalición. Ello no implica restringir el siglado para efectos de clasificar los escaños dentro de las coaliciones para determinar el partido o grupo parlamentario al que serán destinados los distritos ganadores.

A continuación se explica esta propuesta de manera detallada. El punto de partida es la interpretación del artículo 54 constitucional, que establece que "La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley…".[16]

Al revisar cada una de las seis fracciones que contiene el precepto, se observa que se refiere a partido político en cada una de ellas. En la primera, respecto de los requisitos para registrar listas regionales para diputaciones de representación proporcional;[17] en la segunda, con relación a la barrera legal para poder participar en la distribución de escaños de representación proporcional;[18] en la tercera, respecto al carácter de la asignación de escaños de representación proporcional;[19] en la cuarta, con el

[16] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025.

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

[18] Todo partido político 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 que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

[19] Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le

límite de sobrerrepresentación de trescientos diputaciones;[20] en la quinta, con el límite de sobrerrepresentación de 8%,[21] y en la sexta, con la asignación de escaños de representación proporcional posterior a la aplicación de los límites de sobrerrepresentación.[22]

Cuando el artículo 54 se refiere a partido político, ¿se debe interpretar que solo incluye partidos políticos por sí mismos o también incluye coaliciones? Para responder esta pregunta no solo se debe considerar el criterio literal o gramatical, sistemático y funcional desde una perspectiva constitucional, sino también desde la perspectiva del estudio científico de los sistemas electorales, que estudia de manera sistemática y comparativa sus causas y efectos. Como ha señalado Dieter Nohlen, en este ámbito no se regula todo por ley, pues a menudo sus principios se definen en la exposición de motivos de la Constitución. La exposición de motivos de la reforma que abolió la cláusula de gobernabilidad en 1993 estableció:[23]

> La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus votos, pueda eventualmente alcanzar las dos terceras partes en la integración de la Cámara. La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución.

serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

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

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

22 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.

23 Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025, disponible en: *http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE-2VCMjfIsnCECSIArvq0l5HCFlXkN9QRimN4pk8I165*.

Por su parte, la exposición de motivos de la reforma de 1996 que estableció el límite de sobrerrepresentación de 8% señaló: "A partir de la promulgación de esta reforma toda decisión fundamental para la República que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político".[24]

De lo transcrito, el propósito de los límites de sobrerrepresentación es claro. El problema se presenta en el concepto de partido político, previsto en el artículo 54. Un aspecto relevante para definir su contenido es lo que establece el texto transcrito de la exposición de motivos: "un partido político, por la fuerza de sus votos". Lo que necesariamente remite a los principios de autenticidad y efectividad del sufragio, principios que el Consejo General del INE está obligado a garantizar según lo establecido en el artículo 30, inciso f), de la LGIPE, que establece que son fines del instituto velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Lo anterior está relacionado con el origen de la obligación de la fracción I del artículo 54, de que cada partido político debe registrar doscientas candidaturas de mayoría relativa para poder registrar listas de representación proporcional. Esta disposición se incluyó en 1977 referida a los cien escaños de representación proporcional que existían entonces, para lo cual se disponía que un partido político, a fin de tener derecho al registro de sus listas regionales para la elección de representación proporcional, debe acreditar que participa en cuando menos cien distritos uninominales; es decir, en una tercera parte de los distritos uninominales. La exposición de motivos estableció que

> se trata de estimular las participación constante y verdadera de los partidos minoritarios y de que no vegeten en la insuficiencia ideológica ni en el conformismo de la negociación por parte de sus dirigentes. Si la ley no consignara esta exigencia, la reforma estaría destinada a perecer en tiempo más breve del en que ha perecido de hecho el sistema de los diputados de partido.[25]

La Sala Superior también se ha pronunciado al respecto y ha resuelto que "Esta base se encuentra dirigida a salvaguardar la integridad del sistema, pues asegura que en realidad las fuerzas políticas participen en la lógi-

[24] *Idem.*

[25] Carpizo, J. (2019), *La reforma política de 1977,* IIJ-UNAM.

ca mixta de MR y RP, evitando que en los hechos se termine compitiendo bajo un mecanismo puro de RP.[26]

1. *Interpretación sistemática: artículo 54, fracción I*

Para el proceso electoral de 2024, la autoridad electoral interpretó que la fracción primera del artículo 54 no solo se refiere a partidos políticos, sino también a coaliciones, como lo establece el artículo 238, fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que el requisito de registrar doscientas candidaturas de mayoría relativa para poder registrar listas de representación proporcional se puede acreditar "con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca".[27] En el caso concreto, ¿qué implicación tiene esta interpretación constitucional que realizó la autoridad electoral al registrar las listas de representación proporcional de los partidos Morena, PVEM y PT, que registraron en coalición 260 candidaturas de mayoría relativa y del PAN, PRI y PRD que registraron 253 candidaturas de mayoría relativa?

2. *Cumplimiento en coalición con los requisitos de participación en representación proporcional*

Dice la fracción III del artículo 54, que "al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida...".[28]

---

[26] Recursos de apelación, expedientes: SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-68-2021.*

[27] La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos doscientas candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca.

[28] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025.

Las dos bases anteriores son, por una parte, registrar las doscientas candidaturas de mayoría relativa ya señaladas, y, por otra parte, obtener al menos el 3% de la votación válida emitida. En el caso concreto, los partidos políticos en coalición están cumpliendo el primer requisito con la ayuda de la coalición, porque las doscientas candidaturas de mayoría son postuladas en coalición. De manera invidual con el segundo requisito (la barrera legal del 3%), en tanto que la votación que se considera para ello proviene de la que obtuvieron de manera individual con los votos a sus propios emblemas. Como se observa, el requisito previsto en la fracción primera se aceptó como coalición, pero el segundo se interpretará como partido. Esto demuestra que no es viable una interpretación literal, porque en los hechos, en algunos casos la autoridad electoral se refiere a partido, y en otros casos a coalición.

Así, al no postular doscientas candidaturas de mayoría por sí mismos, los partidos coaligados se están apoyando en la coalición para cumplir ese requisito de participación en la representación proporcional. Para estos efectos, la coalición se asume materialmente como si fuera un partido político, porque está comportándose como partido político, o está fungiendo como un equivalente funcional de un partido político.

Al observar el funcionamiento del artículo 54 en su conjunto, se puede concluir que la expresión "partido político" que establece dicho artículo es un vehículo, un medio lingüístico para referirse a cualquier fuerza política que participa en la postulación de candidaturas de escaños de representación proporcional, que como hemos expuesto no son solo los partidos políticos, sino también las coaliciones, puesto que el cumplimiento de los requisitos para ello se da en coalición.

Es importante no perder de vista que la fracción V del artículo 54 establece que ningún partido político puede contar con un número de diputados por ambos principios que exceda en ocho puntos a su votación nacional emitida.[29] Para efectos de la medición de la sobrerrepresentación, esta disposición hace indivisibles las postulaciones realizadas por los partidos coaligados, porque un principio es postulado por coalición, el otro por partido, pero con ayuda de la coalición. Así, en las coaliciones mexicanas los partidos integrantes no postulan candidaturas por

[29] *Idem.*

ambos principios, sino que postulan candidaturas solo por un principio (representación proporcional), y en las coaliciones parciales o flexibles solo postulan una parte de las candidaturas de mayoría relativa de manera separada. Entonces, solo se puede aplicar a las coaliciones el límite de que "en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida". ¿Cómo puede por sí mismo un partido político que va en coalición obtener por sí mismo diputados por ambos principios si por sí mismo solo postula candidaturas de representación proporcional? Por tanto, es evidente que la fracción V del del artículo 54 se refiere también a coaliciones.

Entonces, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación resolvió que el límite de sobrerrepresentación de 8% solo se aplica a los partidos políticos porque la representación proporcional se asigna solo a partidos pollíticos y no a coaliciones, está dejando de considerar, primero, que la medición es para las diputaciones por ambos principios, y segundo, que el procedimiento de asignación de escaños de representación proporcional y la revisión de los límites de sobrerrepresentación son procedimientos y etapas diferentes.[30]

Por último, dice la fracción V del artículo 54 constitucional que "Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento".[31] Si se interpretara de manera literal el artículo 54, entonces esto significaría que como esta fracción dice "partido" y no "coalición", esta excepción no se aplica a los partidos que postulen en coalición sus candidaturas de mayoría relativa. Por tanto, las coaliciones que por mayoría relativa obtengan un porcentaje del total de la cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más ocho puntos sí están sujetas a ese límite.

[30] SUP-REC-943/2018 Y ACUMULADO, disponible en: *https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/943/SUP_2018_REC_943-803805.pdf.*

[31] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025, *op. cit.* 31.

3. *Fragmentación de la postulación. El siglado y la ventaja indebida en la medición de la sobrerrepresentación*

Pero más allá de esa discusión, lo relevante para el cumplimiento de los fines constitucionales de los límites de sobrerrepresentación es que la sobrerrepresentación se mida con votos auténticos que tienen efectos auténticos, al convertirse en escaños. Es decir, que un partido político, por la fuerza de sus votos, como establece la exposición de motivos de 1993, no pueda alcanzar las dos terceras partes de la integración de la Cámara de Diputados. Para que esto no ocurra se debe evitar que el efecto de la fuerza de sus votos se oculte o se fragmente para eludir los límites constitucionales de sobrerrepresentación.

Es relevante señalar que el tipo de coalición vigente está centrado en los candidatos, no en los partidos, porque la votación de todos los partidos coaligados se suma a favor del candidato de mayoría relativa, pero solo la votación individualizada por partido emitida por sus emblemas se toma en cuenta para las listas de representación proporcional individuales de los partidos. Si la votación de la coalición en su conjunto solo sirve para el candidato de la coalición, pero la coalición termina cuando concluye la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, ¿qué sucede entonces con los candidatos ganadores en los distritos de mayoría relativa? El artículo 87, párrafo 11, de la LGPP establece que "…los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición".[32] Esto es lo que se llama el siglado, y es precisamente la función y alcance que se otorgue al siglado lo que determinará si se cumple o no con la finalidad de los límites constitucionales de sobrerrepresentación.

Desde procesos electorales anteriores, se ha presentado una práctica, consistente en que los partidos mayoritarios que participan en coaliciones postulan candidaturas propias en otros partidos coaligados. Ello tenía como consecuencia disminuir artificialmente el número de escaños ganados por mayoría relativa, con el propósito de eludir los límites constitucionales de sobrerrepresentación. Para solucionar este problema,

[32] Ley General de Partidos Políticos, 2025, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf*.

el Consejo General del INE diseñó el mecanismo de revisión de la afiliación efectiva, que precisamente impide que un partido político oculte una candidatura propia en otro partido político coaligado, en perjuicio de la medición de la sobrerrepresentación. Es decir, ese mecanismo impide que la candidatura se esconda en otro partido mientras se mide la sobrerrepresentación, y con ello el partido revisado no disminuya su número de escaños solo para efectos de la medición.[33]

El mecanismo de la revisión de la afiliación efectiva es útil, pero no suficiente para evitar la elusión de los límites de sobrerrepresentación cuando se presentan resultados electorales como los de 2024,[34] o cuando se instrumentaliza el siglado previsto en los artículos 91, inciso e), y 87, párrafo 11, de la LGPP, que establecen, respectivamente[35]

> Artículo 91.
>
> 1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:
>
> e) El señalamiento, de ser el caso, del 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,
>
> Artículo 87.
>
> 11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

Así entonces, considerando que las coaliciones se desintegran después de la declaración de la etapa de resultados y declaración de validez de la elección, los escaños ganados se asignan según lo acordado en la propia coalición a los distintos partidos coaligados, con independencia de los votos que obtuvo cada partido coaligado, por lo que, en tanto el siglado está

[33] INE/CG193/2021, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf.*

[34] Hay que recordar que el comportamiento del electorado como variable para valorar a los sistemas electorales es también de gran relevancia. Nohlen, D., y Reynoso Núñez, J. (2022), *Sistemas electorales y partidos políticos,* Tirant lo Blanch, IIJ-UNAM, INE.

[35] Ley General de Partidos Políticos, 2025, disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf.*

desvinculado del número de votos, no puede utilizarse para medir los límites de sobrerrepresentación que necesariamente deben estar vinculados al número de votos que realmente obtuvo cada partido político. El siglado no puede tener como propósito afectar la autenticidad del sufragio,[36] sino distribuir o clasificar entre los partidos integrantes de la coalición los escaños que obtuvieron por mayoría relativa con los votos de la coalición ni puede permitir que se fragmente el porcentaje de escaños sin tomar en cuenta que los votos tienen un origen conjunto, porque de lo contrario el siglado estaría permitiendo que un partido se desdoble en varios para efectos de eludir los límites de sobrerrepresentación.

Estos razonamientos son congruentes precisamente con lo que estableció el Consejo General del INE en el considerando 17 del Acuerdo INE/CG193/2021 cuando señaló que

> (...) los criterios de aplicación e interpretación adoptados en torno al origen partidista de las personas candidatas postuladas para los Distritos uninominales (MR) y su efecto en la asignación de diputadas y diputados de RP ha generado distorsiones en cuanto a los principios rectores de la RP y su correspondencia con la voluntad ciudadana manifestada en las urnas y su transformación en curules, dando lugar a que se otorguen más escaños a partidos políticos, fuera de los límites de sobrerrepresentación permitidos (porcentaje de votación que representan los votos de la ciudadanía más ocho por ciento), o menos curules a partidos minoritarios que tuvieron un apoyo mayor al que ha sido considerado, lo que ha ocasionado que la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas no refleje con nitidez el sentido del voto de la ciudadanía, en términos del sistema mixto que rige en México.

[36] Es aplicable en lo conducente lo que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 "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 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".

> En relación con lo anterior, debe tenerse presente que al momento en que las ciudadanas y ciudadanos acuden a las urnas, pueden elegir a cuál o cuáles de los partidos que postulan conjuntamente a una candidatura respaldar. Sin embargo, en la boleta electoral no se contiene mención alguna respecto del "origen partidista" de los candidatos uninominales (en términos de lo establecido en el convenio de coalición correspondiente).
>
> Por esta razón, el hacer depender las reglas de asignación posteriores y la correspondiente representación en la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas, de un acuerdo de voluntades que no forma parte de los elementos que son puestos a disposición de la ciudadanía al momento de emitir su sufragio, sobrepone aquélla al derecho de la ciudadanía a participar de forma efectiva en la conformación de los órganos de representación.[37]

Este acuerdo fue confirmado en el expediente SUP-RAP-68/2021, en el que se estableció

> 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.
>
> (…) 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] [39]

[37] INE/CG193/2021, *op. cit.* 37, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf.*

[38] Recursos de apelación, expedientes: SUP-RAP-68/2021 y acumulados, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-68-2021*

[39] 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, D. (2012). *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*. IIJ-UNAM.

Asimismo, el Acuerdo INE/CG645/2023 estableció lo siguiente:

> Primero. Para efectos de la determinación del PPN al que corresponden los triunfos en los distritos uninominales correspondientes a candidaturas postuladas a diputaciones federales por una coalición, se tomarán en consideración los criterios siguientes:
>
> 1. a) En primer lugar, se 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" aquella que esté vigente al momento de la aprobación de los convenios de coalición. Por tanto, el triunfo será contabilizado a favor del partido con el cual la candidata o el candidato triunfador tenga una "afiliación efectiva".
>
> 2. b) En un segundo momento, 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.
>
> Lo anterior no implicará que se llegue a afectar el principio de representación y pluralidad en la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados, por lo que en la asignación de diputaciones de RP se procurará el mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y porcentaje de escaños de todas las fuerzas políticas que hayan obtenido al menos el tres por ciento de la votación, de conformidad con el artículo 54, Base V, de la Constitución.[40]

IV. Conclusiones: balance de la sentencia de la Sala Superior y sus consecuencias

Desde nuestro punto de vista, la sentencia de la Sala Superior que confirmó el acuerdo del Instituto Nacional Electoral tiene las siguientes deficiencias:

1. *Denominación del sistema electoral mexicano y la supuesta excepcionalidad de la vía proporcional (pp. 8-10)*

La sentencia plantea mal la denominación del sistema electoral mexicano al clasificarlo como mixto, cuando más bien es combinado, porque

[40] INE/CG645/2023, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/159770/CGex202312-07-ap-5.pdf.*

lo que acontece en la mayoría relativa (MR) afecta y determina la asignación de representación proporcional (RP). Esto, que podría ser una mera discusión nominal, tiene un sentido profundo cuando la sentencia afirma en la página 10 que "…este sistema mixto tiene como particularidad fundamental el que la sección del órgano legislativo que se elige por RP (200 personas) está pensada como una adición…".[41] Lo anterior es incorrecto, porque en los sistemas mixtos la RP no es una adición, sino una dimensión integral del sistema, más aún en los sistemas combinados, como el mexicano, es una parte fundamental porque justo la RP es la que sirve para matizar los triunfos mayoritarios, por lo que no es una adición, y tampoco una excepcionalidad, como pretende hacerlo notar la sentencia. La perspectiva anterior es importante y problemática, porque es la que va a servir para justificar los errores y fallos en el procedimiento de verificación de sobrerrepresentación, al considerar que las diputaciones de RP son una mera adición al sistema electoral y, por tanto, no son importantes para mediar los sesgos de sobrerrepresentación y desproporcionalidad que se provocan en la integralidad del sistema electoral mexicano.

2. *Tratamiento de la disyuntiva entre partido y coalición*

Al responder el agravio respecto a que la sobrerrepresentación se debe medir a las coaliciones, la sentencia sostiene que es infundado, porque los precedentes de la Sala Superior ya han señalado que es por partido, y porque la asignación de diputaciones de representación es por partido y no por coalición. El error consiste en que la sentencia confunde la asignación de diputaciones de representación proporcional con la medición de los límites de sobrerrepresentación, y no considera que el artículo 54 establece el límite constitucional de sobrerrepresentación de ocho puntos para las diputaciones por ambos principios, y no solo para las obtenidas por representación proporcional.

[41] SUP-REC-3505-2024, disponible en: *https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-3505-2024.pdf*.

3. *Ambigüedad en las diputaciones de mayoría y transferencia de triunfos de mayoría entre los partidos de las coaliciones (pp. 22, 36, 50)*

La sentencia reconoce que existen discrepancias en los datos correspondientes a las diputaciones de mayoría relativa, porque como indica en la página 22, a Morena se le pueden contar 161 o 182 diputaciones de mayoría relativa conforme a criterios diferentes. Y de suyo a ese partido se le podrían contabilizar más diputaciones de mayoría relativa si se consideran sus votos en cada uno de los distritos electorales, con lo que la misma sentencia reconoce ambigüedad tanto en los datos de las diputaciones de MR del partido mayoritario como en los criterios respectivos para contabilizar aquellas.

El punto de la ambigüedad es relevante, porque la sentencia afirma una y otra vez que la base de su estudio es el principio de certeza. La ambigüedad también afecta en lo correspondiente a los triunfos de los partidos ganadores al interior de las coaliciones y en el procedimiento para verificar la sobrerrepresentación. Tan esto es así, que en la página 36 de la sentencia se muestra un cuadro con los partidos que han sido beneficiados por la transferencia de triunfos en las elecciones de 2012, 2015 y 2018, además de indicar cómo en las tres elecciones se ha rebasado el límite constitucional de ocho puntos de sobrerrepresentación.

Además, la sentencia afirma en la página 50 que los votos de los partidos integrantes de una coalición solamente deben servir para la vía mayoritaria sin que la votación aportada por cada partido deba "…extender sus efectos a la verificación de la sobrerrepresentación en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional…".[42] Aquí se revela plenamente el problema de la denominación del sistema electoral mexicano y la insistencia en su excepcionalidad.

La supuesta excepcionalidad consiste en que el sistema electoral permite triunfos de mayoría por coalición y asignación de representación proporcional por partido político, lo que es francamente discutible, porque da posibilidades diferentes en cada dimensión, haciendo imposible una sistemática general para la medición del sistema electoral en su conjunto; por eso la sentencia sostiene la idea de que la RP es una adición y no parte integral del sistema.

[42] *Idem.*

4. *Equivocado procedimiento de verificación de la sobrerrepresentación (pp. 33-36)*

La consecuencia mayor de las imprecisiones y confusiones anteriores es sostener que como históricamente ha habido un procedimiento de verificación, entonces no es dable revisarlo ni mucho menos aplicar un procedimiento alternativo para medir la sobrerrepresentación: "Tanto el INE como esta Sala Superior hemos sido consistentes en seguir el criterio de verificación que se ha aplicado en las últimas cinco elecciones federales de diputaciones, sin que exista un motivo razonable para modificarlo".[43]

La afirmación anterior es, por lo menos, discutible, porque se han presentado votos razonados o particulares, tanto en el INE como en la Sala Superior, que han planteado revisar la idoneidad del procedimiento de verificación, además de que la misma sentencia reconoce en el cuadro de la página 36 que se han presentado casos de sesgos en la medición de la sobrerrepresentación, lo que sería motivo suficiente para su revisión y aplicación en sentido diferente al que defiende la sentencia.

El procedimiento ha sido equivocado desde su origen, porque se han realizado cálculos que distorsionan todo el sentido de la verificación al sumar los puntos de sobrerrepresentación a los partidos sin pararse a considerar que es más bien una restricción, una limitación y no una adición. Este error de origen ha llevado a los altos sesgos de sobrerrepresentación y desproporcionalidad que se han presentado en las asignaciones, lo que al decir de la sentencia debe mantenerse.

5. *Incongruencia del ponente con el tratamiento de la certeza en asuntos anteriores*

Uno de los argumentos centrales de la sentencia con el que rechaza incluir cualquier cambio en el procedimiento de medición de la sobrerrepresentación es el principio de certeza. La sentencia sostiene que "las reglas están previstas en forma previa y que es inadecuado pretender cambios después de la jornada electoral". Asimismo, señala que "De interpretar la norma en el sentido propuesto y de aplicarla en esta etapa del

[43] *Idem.*

proceso electoral vulneraría los principios de certeza y seguridad jurídica, porque se trata de una cuestión novedosa que no ha sido planteada de manera previa".[44] Sin embargo, el magistrado ponente sostuvo una postura contraria en el expediente SUP-REC-1629/2018. En un voto particular conjunto con las magistradas Soto y Otálora, sostuvo para el caso de Jalisco en 2018, que por tratarse de agravios novedosos que no se habían estudiado en otros casos era válido modificar el procedimiento de asignación de escaños de representación proporcional después de la asignación realizada por la autoridad administrativa, para establecer una etapa final de optimización de los votos, adicional a la revisión de los límites de sobre y subrepresentación, con el objetivo de que el número de diputaciones corresponda con su votación, y la diferencia entre votos y escaños se acerque en lo posible a cero.

Para concluir, nos referimos a las consecuencias de las decisiones analizadas: podemos distinguir consecuencias concretas y consecuencias amplias del acuerdo del Instituto Nacional Electoral y de la sentencia de la Sala Superior que lo confirma. Las consecuencias concretas se materializan en la mayoría calificada que obtuvo Morena y sus aliados en la Cámara de Diputados (en conjunto con el Senado), que le permite incluso modificar la Constitución y el propio sistema electoral sin participación de la oposición. Las consecuencias amplias impactan directamente en la legitimidad del sistema electoral, porque los partidos opositores que fueron excluidos difícilmente mantendrán una valoración favorable hacia un sistema electoral que con los actuales criterios de la Sala Superior ya no garantizan la pluralidad que persiguió la reforma de 1996. Se requiere de una reforma de consenso que retome el espíritu de aquella reforma.

V. Referencias bibliográficas

Carpizo, Jorge, 2019, *La reforma política de 1977*, IIJ-UNAM.

Emmerich, Gustavo y Medina Torres, Luis Eduardo, 2005, "La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* IIJ-UNAM.

[44] *Idem.*

Lijphart, Arend, 2000, *Modelos de democracia*, Ariel.

Nohlen, Dieter, 2012, *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*, IIJ-UNAM.

Nohlen, Dieter y Reynoso Núñez, José, 2022, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Tirant lo Blanch, IIJ-UNAM, INE.

Documentos oficiales

INE/CG2129/2024. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales acción nacional, revolucionario institucional, del trabajo, verde ecologista de méxico, movimiento ciudadano y morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027, disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176370

INE/CG679/2023. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la solicitud de registro del convenio de coalición denominada "Sigamos haciendo historia" para postular candidatura a la presidencia de los estados unidos mexicanos, y parcial para la postulación de cuarenta y ocho fórmulas de candidaturas a senadurías por el principio de mayoría relativa y doscientas cincuenta y cinco fórmulas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, presentado por el partido del trabajo, el partido verde ecologista de méxico y el partido político nacional denominado morena, para contender bajo esa modalidad en el proceso electoral federal 2023-2024, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/161904*.

INE/CG193/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina 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, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf.*

INE/CG645/2023. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules y los escaños por el principio de representación proporcional en el Congreso de la Unión, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el dos de junio de dos mil veinticuatro, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/159770/CGex202312-07-ap-5.pdf.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024, Recurso de apelación SUP-RAP-0392-2023 y acumulado, Ciudad de México, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0392-2023.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2025, Recurso de reconsideración SUP-REC-943/2018, Ciudad de México, disponible en: *https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/943/SUP_2018_REC_943-803805.pdf.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021, Recurso de apelación SUP-RAP-68/2021 y acumulados, Ciudad de México, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-68-2021.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024, Recurso de reconsideración SUP-REC-3505/2024. Ciudad de México, disponible en: *https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-3505-2024.pdf.*

Instituto Nacional Electoral. Cómputos 2024 – Presidencia Nacional, disponible en: *https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/candidatura.*

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia relacionada con el expediente identificado, disponible en: *http://bovmsilap.scjn.pjf.*

gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuF.eB6DOaNOimE2VCMjfIsnCECSIArvq0l5HCFlXkN9QRimN4p-k8I165.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025, México.
Ley General de Partidos Políticos, 2025, México.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c12

X. La degradación de la política mexicana; la mayoría calificada en el Senado 2024

Jacqueline Peschard*

Sumario: I. *Introducción.* II. *La legalidad atropellada y autoridades electorales permisivas.* III. *Sobrerrepresentación abusiva: la construcción fraudulenta de mayorías calificadas.* IV. *A manera de conclusión.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. Introducción

El hecho más relevante de la elección de 2024 no fue el triunfo contundente de Claudia Sheinbaum, candidata presidencial de Sigamos Haciendo Historia (SHH) ni la permanencia de Morena y sus satélites como coalición gobernante, sino que obtuvieran una supermayoría calificada de más de 2/3 partes del Congreso de la Unión, que no fue producto de la voluntad de los ciudadanos, expresada en las urnas. En la Cámara de Diputados, esta se logró mediante la determinación de las autoridades electorales de ignorar principios constitucionales esenciales del modelo de representación política mexicano, establecido desde 1996, y que ponía un límite a la sobrerrepresentación; en el Senado se obtuvo mediante actos de abuso de poder y de extorsión de Morena y de algunos senadores de oposición, que evidenciaron el nivel de degradación de la política en nuestro país.

Esta mayoría calificada derivó de la validación de una sobrerrepresentación excesiva en la Cámara de Diputados (más de 18% superior al

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue consejera electoral del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral y comisionada presidenta del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información.

porcentaje de votos obtenidos, siendo que la Constitución sólo permite el 8%). Gracias a ésta, la coalición gobernante puede modificar la Constitución a su antojo, sin consultar a nadie, ni tener que contar con el respaldo de algún partido de oposición; es decir, sin necesidad de negociar, o construir acuerdos, que es una de las mecánicas centrales de la política en una democracia. La consecuente subrepresentación de las minorías las deja sin la posibilidad de ser tomadas en cuenta, ni de echar mano de acciones de inconstitucionalidad, o de controversias constitucionales; es decir, de los mecanismos de control de la constitucionalidad de leyes y decretos. Nuestro ordenamiento constitucional está en peligro de perder su carácter de manto protector de los derechos de todos, incluidas las minorías.

La victoria de Claudia Sheinbaum no fue una sorpresa. La gran mayoría de las encuestas previas a la elección otorgaban a la candidata morenista entre el 56% y el 60% de las preferencias electorales (Flores y López, 2024),[1] colocando a la candidata de la coalición opositora, Xóchitl Gálvez, en una posición muy lejana, entre el 20% y el 30% menos, y esos cálculos coincidieron con los resultados electorales. La gran interrogante era, entonces, si se lograba la mayoría absoluta en el Congreso, o incluso la mayoría calificada de 2/3 partes, que parecía más remota, sobre todo porque no se había logrado durante el gobierno de López Obrador (Murayama, 2024). De hecho, esa fue la apuesta de Morena y su dirigente histórico, y en función de ello, al inicio del año, el presidente lanzó una batería de veinte iniciativas de reforma (dieciocho de ellas constitucionales), para que, de lograr la mayoría calificada, él mismo tuviera tiempo de impulsar la aprobación de las más significativas (SEGOB/ 05/02/2024). Entre éstas estaban la reforma judicial, para que el Ejecutivo tomara el control del Poder Judicial a través de la elección popular de las personas juzgadoras, la desaparición de los organismos autónomos, para eliminar importantes contrapesos al gobierno en áreas significativas como la transparencia, la competencia económica, las telecomunicaciones, o las mediciones de la política social, además de reducir la autonomía del INE. La propia Claudia Sheinbaum hizo un llamado al voto "parejo" a favor de Morena para consolidar el llamado "Plan C" del presidente López Obrador (*El Economista*, 31/03/2024).

[1] Sólo dos encuestas cercanas a la coalición opositora (Massive Caller y México Elige) planteaban que se trataba de una elección muy competida.

Los resultados de las elecciones superaron las expectativas, y el triunfo de Claudia Sheinbaum, con 59.7% de los votos, significó seis millones de votos más de los alcanzados por su antecesor y mentor en 2018 (treinta millones de votos), además de que ganó en todas las entidades federativas, salvo Aguascalientes.[2] Sin embargo, Sheinbaum obtuvo una votación de 5% más alta (3.5 millones de votos) que la obtenida por los candidatos de su coalición para el Congreso; es decir, una porción de sus simpatizantes optó por un voto diferenciado, quizá para mitigar la concentración del poder en una sola fuerza política, tal como había sucedido en los primeros cuatro lustros de vida democrática, que se habían caracterizado por gobiernos divididos (*Integralia*, junio de 2024). En cambio, Gálvez obtuvo un millón de votos menos —equivalente al 3%— que los candidatos a legisladores federales de la coalición opositora, lo cual puede deberse a que era una candidata que había surgido por el apoyo ciudadano, externo a las estructuras del PAN, del PRI y del PRD, y quizá por ello algunos de sus militantes no la respaldaron, pero sí votaron por los candidatos a legisladores de sus respectivos partidos de la coalición opositora.

En un contexto de fuerte polarización social, que directamente promovió López Obrador durante su sexenio, y debido a las irregularidades, o más bien francas violaciones constitucionales y legales que se cometieron a lo largo de la contienda, comenzando por la intervención constante del presidente en la campaña, a través de las "mañaneras", la elección fue muy litigiosa y fuertemente judicializada. Empero, ello no tuvo consecuencias importantes sobre los resultados, aunque el ambiente de confrontación durante la campaña y hasta los dos meses posteriores a la jornada electoral mostró que lo que estaba en juego no era sólo la Presidencia, sino si la coalición liderada por Morena se convertía en hegemónica, enfilándose hacia un cambio de régimen político. Hay que recordar que uno de los rasgos distintivos del régimen de partido hegemónico es que, al debilitarse la competencia y los contrapesos al poder, ese partido se erige en un polo de atracción capaz de cobijar no sólo a ambiciones políticas, sino de atraer a sus filas a detractores de otros partidos, con lo cual abonan a las pulsiones autoritarias.

El objetivo de este artículo es analizar los efectos que tuvieron sobre las autoridades electorales la polarización y las violaciones constitucio-

[2] En 2018, AMLO también ganó en todas las entidades federativas, excepto en Guanajuato.

nales y legales, sobre todo de parte del gobierno federal y su partido. La litigiosidad y judicialización de la elección fueron la expresión del desprecio por la legalidad que se fue instalando durante el gobierno de la 4a. T., sin que ello tuviera consecuencias ni costos políticos. Las autoridades se rehusaron a hacer valer su autonomía, y que la norma prevaleciera por encima de los intereses de partidos y actores políticos. A partir de ahí, se busca comprender cómo se gestó la sobrerrepresentación en el Congreso, en particular en el Senado, donde Morena pudo fácilmente sobornar a tres senadores de oposición que se rindieron ante el poder en vías de hegemonizarse. Esta fórmula contrasta con el mecanismo más complejo y fuertemente debatido jurídica y políticamente que llevó a la sobrerrepresentación abusiva de la coalición gobernante en la Cámara de Diputados.

II. La legalidad atropellada y autoridades electorales permisivas

1. *El discurso presidencial viola la equidad de la contienda*

Un primer rasgo distintivo de la elección de 2024 es que estuvo marcada por una indebida y permanente intervención de carácter comunicativo del presidente López Obrador. Su intención fue que la elección gravitara alrededor de su persona para mantener el control sobre la misma y aprovechar el respaldo popular que mantenía[3] (Mitofsky, 2024) e inclinar el resultado a favor de su candidata. Aunque ello está prohibido constitucional y legalmente, porque implica que el titular del Ejecutivo ocupe el espacio público de la campaña, y que utilice los recursos financieros e institucionales de la Presidencia, inclinando la contienda a favor de su partido, AMLO lo hizo, sin que ello tuviera consecuencia alguna sobre la elección.

Dos años antes de que el INE declarara formalmente el inicio del proceso electoral 2024 (la primera semana de septiembre del año previo), el presidente López Obrador se colocó como el protagonista central de la contienda, al definir el mecanismo de selección interna de la candidatura

[3] El registro cotidiano del respaldo popular a López Obrador, que realizó Mitofsky, mostraba que aquél mantenía niveles de aprobación que rondaban el 60%.

presidencial de la coalición gobernante,[4] lo cual cobró relevancia noticiosa a nivel nacional. De ahí en adelante, su voluntad de mantenerse activo en la elección se manifestó en las "mañaneras", lo cual derivó en múltiples quejas en su contra, echando a andar a todo el circuito de impugnación.

Uno de los principios clave de elecciones democráticas es la equidad en la contienda, y, para ello, la Constitución prohíbe (artículo 134, párrafos 7 y 8) que cualquier servidor público de los tres niveles de gobierno use imágenes que impliquen su promoción personalizada, o la utilización de recursos públicos que puedan desequilibrar el terreno de la competencia entre partidos. El presidente López Obrador utilizó las conferencias matutinas para promocionar a Claudia Sheinbaum y atacar a Xóchitl Gálvez, usando indebidamente los recursos de la Presidencia, involucrados en dichos actos de comunicación social.

Esta interferencia ilegal llevó a que en más de cincuenta ocasiones[5] (Infobae,14/05/2024), las autoridades electorales dictaran medidas cautelares para que se bajaran las menciones del sitio web de la Presidencia, y para que los pronunciamientos no volvieran a repetirse. No se acataron cabalmente las medidas cautelares, por lo que hubo una doble violación, a la Constitución y a las resoluciones del TEPJF.

Para ilustrar lo anterior, el TEPJF determinó que el presidente había violado la Constitución por ejercer violencia de género en contra de Xóchitl Gálvez en ocho "mañaneras" de julio y agosto de 2023.[6] Adicionalmente, el Tribunal Electoral registró un catálogo de sentencias de la Sala Superior que determinaron la existencia de infracciones atribuidas a López Obrador y a algunos de los encargados de comunicación social de la Presidencia, por haber vulnerado los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y por uso indebido de recursos públicos y divulgación de propaganda encubierta en beneficio de Morena, su candidata presidencial y sus legisladores (SUP-REP 0367-2024 y acumulados, 0769-2024, 0887-2024, 0984-2024, 1116-2024 y acumulados). En dichas resoluciones, la Sala Superior confirmó la resolución de la Sala Regional Especializada que consideró responsable a AMLO por expresiones lan-

[4] El 12 de junio de 2021, en Tabasco, AMLO dijo: "yo soy el destapador y mi corcholata favorita va a ser la del pueblo", *El Universal*, 12 de julio de 2021.

[5] "AMLO afirma que respeta la ley electoral, pese a sus 51 medidas cautelares. Yo no convoco a votar por algún partido", *Infobae*, 14 de mayo de 2024.

[6] Las mañaneras señaladas fueron las del 3, 5, 10, 11, y 14 de julio y 3, 7 y 18 de agosto de 2023.

zadas en detrimento del proceso electoral que sí configuraron diversas infracciones.[7] En otras sentencias más, se consideró al presidente López Obrador responsable de haber difundido, por ejemplo, el programa de pensión para adultos mayores y el Fondo de Pensiones para el Bienestar en periodo prohibido, dando vista al OIC de la Presidencia de la República y a la Segob (SUP-REP 1116-2024), sin que ello tuviera trascendencia alguna ni jurídica, ni mediáticamente.

A pesar de la sintonía interpretativa que hubo entre la autoridad electoral administrativa y la autoridad jurisdiccional respecto del carácter ilegal de las "mañaneras", el hecho de que la figura infractora fuera el primer mandatario hizo que las resoluciones del INE y del Tribunal fueran irrelevantes. Esto contrarió los principios constitucionales que los colocan como autoridades máximas en materia electoral, capaces de corregir las irregularidades y violaciones legales que se presentan para garantizar la integridad de las elecciones.[8]

Un día después de la elección del 2 de junio, volvimos a ser testigos de cómo la Presidencia aprovechaba el espacio de la "mañanera" para favorecer a su partido y coalición, además de usurpar impunemente las facultades del INE. Durante la conferencia matutina, Luisa María Alcalde, secretaria de Gobernación, presentó una gráfica a partir de los resultados electorales preliminares, con la eventual distribución de las curules en la Cámara de Diputados, afirmando que la coalición oficial obtendría la mayoría calificada de la representación.

La presentación fue una doble violación a la ley, porque se utilizaron recursos públicos de comunicación de la Presidencia para ofrecer resultados electorales que les eran favorables, dado que la dependencia carecía de competencia para hacer el pronunciamiento (el único facultado para dar a conocer los resultados de la elección y la distribución de las curules es el INE). Una vez más, la autoridad electoral se mostró permisiva, ya que ni siquiera hizo una llamada de atención por la actitud infractora de la Presidencia.

[7] En algunas de ellas (SUP-REP-0769) se estableció la divulgación de propaganda encubierta, el uso indebido de recursos públicos, uso de programas sociales, además de no haber atendido las medidas cautelares dictadas por el INE y el propio Tribunal.

[8] El TEPJF señaló que en las mañaneras del 9 y 10 de mayo de 2024, "el presidente vulneró los principios de legalidad, imparcialidad, equidad y utilizó recursos públicos…". Sin embargo, se declaró imposibilitado para imponerle una sanción, al no existir un superior jerárquico para hacerlo (*Infobae*, 17 de julio de 2024).

Al final, la conducta ilegal del presidente se normalizó como parte del escenario electoral, en buena medida por la renuencia de las autoridades electorales a hacer valer la ley, lo cual vulneró la equidad en la contienda, mandatada por la Constitución.

2. *Precampañas presidenciales anticipadas, avaladas por el INE y el TEPJF*

El hecho de que nuestra legislación electoral establezca con precisión las distintas etapas de los comicios tiene por objetivo que la equidad entre partidos se logre, no sólo en el ejercicio de recursos y en el acceso a espacios en medios de comunicación, sino en todo lo relativo a la información que circula en una elección. Es bien sabido que uno de los factores que hace más competitiva a una candidatura es el nivel de conocimiento que la población tiene de ella, de ahí que la regulación sobre los procesos de selección interna de candidatos (precampañas) se hayan detallado en la legislación electoral, y que las sanciones por incumplimiento de la norma sean muy estrictas, al punto de que pueden derivar en la cancelación del registro del candidato ganador de una precampaña (LGIPE, artículo 226). La existencia de calendarios fijos de precampaña y de campaña sirven para que todos los contendientes arranquen con la promoción de sus candidaturas al mismo tiempo para que haya equidad en la competencia.

De forma inédita, el 11 de junio de 2023, Morena lanzó su convocatoria para lo que, a todas luces, era su precampaña presidencial, cinco meses antes de lo que fija la ley. Sin embargo, el llamado era a "profundizar y dar continuidad a la cuarta transformación de la vida pública de México" (Acuerdo del Consejo Nacional de Morena), y a elegir al coordinador nacional de dicho proceso de 2024 a 2030, lo que abrió la puerta para que los seis aspirantes a la candidatura presidencial de la coalición gobernante salieran a promocionar sus figuras y propuestas, disfrazados de aspirantes a encabezar la Cuarta Transformación.[9] Esta precampaña anticipada violaba directamente la legislación electoral, que señala que el proceso de selección interna de la candidatura presidencial debe comenzar la tercera semana de noviembre (LGIPE, artículo 226, 2); que sólo puede durar

[9] Los candidatos eran Claudia Sheinbaum, Adán Augusto López, Marcelo Ebrard, Ricardo Monreal, Manuel Velasco y Gerardo Fernández Noroña.

sesenta días (artículo 226, 3); que los gastos de precampaña deben registrarse y presentarse ante la autoridad, y que, de no ser así, la sanción será cancelar la candidatura de quien resulte ganador(a) de la contienda interna. Esta sanción ya había sido impuesta en el pasado.[10]

Pocos días después, el 4 de julio de 2023, la coalición opositora, Frente Amplio por México (FAM), decidió iniciar su precampaña presidencial, justo para no quedar en desventaja frente al despliegue de la coalición oficial, utilizando una argucia semejante: escoger al Responsable Nacional de la Construcción del Frente. Por supuesto que el hecho de que ambas coaliciones burlaran la legislación no las eximía ni de su falta ni de su responsabilidad, pero complicaba más la aplicación de la sanción legal, porque los participantes eran, en efecto, aspirantes presidenciales. La prueba fehaciente de ello fue que de ahí salieron las candidaturas presidenciales de Claudia Sheinbaum y Xóchitl Gálvez.

A pesar de las flagrantes violaciones de ambas coaliciones, el INE aceptó que se trataba de procesos internos "autoorganizativos", por lo que se rehusó a dictar medidas cautelares para frenar de inmediato las precampañas anticipadas, tal como lo solicitaron el PRD y algunos dirigentes de MC y del PAN.[11] Lo único que hizo el INE fue dictar lineamientos para que los participantes se ajustaran a no hacer llamados expresos al voto, no solicitar el respaldo para un cargo de elección ni tener propuestas relativas a una elección, o usar prerrogativas de acceso a radio y televisión. Debían tener, en cambio, un calendario de actividades y llevar el control de sus recursos para cumplir con sus obligaciones de fiscalización de tipo ordinario.[12] Sólo en caso de que no se ajustaran a dichos lineamientos, se harían acreedores a medidas cautelares,[13] y el

[10] Esta sanción había sido aplicada cuando los precandidatos a gobernador de Morena en Guerrero y Michoacán no presentaron sus informes de gastos de precampaña. El INE les canceló el registro como candidatos, y Morena se vio obligado a seleccionar a quienes los susituyeron. "Confirma INE cancelación de registro de candidaturas por omisiones en materia de fiscalización", 14 de abril de 2021.

[11] El Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictaminó que eran improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el PRD, Álvarez Máynez, Chertorivsky y Kenia López Rabadán. *Acuerdo ACQyD-INE-104/2023,* 16 de junio de 2023.

[12] Colocar a los recursos financieros del proceso interno como gastos ordinarios fue una concesión de la autoridad hacia los partidos, porque así no tendrían que contabilizarlos con la precampaña oficial, que tiene un tope de gastos obligatorio.

[13] El proceso de precampaña anticipada de la coalición opositora también fue impugnado por Morena, y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó la misma resolución: improcedente dictar medidas cautelares. *ACQ y D-124/2023,* 5 de julio de 2023.

TEPJF ratificó la resolución.[14] En otras palabras, el INE y el TEPJF avalaron los actos anticipados de precampaña, es decir, renunciaron a aplicar la ley, lo que hubiera llevado a cancelar las candidaturas que surgieron del proceso. Seguramente, ello hubiera provocado un conflicto político mayúsculo, porque las ganadoras del proceso no sólo fueron declaradas coordinadoras nacionales, sino que se convirtieron en precandidatas presidenciales únicas.

La autorización de las autoridades electorales para que las dos coaliciones electorales desarrollaran sus procesos "autoorganizativos" les permitió contar con procesos de promoción por un periodo más largo que el señalado por la ley, gozando, además, del beneficio de que sólo se contabilizaran los gastos de la precampaña oficial (a partir de la tercera semana de noviembre). En esa fecha, Sheinbaum y Gálvez, en su carácter de precandidatas únicas, se lanzaron a promover sus figuras y proyectos, mientras que Álvarez Máynez, de MC, que sí cumplió el calendario legal, arrancaba apenas su proceso interno de selección. La desproporción era evidente, pero existía una jurisprudencia, dictada por el Tribunal Electoral, que permitía que las precampañas pudieran desarrollarse, aunque contaran con un único abanderado.[15] La gran diferencia, en este caso, era que ambas estaban ya identificadas como candidatas presidenciales de sus respectivas coaliciones; es decir, la precampaña ya no tenía el objetivo de lograr la postulación al cargo, sino solamente la exhibición de las figuras, por lo que en realidad sí había sido un acto anticipado de precampaña. Las decisiones de los actores políticos se colocaron por encima de la legislación, y las autoridades electorales sucumbieron.

A pesar del conjunto de irregularidades que las autoridades electorales ubicaron durante el proceso electoral de 2024, al final de agosto, el Tribunal Electoral declaró la validez de la elección y a la persona ganadora de la Presidencia,[16] señalando: "la elección es válida porque fue libre, auténtica y periódica… todas las impugnaciones fueron resueltas", y "…las

[14] La única integrante del Tribunal Electoral que señaló que los recorridos por el país eran procesos simulados y, por tanto, "un fraude a la ley" fue la magistrada Janine Otálora. *TEPJF*, 11 julio de 2023.

[15] La jurisprudencia señala que "el precandidato único puede interactuar con la militancia de su partido siempre y cuando no incurra en actos anticipados de campaña", Sala Superior 338/2016, 11 de septiembre de 2016.

[16] El dictamen de la Sala Superior del TEPJF sobre la validez de la elección y la declaración de presidenta electa debe establecer la certificación de que los principios constitucionales de libertad, autenticidad y legitimidad se han respetado. TEPJF, 20 de agosto de 2024.

irregularidades no afectaron de manera determinante el resultado final de la elección" (TEPJF, 20/08/2024). Quizá lo que resolvió la contradicción entre la suma de litigios por ilegalidades registradas durante la campaña política y la calificación electoral fue el triunfo contundente de Claudia Sheinbaum, con una ventaja de treinta puntos sobre el segundo lugar. No obstante, la magistrada Janine Otálora emitió un voto razonado para precisar:

> La legitimidad democrática del resultado no puede ser cuestionada… pero… hubo un fraude a la ley, al adelantar los tiempos electorales; hubo acuerdos políticos por encima de las leyes y las autoridades electorales se encontraron con dificultades para garantizar el cumplimiento de las normas y la ciudadanía soportó las campañas más largas de la historia de la vida democrática del país (*idem*).

III. Sobrerrepresentación abusiva: la construcción fraudulenta de mayorías calificadas

1. *El INE y el TEPJF avalan la excesiva e injusta sobrerrepresentación de la coalición gobernante*

Uno de los propósitos del modelo mixto de representación que se instauró en México en 1977 es mitigar la desproporción entre el porcentaje de votos y el de curules que naturalmente genera la fórmula de mayoría relativa, combinándola con asientos de representación proporcional (RP). La introducción de la fórmula de R.P. tuvo el objetivo, primero, de impulsar la pluralidad de la representación y dar cabida a las minorías en la Cámara de Diputados, porque la sociedad mexicana se había diversificado y ya no tenía cabida en el paraguas de un solo partido (Woldenberg, 2012, 26). A medida que las elecciones se fueron haciendo espacios de conflicto político; que se fueron aprobando nuevas reformas para hacerlas confiables, y que la oposición fue ganando terreno durante los años noventa, se instaló el debate sobre los límites de la sobrerrepresentación. Mientras unos pugnaban por la estricta representación proporcional (lo más cercano a la misma proporción de votos y de escaños), otros (el PRI) buscaban mantener "cláusulas de gobernabilidad" para que una mayoría relativa de votos se convirtiera en mayoría absoluta de escaños, y que el partido gobernante

tuviera margen de maniobra en el Congreso para impulsar sus políticas y programas.[17] En la reforma política de 1996, que fue una de las más extensas, se establecieron límites constitucionales para que ningún partido pudiera contar con más de trescientos diputados por ambos principios (60% de los escaños) ni exceder su representación en más de ocho puntos respecto de su porcentaje de votación nacional efectiva. El propósito era evitar la concentración del poder en un solo partido para que pudiera cambiar la Constitución a su antojo, sin el consenso de las fuerzas políticas (artículo 54, IV-V constitucional). Esta fórmula sigue vigente.

Para lograr este equilibrio entre la representación y la votación de cada partido, a la vez que otorgar cierta ventaja al partido mayoritario para efectos de gobernabilidad, la legislación señala que una vez que el INE distribuye los escaños de RP entre los partidos que mantuvieron su registro (3% de la votación), usando la votación nacional efectiva (restando los votos nulos, de partidos no registrados y de los que perdieron su registro), habrá de verificar que ningún partido tenga una sobrerrepresentación que exceda al tope, pues de ser así, debe restarle curules y redistribuirlas.

Desde entonces, la fórmula se aplicó sin mayores problemas; sin embargo, en 2020, de cara a la elección intermedia de 2021, el Consejo General del INE llamó la atención sobre la manera como se venía interpretando el límite a la sobrerrepresentación. El consejero Ciro Murayama planteó que la sobrerrepresentación de ocho puntos debía aplicarse tanto al partido como a la coalición mayoritaria, para evitar que se formara artificialmente una mayoría parlamentaria que distorsionara el tope constitucional, lo cual venía sucediendo desde 2012, pero cada vez con mayor intensidad, y ello los había puesto en alerta.

El recuento de la historia reciente muestra que en 2012 la coalición con mayoría relativa del PRI/PVEM había ganado 40% de los votos y 48.2% de las diputaciones (0.2% por arriba del tope); en 2015, la misma coalición había obtenido 40.3% de los votos, y 50% de los escaños (1.7% por arriba de la sobrerrepresentación permitida), y en 2018, la coalición

[17] La "cláusula de gobernabilidad" que aseguraba que el partido con el mayor número de constancias de mayoría tuviera mayoría absoluta de curules se introdujo en la reforma de 1986, pero en la de 1989-90 se le puso un requisito de entrada: tener al menos el 35% de la votación para acceder a dicho premio de mayoría. Finalmente, en 1996, se limitó la sobrerrepresentación a un máximo de ocho puntos, independientemente de la votación del partido mayoritario.

de Juntos Haremos Historia (JHH), con 45.9% de los votos, se había llevado 61.6% de las curules (7.7% por encima del tope). Esta sobrerrepresentación de la coalición gobernante por encima del tope constitucional llevó a que en 2018 se presentaran diversas impugnaciones por la asignación de los asientos de RP en la Cámara de Diputados, y, aunque el TEPJF no hizo ajuste alguno porque, de manera individual, ninguno de los partidos de JHH había rebasado los ocho puntos, sí determinó que, en el futuro, "el INE debía asignar las diputaciones de RP, ajustándose a los parámetros constitucionales…" (SUP-CDC-8/2015) (Murayama, 2020). Hay que recordar que había también una tesis de jurisprudencia del TEPJF 70/98 que establecía que

> El principio de representación proporcional se integra de un sistema compuesto de bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de partidos minoritarios, impidiendo a la vez que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación (*Semanario Judicial de la Federación*, T. VIII, 11/1998).

La propuesta de considerar a la coalición gobernante como partido no fue aceptada por el Consejo General del INE, porque implicaba no aplicar literalmente al artículo 54 constitucional; empero, se decidió revisar que las candidaturas de cada uno de los partidos coaligados fueran de afiliados propios. El objetivo era evitar la trampa de que el partido más fuerte de la coalición (Morena) colocara candidaturas suyas como si fueran de los partidos aliados para inflar la presencia de éstos, cobijarlos bajo su manto, y así subordinarlos. Se pretendía también que Morena tuviera menos diputaciones de mayoría para poder beneficiarse de más curules de RP, dado el tope de 60% del total de asientos. Era una jugada que burlaba el sentido de las coaliciones, porque Morena le inventaba triunfos a sus aliados con diputaciones que eran suyas y, por tanto, contaba con sus votos, pero no aparecían como parte de su bancada.

Los resultados de la votación en 2024 para la Cámara de Diputados mostraron que los partidos aliados de Morena, el PVEM y el PT, recibieron una votación legislativa de apenas un dígito (8.4% y 5.5%, respectivamente), y, sin ganar individualmente en ninguno de los trescientos distritos de mayoría, se llevaron 57 y 38 diputaciones de mayoría relativa,

respectivamente (cuadro 1). Es decir, sin tener el respaldo de los electores como partido, abanderaron candidaturas ganadoras de Morena gracias al convenio de coalición que habían firmado y registrado ante el INE. Dicho convenio no es perceptible en la boleta, porque la candidatura aparece en los recuadros de los tres partidos coaligados, y el elector tacha aquel del partido de su preferencia (por ejemplo, Morena), sumándole a éste su voto, sin saber que la candidatura se le asignó a otro de los partidos coaligados (PVEM, o PT) gracias al convenio de coalición. En este ejemplo, aunque Morena gana el voto, el partido aliado se lleva el asiento de mayoría, despejando el terreno de Morena para que, por su caudal de votos, acceda a más diputados de representación proporcional.[18]

Al contrastar los resultados de la votación para la Cámara de Diputados, puede apreciarse que, individualmente, ninguno de los tres partidos de la alianza SHH rebasó los ocho puntos de sobrerrepresentación permitidos (Morena, con 40.8% de los votos, obtuvo 48.6% de los escaños; el PVEM, con 8.4% de los votos, accedió a 15% de los asientos, y el PT, con 5.5% de los votos, ganó 10% de las diputaciones). No obstante, en su calidad de coalición, esto es, de fuerza política ganadora, con el 54.7% de los votos de la Cámara, se llevó 73.0% de la representación, o sea, una sobrerrepresentación de más del doble de lo permitido (18.3%), con lo cual impide que los grupos minoritarios estén efectivamente representados. Esto tiene graves consecuencias sobre la reconfiguración política del país (Alcántara, Del Río y Suárez, 2024) (cuadro 1).

En contraparte, al quedar subrepresentados los partidos políticos de oposición (FCM en -10% y MC en -5.5%), se viola el principio de que todos los votos valen igual, y se debilita el mandato ciudadano de la pluralidad política, expresada en las urnas (cuadro 1).

Debido a esta forma de distribución de las curules de RP, el PAN, cuya votación lo coloca en la segunda posición del espectro partidario, pasa a ser la tercera fuerza en la Cámara de Diputados, mientras que MC, que por los votos recibidos ocupa una posición por encima del PVEM y el PT, es el partido con menor número de escaños. Esto reduce significativamente el valor de los votos de sus simpatizantes (con 10.9% de los

[18] El artículo constitucional 54, V, señala que "no se aplicará al partido que, por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de la votación nacional emitida de más del 8%". De ahí la importancia de asignar candidatos de Morena a los partidos menores de la coalición.

votos legislativos, obtuvo 5.5% de los asientos), contrastando con el valor de los votos de los partidos sobrerrepresentados de SHH (con 54.7% de los votos, ganaron 73% de las curules) (cuadro 1).

La gran diferencia entre lo sucedido en las legislaturas anteriores y la LXVI de 2024 fue que la sobrerrepresentación en este caso fue de tal magnitud que implicó que se conformara una supermayoría calificada, sin precedente en toda la época democrática de México, desde 1997. Esta circunstancia sólo es comparable con lo que pasaba en la época de la hegemonía del PRI, mucho antes de que hubiera competencia política, topes a la sobrerrepresentación, o una autoridad electoral autónoma.

Al asignar las curules plurinominales, con una interpretación contraria al principio de evitar la concentración del poder artificialmente, y, con ello, favorecer a la coalición SHH, ésta se apropió de una holgada y disciplinada[19] mayoría calificada, que le permitirá modificar la Constitución por su propio cálculo e interés. Los controles y contrapesos institucionales pueden en todo momento ser eliminados mediante reformas constitucionales a modo. La reforma al Poder Judicial es el ejemplo más nítido de la consecuencia de esta interpretación literal de la Constitución, que dio lugar a la sobrerrepresentación abusiva e ilegal, que contradice el propósito constitucionalmente mandatado de que exista un límite preciso a la desproporción entre votos y escaños.

El debate público, que se suscitó en los más de dos meses que corrieron entre la jornada electoral y la asignación de los asientos de RP en la Cámara de Diputados, se centró en la lectura constitucional del límite de la sobrerrepresentación de los partidos en coalición. Mientras unos apoyaban literalmente el artículo 54, V, para asignar las curules y mantener el 8% de sobrerrepresentación únicamente por partido político, siguiendo los precedentes de elecciones previas, para otros, dicha interpretación era "un fraude a la Constitución" (Martín Reyes y Garza Onofre, 2024), porque significaba abultar excesivamente el respaldo popular de la coalición ganadora en el Congreso, "sobrecargando el peso de unos votos, mientras se comprime al mínimo los de la oposición" (Murayama, 2024). Al dotar de un peso diferenciado a los partidos de la coalición gobernante respecto de los opositores, se atentaba en con-

[19] Es una mayoría calificada disciplinada, gracias al convenio de coalición de SHH que permitió que Morena inventara triunfos de sus aliados.

tra del principio de igualdad y efectividad del voto, de los principios de proporcionalidad y pluralismo, de la representación equilibrada de las minorías, de la deliberación democrática. Se requería, entonces, una interpretación sistemática, histórica y funcional de la Constitución para rescatar el propósito del legislador, de que la sobrerrepresentación tuviera un límite para evitar la concentración arbitraria de la fuerza política mayoritaria (partido o coalición) en detrimento de la representación de las minorías.

La grave consecuencia de la excesiva sobrerrepresentación llevó a que no sólo constitucionalistas y expertos en derecho electoral llamaran la atención sobre cómo se demolería el orden constitucional vigente, e incluso la prensa internacional llamó la atención a las autoridades electorales para que asignaran las curules de RP vía "una interpretación justa y equilibrada, apegada a la Constitución y a la voluntad del pueblo" (*El Universal*, 10/08/2024).

El debate alcanzó a las autoridades electorales, y aunque se impuso la interpretación gramatical de la Constitución, favorable a la coalición gobernante, una de las consejeras electorales del INE —Claudia Zavala— propuso una nueva manera de aplicar la sobrerrepresentación por partido, para lograr una distribución más proporcional de los votos depositados en las urnas, y otros tres consejeros apoyaron su moción que, sin embargo, fue minoritaria (INE,23/08/2024). El TEPJF ratificó la interpretación literal (cuatro votos a favor y uno en contra), y aprobó la sobrerrepresentación exacerbada de la coalición gobernante, confirmando la supermayoría calificada de Morena y aliados, en la Cámara de Diputados (TEPJF, 28/08/2024).

La complacencia de las autoridades electorales con la coalición gobernante, al aprobar la supermayoría calificada, no se presentó únicamente en el plano federal, sino también en el ámbito local, donde también se aprobaron sobrerrepresentaciones, contrariando el principio constitucional. Por ejemplo, al momento en que el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) asignó las curules de representación proporcional del Congreso local, su Consejo General autorizó que siete diputaciones locales de mayoría relativa, pertenecientes al PT y al PVEM como parte de la candidatura común oficialista, cambiaran su incorporación de la bancada de Morena, como señalaba el convenio respectivo, a sus partidos

originarios, el PT y el PVEM[20] (IECM/ACU-CG-124/2024). Con ello, la distribución de las diputaciones de RP permitió que Morena sumara un total de 24 asientos, el PVEM un total de once y el PT ocho; es decir, de esta forma ninguno de los tres partidos coaligados rebasó las cuarenta curules, que es el tope establecido para el Congreso local. Empero, la coalición de gobierno, en tanto fuerza política, sí lo superó (43), vulnerando lo establecido legalmente (artículo 294 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX, y artículo 14 de los Lineamientos de Asignación).[21]

2. *La mayoría calificada en el Senado se alcanza mediante la extorsión política*

A diferencia de lo muy controvertido que estuvo el reparto de las diputaciones plurinominales, que generó la sobrerrepresentación excesiva, e ilegítima en la Cámara de Diputados, los escaños de RP en el Senado no dejaron un margen de maniobra semejante, porque se asignan mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional, aplicando la proporcionalidad pura.[22]

Antes de que el INE distribuyera los 32 escaños de RP en el Senado, los triunfos de mayoría relativa y de primera minoría, que resultan directamente de la votación de mayoría, fue evidente el predominio electoral de Morena en treinta de las 32 entidades federativas, lo que, comparado con lo logrado en 2018 (veinticinco entidades con mayoría de votos), dio cuenta del avance del partido gobernante a lo largo del país, durante el sexenio de López Obrador.

---

[20] El CG del IECM señaló que el trámite de incorporación a las respectivas bancadas se daría en el Congreso local, pero era posible que ellos lo autorizaran, porque suponía que las diputaciones se quedaran en el partido de origen.

[21] El artículo 294 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX señala que en el convenio debe señalarse el partido al que pertenece el candidato registrado por la alianza (coalición o candidatura común) y el grupo parlamentario al que se integrará en caso de que gane.

[22] Los 32 escaños plurinominales del Senado se asignan aplicando las fórmulas de cociente natural y resto mayor, conformadas por paridad, a partir de la votación nacional emitida que reduce de la votación total los votos de los partidos que no alcanzaron el 3%, los votos nulos, los de candidatos no registrados y de candidatos independientes (artículo 56 constitucional y artículo 14, párrafos 2 y 3, de la LGIPE).

De los sesenta escaños de mayoría que conquistó SHH en el Senado, el PVEM sólo ganó la mayoría de votos en San Luis Potosí, que es el estado que actualmente gobierna; sin embargo, recibió diez escaños de mayoría, gracias al convenio de coalición que firmó con Morena (Convenio de Coalición, 14/02/2024).[23] Por esta misma vía, el PT se llevó tres asientos de mayoría, sin que fueran producto de sus votos directos, sino de candidaturas prestadas por Morena. En cambio, la alianza opositora, que sólo ganó la votación para el Senado en dos entidades gobernadas por el PAN (Aguascalientes y Querétaro), permitió que los cuatro escaños de mayoría se le asignaran a dicho partido (cuadro 2).

Está claro que las senadurías de primera minoría (segundo lugar en votación) existen para equilibrar la sobrerrepresentación que surge de los escaños de mayoría; por ello, Morena sólo se llevó cuatro escaños de esta modalidad (de los dos estados donde fue segundo lugar), mientras que el PAN y el PRI fueron los partidos con un mayor número de asientos de esta categoría (once senadores cada uno), mostrando los simpatizantes residuales con los que cuentan en apenas un tercio de las entidades. Incluso, el tercer aliado de la coalición opositora, el PRD, que perdió el registro por no alcanzar el 3% de la votación en las elecciones federales, ganó la primera minoría en Tabasco y Michoacán, que son estados en donde alguna vez gobernó y donde mantiene cierto respaldo. Los senadores de primera minoría permitieron también que MC se llevara dos asientos, por ser el segundo lugar en dos estados en donde ha ganado presencia, N. L. y Campeche (cuadro 2).

Respecto de la distribución de los 32 asientos de RP, gracias a la maniobra de Morena de compartir sus candidaturas con sus aliados, pudo acceder al mayor número de escaños por esta vía (catorce), que sumados a los de sus aliados en todas las modalidades les proporcionaron un total de 83 escaños, algo inédito, que los colocó a sólo tres lugares de alcanzar la mayoría calificada (86). Esta circunstancia abrió la puerta para que Morena comprara o coaccionara a tres senadores de oposición, dispuestos a sumarse al bando ganador, o al menos a ausentarse al momento de aprobar alguna de las reformas constitucionales heredadas por López Obrador en febrero de 2024.

[23] El 14 de febrero de 2024, SHH modificó su convenio de coalición para que el PT y el PVEM tuvieran tres candidaturas de mayoría en la primera fórmula y cuatro candidaturas en la segunda fórmula al Senado. *Anexo Único Convenio Modificado e Integrado, Morena, PT y PVEM, INE*, 14 de febrero de 2024.

Muy rápidamente, al inicio de la LXVI Legislatura, el 1o. de septiembre, surtió efecto la mecánica de la rendición de parte de los dos senadores de primera minoría del PRD —José Sabino Herrera, de Tabasco, y Araceli Saucedo Reyes, de Michoacán—, que se quedaron sin partido, y que se sumaron a la fracción parlamentaria de Morena, más que por afinidad ideológica, por su carácter dominante, que le permite ser atractivo por los recursos económicos y políticos que posee dentro del Senado y en la vida política en general. Esta inmediata adhesión no causó sorpresa alguna, seguramente por provenir de un partido perdedor, del que muy rápidamente se olvidó la opinión pública, a pesar de que el PRD fue un actor clave durante la transición a la democracia[24] (*Expansión*, 28/08/2024). Sin embargo, el acto no deja de tener un importante significado político, porque ambos senadores debían sus triunfos a la coalición opositora que había enfocado su estrategia electoral a hacerle frente a Morena, al que ahora se unían sin pudor alguno, ayudándole a que ya sólo le faltara un voto para tener la mayoría calificada de 86 senadores, que prácticamente lo convertiría en partido hegemónico.

Para la coalición gobernante de Morena y sus partidos satélites había dos maneras de asegurar el voto faltante para aprobar, durante el mes de septiembre, con López Obrador aún en funciones, las iniciativas más relevantes de su paquete de febrero. Se podía negociar cada reforma individualmente para sacarlas fácilmente adelante, incluso con votos de la oposición, lo cual les daría mayor soporte y legitimidad, o bien extorsionar a algún senador para incorporarlo de manera permanente a sus filas disciplinadas. Parecía claro que la opción no sería negociar, pues ya el presidente saliente había expresado en una ocasión que "negociar es claudicar",[25] dada la polarización de la política que había impulsado, y que sólo daba cabida a estar con su gobierno o en su contra (Presidencia, 16/03/2023). La negociación, que es intrínseca a la operación política en

[24] La presidenta electa, Sheinbaum, señaló que la decisión de los dos senadores era histórica, y ya estaban listos para aprobar las reformas constitucionales de AMLO. *Reuters*, 28 de agosto de 2024.

[25] Cuando en el Senado se pusieron de acuerdo los líderes de Morena y el PAN para cumplir con una sentencia judicial que les ordenaba nombrar a dos personas comisionadas del INAI, AMLO echó mano de su facultad constitucional para objetar el nombramiento, argumentando que había sido objeto de un acuerdo con la oposición, que para él era inaceptable. Las dos vacantes llevaban un año sin ocuparse, y Morena no contaba con la mayoría calificada necesaria. Sala de Prensa, *Presidencia de la República*, 16 de marzo de 2023.

un contexto pluralista y democrático, no es aceptable para un partido de corte populista que rechaza la legitimidad a sus adversarios, por el solo hecho de serlo.

Menos de dos semanas después de instalada la nueva legislatura, y para cumplir con la instrucción de AMLO, el 11 de septiembre, el Senado aprobó, sin mayor discusión, la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación con el voto de Morena, sus aliados y Miguel Ángel Yunes Linares, senador suplente de su hijo, Miguel Ángel Yunes Márquez[26] (86 votos a favor y 41 en contra).[27] Adicionalmente, sin explicación alguna, un senador de MC (Daniel Barreda) se ausentó, seguramente para garantizar la mayoría calificada de Morena, en caso de que no se presentara Yunes Linares.

Escoger a Yunes Linares para aprobar la reforma constitucional más controvertida del legado de López Obrador que dinamitaba la división de poderes y permitía la captura del Poder Judicial mostró el grado de degradación que había alcanzado la política mexicana. AMLO y Yunes Linares habían sido enemigos públicos, y desde 2016, López Obrador lo había hecho blanco de sus ataques por ser "un hombre corrupto y haberse enriquecido merced al servicio público", y agregaba: "mi instinto me dice que Salinas se quiere apoderar de todo Veracruz a través de Yunes Linares" (*Etcétera*,12-04-2016). Además, en ocasión del envío, que hizo Yunes a Peña Nieto en abril de 2017, de unos vídeos que mostraban a una morenista recibiendo dinero para entregarlo a AMLO, éste mandó al presidente una "carpeta azul" con una lista de propiedades de Yunes en México y en el extranjero, con denuncias por enriquecimiento ilícito y uso de recursos de procedencia ilegal[28] (*Excélsior*, 28-04-2017).

Yunes Linares votó a favor de la reforma al Poder Judicial, afirmando: "no hay razón para convertirse en un bloque de obstaculización del gobierno" (*El País*,14-09-2024). Todo parece indicar que la escandalosa traición de Yunes Linares fue operada por Adán Augusto López, líder de la bancada morenista en el Senado, quien ofreció a cambio desaparecer

[26] Miguel Ángel Yunes Márquez pidió licencia por motivos de salud y, convenientemente, ese día asumió el cargo su padre, expriísta y senador suplente por el PAN.

[27] "Aprueba el Senado la reforma constitucional al poder judicial con el voto de Yunes…", PAN, PRI y MC presentaron 60 reservas y todos los artículos para echarla abajo", *La Jornada,* 11 de septiembre de 2024.

[28] AMLO denunció que existían indagatorias (AP/PGR/UEIDCSPCAJ/FECCD/PF/M-VII/077/2015) en la PGR que estaban frenadas por instrucción presidencial.

órdenes de aprehensión en contra de la familia Yunes Márquez (de Miguel Ángel, por uso de documentos falsos y fraude procesal como presidente municipal de Boca del Río; de Fernando, diputado local de Veracruz, por presunto daño patrimonial (Cruz Urrutia, 26/07/2024) y de Yunes Linares, por denuncias de peculado y pederastia)[29] (*Raphael*, 9-09-2024).[30] El soborno surtió efecto.

Dos meses después de la aprobación de la reforma constitucional del Poder Judicial, una jueza de Veracruz canceló la orden de aprehensión en contra del senador Yunes Márquez, a petición del juez de control de dicho estado, ´Oscar Luis Lozada (*El Economista*, 26-11-2024); la extorsión se completó, con la complicidad del Poder Judicial local. Aunque aún faltan por ejecutar órdenes de aprehensión en contra Yunes Linares y Fernando Yunes Márquez, está confirmado el pacto de impunidad entre Morena y la familia Yunes. El senador Yunes Márquez es ya integrante de la bancada de Morena.

De ahí en adelante, con la mayoría calificada en ambas cámaras legislativas, ya no habrá freno alguno a cualquiera de las iniciativas de reforma constitucional o legal que decida directamente la presidenta Sheinbaum, que sigue teniendo un elevado respaldo popular (*El Financiero*, 06/30/2025) con lo cual nos enfilaremos hacia un autoritarismo electivo, o, si se quiere, hacia una regresión autoritaria votada.

IV. A manera de conclusión

La sobrerrepresentación abusiva e ilegítima que se construyó, primero en la Cámara de Diputados, por la inclinación de las autoridades electorales a los intereses del gobierno y su partido, y después en el Senado, mediante actos de extorsión, operados por la dirigencia de Morena, está en el origen de las mayorías calificadas de la coalición gobernante, que han

[29] Las órdenes de aprehensión contra Yunes Linares se basaban en acusaciones de Lidia Cacho por su participación en una red de pederastia y trata de personas, así como en denuncias de peculado cuando era director del ISSSTE. Raphael, Ricardo, "Yunes será traidor", *Milenio*, 9 de septiembre de 2024.

[30] Hay también dos órdenes de aprehensión en contra de Fernando Yunes Márques (diputado local de Veracruz) por presunto daño patrimonial por parte de jueza de control del juzgado de proceso penal del distrito XVII. *Notitia Criminis*, portal especializado en derecho penal, 26 de julio de 2024.

dado lugar a una concentración del poder, prácticamente sin contrapesos institucionales. Esta es la primera vez, durante los casi treinta años de vida democrática del país, que una coalición oficial se apodera del órgano federal de representación para acallar la voz de las minorías, a pesar de que éstas recibieron el 45% de los votos en 2024, y anular las funciones constitucionales de deliberación y de control del Poder Legislativo, necesarias para limitar los abusos del Ejecutivo. Con la supermayoría calificada, la presidenta y su partido han estado modificando la Constitución en función de su interés de concentrar el poder, y lo seguirán haciendo, con miras a desmontar el andamiaje institucional de nuestra frágil democracia liberal y pluralista.

En un contexto en el que, además de haber perdido buena parte de su capacidad movilizadora, los partidos de oposición están desprestigiados política y moralmente, rendidos ante presiones y amenazas del poder, que aprovecha la degradación en la que ha caído la política mexicana, la coalición gobernante avanza en su ruta de concentrar cada vez más el poder. Esta concentración le ha permitido también estrechar los espacios cívicos donde germinan demandas de libertades y derechos y actos de resistencia frente a las cada vez más abiertas pulsiones autoritarias. Periodistas independientes y columnistas críticos han padecido no sólo ataques de parte de autoridades locales y federales, sino que han sido objeto de persecuciones, aunque estas prácticas existían en el pasado.

En escasos nueve meses de gobierno de la presidenta Sheinbaum, hemos sido testigos de cómo la supermayoría calificada de la coalición oficial permitió que se modificara la Constitución para eliminar organismos constitucionales autónomos y apoderarse de sus funciones, atropellando derechos ciudadanos fundamentales; para fortalecer al poder militar, colocándolo muy por encima de las fuerzas civiles de seguridad pública y para capturar al Poder Judicial, despojándolo de cualquier margen de independencia y profesionalismo, que son indispensables para garantizar el acceso a la justicia.

El siguiente paso fijado en el "Plan C" de López Obrador, seguido disciplinadamente por la presidenta Sheinbaum, es la reforma electoral, que es el último eslabón que resta para consumar el cambio de régimen que ha orquestado la supermayoría calificada, derivada de la ilegítima sobrerrepresentación. Dicha reforma pretende, entre otras cosas, despojar al INE de su estructura profesional permanente y de su dirección colegiada inde-

pendiente, para subordinar al árbitro electoral a los cálculos e intereses del Ejecutivo. También busca eliminar la representación de las minorías (los asientos de RP), para que la sobrerrepresentación del partido dominante sea producto directo del diseño de la fórmula de mayoría relativa, lo que implicaría una regresión de cincuenta años.

El fracaso social de la democracia que se instaló en nuestro país, a finales del siglo XX, porque no se atacaron los grandes problemas de pobreza y desigualdad social, y más recientemente, de inseguridad pública, además de la degradación de la política en el marco de la pluralidad y la competencia, con escandalosos actos de corrupción, han permitido la implantación y concentración del poder. Arropado por un liderazgo antielitista y un discurso a favor de los más desfavorecidos que ha ganado credibilidad, más que por sus resultados, porque ha logrado conectar con las fibras emocionales de los gobernados, a Morena y sus satélites les fue posible implantar mayorías calificadas en el Congreso, con lo cual el Poder Legislativo se ha convertido en una caja de resonancia del Ejecutivo, perdiendo toda relevancia política y capacidad de ejercer contrapesos.

Al igual que hace más de cuarenta años, al arrancar la transición a la democracia, será la sociedad civil, en sus distintas vertientes, con liderazgos políticos y sociales alternativos, quien habrá de luchar por recuperar espacios plurales de convivencia para colocar diques de contención al abusivo poder concentrado. Por su parte, los partidos de oposición habrán de forjar nuevas alianzas doctrinarias y programáticas, necesariamente mediante un trabajo en terreno y cercano a la gente para darle sentido a ese 40% de la población que no está de acuerdo con la centralización del poder en una sola mano, y que está transfigurando la dinámica democrática, construida de forma imperfecta durante los últimos cuarenta años.

Cuadro 1

Partido/ coalición	*Diputados de mayoría*	*Diputados de R. P.*	*Total*	*% de diputados*	*% de votación*	*Diferencia entre % de diputados y % de votos*
PAN	32	40	72	14.4	16.9	-2.5
PRI	9	26	35	7.0	11.1	-4.1
PRD	0	0	0	0.2	2.4	pierde registro
PT	38	13	51	10.2	5.5	+4.7
PVEM	57	20	77	15.4	8.4	+6.0
MC*	1	26	27	5.4	10.9	-5.5
Morena	161	75	236	47.2	40.8	+6.5
Indep.	1	0	1	0.2	------	-------
Coalición gobernante	256	108	364	72.8	54.7	+18.1
Coalición opositora	42	66	102	20.4	30.4	-10.0

Fuente: Instituto Nacional Electoral, 2024, *Concluye INE cómputos del Proceso Electoral Federal 2023-2024,* México, disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2024/06/09/concluye-ine-computos-del-proceso-electoral-federal-2023-2024/.*

Instituto Nacional Electoral, 2024, *INE/CG2130/2024,* México, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176369.*

Cuadro 2
Votación/representación del Senado 2024

Partido/ coalición	*Votación total/ nacional emitida*	*Mayoría relativa*	*1a. Minoría*	*Representación proporcional*	*Representación total*
PAN	16.8%/ 17.6%	4	12	6	22/ 17.2%
PRI	10.9%/ 11.3%	0	10+1*	4	15/ 12.5%

PRD	2.3%	0	2	0	2/ 1.6%
PVEM	8.9%/ 9.3%	10	1	3	14/ 10.9%
PT	5.4%/ 5.6%	3	0	2	7/ 7.0%
MC	10.9%/ 11.3%	0	2	3	5/ 3.9%
Morena	40.8%/ 42.5%	47	4	13	63/ 50.0%
Coalición SHH	55.1%/ 57.4%	60	5	18	83/ 64.8%
Coalición FCM	30.1%/ 28.9%	4	25	10	40/ 31.2%

* Manlio Fabio Beltrones abandonó la bancada del PRI y se convirtió en independiente al momento de asumir el cargo de senador.
Fuente: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/1763697c-gex/2024-08-24-ap-5-pdf/.*

V. Referencias bibliográficas

Alcántara Silva, Andrés; Río Peduzz, Juan Pablo del; Suárez Attié, Camila, 2024, "La batalla respecto de la sobrerrepresentación en el Congreso", *El juego de la Corte*, *Nexos*, 18 julio, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-batalla-respecto-de-la-sobrerrepresentacion-en-el-congreso/.*

Cruz Urrutia, Isaac, 2024, "Nueva orden de aprehensión en contra de Fernando Yunes Márquez", *Notitia Criminis,* 26 de julio, disponible en: *https://notitiacriminis.mx/mundo/8671/.*

Flores Flores, Carlos, A. y López Velázquez, Mauricio, 2024, "Análisis de los resultados electorales", *Configuraciones* #54-55, disponible en: *https://ietd.mx/wp-content/uploads/2024/11/configuraciones-54-55-Interiores-sin-portada.pdf.*

Martín Reyes, Javier, 2024, "Plan C: purgar, capturar y obradorizar el Poder Judicial", *Nexos*, *El juego de la corte*, 6 de febrero, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/plan-c-purgar-capturar-y-obradorizar-el-poder-judicial/.*

Martín Reyes, Javier, Garza Onofre, Juan Jesús, 2024, "El verdadero fraude: la sobrerrepresentación en el Congreso", *Nexos, El juego de la Corte*, 10 de junio, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-verdadero-fraude-la-sobrerrepresentacion-en-el-congreso/*.

Murayama, Ciro, 2020, "Sobrerrepresentación", *Central Electoral*, 8 de diciembre, disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2020/12/08/sobrerrepresentacion-articulo-de-ciro-murayama-publicado-en-reforma/*.

Murayama, Ciro, 2024, "Sobrerrepresentación 2024: la trampa para abatir la democracia", *Nexos*, disponible en: *https://redaccion.nexos.com.mx/sobrerrepresentacion-2024-la-trampa-para-abatir-la-democracia/*.

Raphael, Ricardo, 2024, "Yunes será el traidor", *Milenio*, 9 de septiembre de 2024, disponible en: *https://www.milenio.com/opinion/ricardo-raphael/politica-zoom/yunes-sera-el-traidor*.

Woldenberg, José, 2012, *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México.

Zavala, Claudia, 2024, "Aprueba el INE asignación de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional", *Central Electoral*, INE, 23 de agosto de 2024, disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2024/08/23/aprueba-ine-asignacion-de-diputaciones-y-senadurias-por-el-principio-de-representacion-proporcional/*.

Documentos oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2025.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX, Gaceta oficial (última reforma, 29 de julio de 2020), disponible en: *https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/CIyPE_CDMX_2024.pdf*.

Gobierno de México, 2024, Iniciativas de reforma a la Constitución, Secretaría de Gobernación, 5 de febrero, disponible en: *https://www.gob.mx/segob/articulos/iniciativas-de-reforma-a-la-constitucion-358083*.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2024, "Acuerdo del CG del IECDMC por el que se realiza la asignación de las diputaciones de representación proporcional del Congreso de la CDMX en el proceso electoral ordinario 2023-2024". IECM/ACU-CG-124/2024, dis-

ponible en: *https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2024/IECM-ACU-CG-124-2024.pdf*.

Instituto Nacional Electoral, 2021, "Confirma INE cancelación de candidaturas a gobiernos de Michoacán y Guerrero", *Central Electoral*, INE, 14 de abril, disponible en: *https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/14/confirma-ine-cancelacion-de-registro-de-candidaturas-por-omisiones-en-materia-de-fiscalizacion/*.

Instituto Nacional Electoral, 2023, "Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, *ACQ y D-135/2023*, 5 de julio, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152461/ACQyD-INE-135-2023-PES-415-2023.pdf*.

Instituto Nacional Electoral, 2023, "Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, *ACQyD-124-2023*, 16 de junio, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152260*.

Instituto Nacional Electoral, 2024, Anexo Único del Convenio de Coalición Modificado e Integrado (Morena, PT y PVEM), disponible en: *https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2024/02/AnexoUnico_2aModCoalSHH.pdf*.

Instituto Nacional Electoral, 2024, Convenio de Coalición Modificado e Integrado: Morena, PT y PVEM, INE, 14 de febrero, disponible en: *https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2024/02/AnexoUnico_2aModCoalSHH.pdf*.

Instituto Nacional Electoral, 2024, "Acuerdo del CG del INE por el que se efectúa el cómputo total y se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional", *INE/CG2129/2024*, 23 de agosto, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176370*.

Instituto Nacional Electoral, 2024, "Acuerdo del CG del INE por el que se efectúa el cómputo total y se declara la validez de la elección de senadurías por el principio de representación proporcional", *INE/CG2130/2024*, 23 de agosto, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176369*.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *LGIPE*, Cámara de Diputados, 23 de mayo de 2014, México.

Presidencia de la República, 2023, "Conferencia matutina", *Oficina de Prensa*, 16 de marzo de 2023, disponible en: *https://amlo.presidente.*

gob.mx/16-03-23-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, "El precandidato único puede interactuar con la militancia de su partido, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de campaña", Sala Superior 338/2016, *TEPJF*, 11 de septiembre, disponible en: *https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/2673/0*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998, Tesis de jurisprudencia P/J, 70/98, *TEPJF*, Seminario Judicial de la Federación, t. VIII, disponible en: *https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/201*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023, 11 de julio de 2023, disponible en: *https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/15174/0*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023, Catálogo de personas infractoras, julio-agosto de 2023, disponible en: *https://www.te.gob.mx/front/Listado_infractores*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024, Sala Superior del TEPJF emitió el dictamen sobre cómputo final, la declaración de validez de la elección y declaratoria de Presidenta Electa, 20 de agosto, disponible en: *https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/25895/0*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024, SUP-REP, 0367-2024;0769-2024;0769-2024;0887.2024;0984-2024;1116-2024 y acumuladas, TEPJF, 10 de abril, disponible en: *https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0116-2024.pdf*.

Páginas de internet

"AMLO envía a EPN carpeta azul de 146 cuartillas", 29 de abril de 2017, disponible en: *https://mexico.quadratin.com.mx/lopez-obrador-envia-a-pena-carta-y-carpeta-azul-de-yunes/*.

Becerril, Andrea y Saldierna, Georgina, 2024, "Aprueba el Senado la reforma constitucional al poder judicial con el voto de Yunes", *La Jornada*, 11 de septiembre, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/no-*

ticia/2024/09/11/politica/aprueba-senado-reforma-constitucional-al-poder-judicial-con-voto-de-yunes-8210.

Castillo Jiménez, Elia, 2024, Miguel Ángel Yunes Linares, "No hay razón para convertirse en un bloque de obstaculización del gobierno", *El País*, 14 de septiembre, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-09-14/miguel-angel-yunes-linares-no-hay-razon-para-convertirse-en-un-bloque-de-obstaculizacion-del-gobierno.html*.

González, Isabel, 2017, "AMLO promete revelar denuncias en contra de Miguel Ángel Yunes Linares", *Excélsior*, 28 de abril, disponible en: *https://excelsior.com.mx/nacional/2017/04/28/1160427*.

González, Stephanie, 2024, "Reporte electoral. Análisis de resultados", *Integralia Consultores*, 17 de junio, disponible en: *https://integralia.com.mx/web/reporte-electoral-analisis-de-los-resultados/*.

Hernández Cazares, Marco, 2024, "México coquetea con la dictadura"; WSJ detalla posibles riesgos de la reforma judicial y sobrerrepresentación de Morena", *El Universal*, 19 de agosto, disponible en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-coquetea-con-la-dictadura-wsj-detalla-posibles-riesgos-de-reforma-judicial-y-sobrerrepresentacion-de-morena/*.

"La popularidad del presidente estuvo regularmente, aunque con algunas oscilaciones, alrededor del 60%", *Consulta Mitofsky*, 2024, disponible en: *https://www.mitofsky.mx/post/evaluacion-final-gobierno-de-amlo-septiembre-2024*.

"Mexican opposition senators flip to ruling bloc, on the verge of supermajority", *Reuters*, 28 de agosto de 2024, disponible en: *https://www.reuters.com/world/americas/mexican-opposition-senators-flip-ruling-bloc-verge-supermajority-2024-08-28/*.

Moreno, Alejandro, 2025, "Claudia Sheinbaum tiene 76% de aprobación", *El Financiero,* 30 de mayo, disponible en: *https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2025/06/30/obtiene-sheinbaum-76-de-aprobacion-en-junio/*.

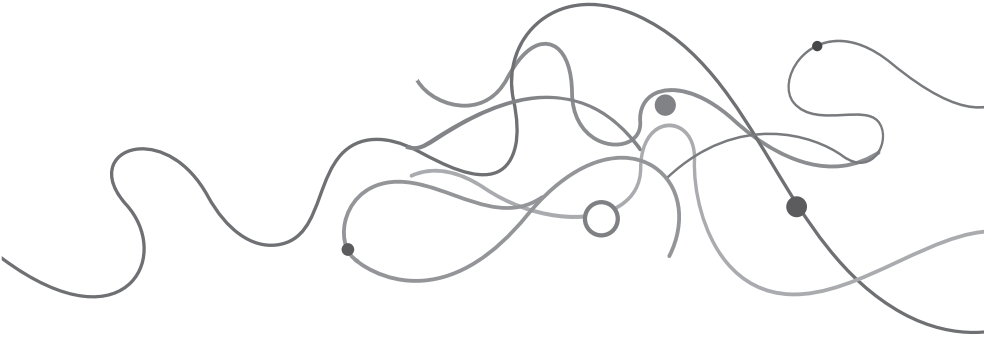
Pérez, Maritza, 2024, "Juez cancela orden de aprehensión contra el senador Yunes Márquez", *El Economista*, 26 de noviembre, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/juez-cancela-orden-aprehension-senador-miguel-angel-yunes-marquez-20241126-735881.html*.

Santiago, David, 2024, “A punto de la mayoría, Morena suma a dos perredistas a su bancada en el Senado”, *Expansión Política*, 28 de agosto de 2024, disponible en: *https://politica.expansion.mx/congreso/2024/08/28/senadores-prd-pasan-a-morena*.

Vázquez Herrera, Olivia, 2024, “AMLO afirma que respeta la ley electoral, pese a sus 51 medidas cautelares. Yo no convoco a votar por algún partido”, *Infobae*, 14 de mayo, disponible en: *https://www.infobae.com/mexico/2024/05/14/amlo-afirma-que-respeta-la-ley-electoral-pese-a-sus-51-medidas-cautelares-yo-no-convoco-a-votar-por-un-partido/*.

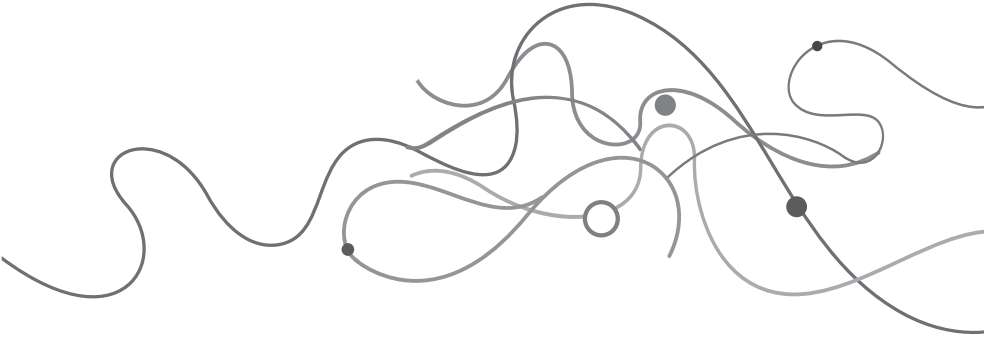
“Yo soy el destapador y mi corcholata favorita será la del pueblo", *El Universal*, 12 de julio de 2021, disponible en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-sobre-el-2024-yo-soy-el-destapador-y-mi-corcholata-favorita-sera-la-del-pueblo/*.

“Yunes es un hombre de mala entraña, un corrupto, enriquecido merced al servicio público”, *Etcétera*, 12 de abril de 2016, disponible en: *https://etcetera.com.mx/nacional/amlo-yunes-linares-corrupto-malas-entranas/*.



cuarta parte.

Implicaciones de la mayoría calificada artificial en las Cámaras del Congreso de la Unión en 2024



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c13

XI. De la pluralidad a la hegemonía: sobrerrepresentación legislativa y transformación del sistema de partidos en México (2024)

Flavia Freidenberg*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Las elecciones de 2024 como punto de inflexión sistémica.* III. *El camino hacia la sobrerrepresentación legislativa.* IV. *Efectos sobre la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. Introducción

Todo sistema de partidos es mucho más que una simple suma de partes (o partidos). Precisamente, se trata de un conjunto de interacciones que siguen patrones de normas que atraviesan la competencia entre los partidos (Mainwaring y Scully, 1995: 4).[1] El nivel de estabilidad y/o cambio de un sistema de partidos se suele evaluar a partir de dos dimensiones: la estructura y la dinámica de la competencia (Mair, 1990; Sartori, 1976/1992). Mientras la estructura es el escenario en el que se dan las interacciones entre las unidades partidistas, la dinámica es el resultado de esas interacciones competitivas (polarización, institucionalización y/o concentración/volatilidad de los apoyos) (Freidenberg, 2016).

El estudio de los sistemas de partidos es una de las aristas fundamentales para comprender cómo funciona el sistema político (Schattschnei-

* Investigadora titular "C" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigadora nacional, nivel 3, del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: flavia@unam.mx.

[1] Los partidos son "grupos políticos que participan en las elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular, compiten y cooperan con la intención de maximizar sus opciones de poder" (Sartori, 1976/1992: 90).

der, 1964; Sartori, 1976/1992). El nivel de pluralismo político, el número de partidos que compiten (estructura) y el modo cooperativo (o no) de esa competencia y ciertos niveles de pluralismo y polarización (dinámica) son considerados indicadores de un sistema democrático; en tanto que la reducción del número efectivo de partidos, la ausencia de pluralismo y de condiciones de competencia cooperativa —junto a altos niveles de polarización perniciosa— indican precisamente lo contrario. De allí que para comprender la naturaleza del sistema político (democracia versus no democracia) resulte fundamental conocer más sobre el modo en que compiten los partidos.

Los sistemas de partidos pueden experimentar cambios de diferente tipo, pero la literatura ha identificado al menos dos tipos más comunes (Sartori, 1976/1992: 320): los continuos, que suponen transformaciones graduales en algunos de los elementos del sistema de partidos (estructura o dinámica), y pueden manifestarse tras reformas en las reglas de juego y/o en los procedimientos constitucionales; y los discontinuos, originados tras la transformación radical del sistema de partidos anterior, en todas sus dimensiones, al que suele denominarse como "colapso del sistema de partidos".[2] Si bien esos cambios pueden explicarse por diversas razones de naturaleza institucional, electoral y/o social,[3] en el presente estudio se explora el modo en que la combinación entre los resultados electorales y la interpretaciones de las normas pueden incidir en la transformación de un sistema de partidos.

El objetivo de este capítulo es evaluar los cambios continuos experimentados en el sistema de partidos mexicano a partir de la elección celebrada el 2 de junio de 2024 y, de manera específica, tras la asignación

[2] El colapso de un sistema de partidos se da cuando: 1) todas las unidades partidistas competitivas que sostienen al sistema de partidos son abandonados por el electorado de manera simultánea, y 2) esas unidades (o un número significativo de ellas) no son capaces de realinearse o recomponerse a sí mismas (Dietz y Myers, 2002: 6).

[3] La revisión de la literatura da cuenta de diferentes factores que pueden explicar los cambios en los sistemas de partidos, entre ellos destacan: *a)* cambios en las instituciones políticas (enfoque institucional); *b)* cambios en el voto del electorado (enfoque sociológico); *c)* cambios por la emergencia de nuevos problemas sociales, valores políticos y temas conflictivos (enfoque actitudinal); *d)* cambios por la incapacidad de las elites de dar respuestas a crisis económicas y/o políticas relevantes para la ciudadanía y/o *e)* cambios por las presiones de nuevas elites que buscan reemplazar a las elites que controlaban el *statu quo* del sistema de partidos previo (Bartolini y Mair, 1990; Daadler, 1990; Mair, 1990).

de escaños realizada por el Instituto Nacional Electoral (INE) y ratificada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre la integración del Congreso de la Unión y la interpretación de los límites a la subrepresentación establecida por la ley. El texto explora el modo en que estas decisiones legales han podido incidir sobre el sistema de partidos, que se encamina hacia el fin del "sistema de pluralismo limitado" y preconfigura un "sistema de partido hegemónico", afectando esto la naturaleza del régimen democrático.[4]

A partir del análisis realizado en estudios previos sobre la manera en que las elecciones han impactado en la configuración del sistema de partidos mexicano (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025; Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020), esta investigación sostiene que las elecciones de 2024, siguiendo la línea de las de 2018, junto al modo en que interpretó la norma para asignar escaños, ha abonado a la transformación del sistema de partidos a nivel legislativo federal. Estas modificaciones han afectado la estructura del sistema—reduciendo el número efectivo de partidos, sobrerrepresentando al partido en el gobierno y disminuyendo el nivel de pluralismo— y la dinámica del sistema de partidos, que ha facilitado la configuración de mayorías calificadas, reduciendo los niveles de cooperación intrapartidista.

El texto se estructura en cuatro partes. Primero, se describen las características que configuraron las elecciones de 2024, sus resultados y el modo en que se configuraron las mayorías legislativas. Segundo, se describe el camino hacia la sobrerrepresentación legislativa y el papel de las instituciones electorales en la configuración de las mayorías. Tercero, se analiza el modo en que se han asignado los escaños, interpretado las normas en función de los límites establecidos respecto a la sobrerrepresentación y, finalmente, se exploran los efectos de estos resultados sobre la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos.

[4] Se define como un "sistema de partidos de pluralismo limitado", siguiendo a Sartori (1976/1992), a aquel que cuenta con la participación competitiva de diferentes unidades partidarias, de naturaleza cooperativa y moderada. En tanto, un "sistema de partidos predominante" es aquel donde un partido gana repetidamente en elecciones competitivas y democráticas, permaneciendo competitivo (Sartori, 1976/1992: 176) mientras que un "sistema de partidos hegemónico" es aquel donde un partido controla el sistema sin competencia real (no es competitivo), donde si bien hay otros partidos no se permite una competencia formal ni *de facto* por el poder; el partido no puede ser desafiado por las alternativas y hay cierta certeza de que el partido permanecerá en el poder (Sartori, 1976/1992: 263-265).

II. Las elecciones de 2024 como punto de inflexión sistémica

1. *Los resultados de la elección presidencial*

El 2 de junio de 2024 se realizaron las elecciones generales donde Claudia Sheinbaum Pardo, liderando la coalición "Sigamos Haciendo Historia", integrada por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), ganó de manera amplia con el 59.76% de los votos. Por primera vez en la historia, una mujer consiguió alcanzar la Presidencia de la República con una diferencia de más de treinta y dos puntos porcentuales sobre su competidora, Xóchitl Gálvez, de la coalición "Fuerza y Corazón por México". La elección se dio en un contexto de violencia política (Data Cívica *et. al.*, 2024) con un nivel de participación de los más bajos en una elección presidencial de la historia democrática. Sólo el 61.03% del electorado ejerció su derecho al voto en esta ocasión, apenas ligeramente por encima de lo que ocurrió en 2006, siendo aquella la de menor participación de todas las realizadas a nivel presidencial (58.55%) (tabla I).[5]

La presidenta obtuvo más votos que cualquiera de sus rivales en al menos el 85% de las casillas, secciones, distritos y entidades federativas de México: ganó en el 86.2% de las casillas, en el 85.4% de las secciones, en el 91,7% de los distritos y en el 96.9% de los estados (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025). Además de ganar la mayoría de los votos en el mismo porcentaje de distritos y entidades que el expresidente Andrés Manuel López Obrador en 2018, superó sus resultados en casillas y secciones.[6] En promedio, consiguió un margen de 42.9 puntos sobre el segundo

[5] La jornada preveía la participación de más de 98 millones de personas con derecho a votar en el territorio nacional, más de 187 mil desde el extranjero y unos 30 mil en prisión preventiva; 20,708 cargos en disputa en los tres niveles institucionales de competencia (federal, estatal y local) y 170,320 casillas para recibir el voto de la ciudadanía.

[6] El 1 de julio de 2018, el candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) ganaron de manera mayoritaria la elección. Luego de varios intentos (2006, 2012 y 2018) fue en la tercera ocasión que el candidato proveniente de un nuevo movimiento político consiguió ganar la elección presidencial con un alto nivel de apoyo (53.2% de los votos). Este resultado era aún más holgado que el producido en 1988. AMLO ganó en todas las instancias de votación y en casi todos los rincones del país (80% o más de las casillas, secciones y municipios) (Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020), con las mismas reglas electorales con las que había competido

lugar y la mayor diferencia entre las dos candidaturas más votadas, de las seis últimas elecciones presidenciales en México (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025) (tabla I).

Tabla I
Candidaturas, partidos, resultados y nivel de participación

Año	*Ganador/a %*	*Segundo/a %*	*MV 1a. vuelta*	*Candidaturas ganadoras*	*Partido y/o coalición*	*Carácter de la candidatura*	*Nivel de participación*
1994	48.69	25.92	22.73	Ernesto Zedillo	Partido Revolucionario Institucional [PRI]	Incumbent	77.16%
2000	42.52	36.11	6.41	Vicente Fox	Partido Acción Nacional [PAN]	Desafiante	63.97%
2006	35.89	35.31	0.58	Felipe Calderón	Partido Acción Nacional [PAN]	Incumbent	58.55%
2012	38.91	31.61	7.3	Enrique Peña Nieto	Partido Revolucionario Institucional [PRI]	Desafiante	63.10%
2018	53.19	22.27	30.92	Andrés Manuel López Obrador	"Juntos Haremos Historia" [Morena, PT y PES]	Desafiante	63.42%
2024	59.76	27.45	32.3	Claudia Sheinbaum Pardo	Coalición "Sigamos Haciendo Historia" [Morena, PT, PVEM]	Incumbent	61.03%

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales del Instituto Nacional Electoral, en Freidenberg y Garrido de Sierra (2025).

2. *La integración de las Cámaras*

La elección presidencial experimentó un "efecto de arrastre" sobre los resultados legislativos. Morena mejoró su votación respecto de 2018 y

de manera previa, muchas de ellas impulsadas por él mismo desde 2007 y a las que, con posterioridad, después de perder en 2012.

2021, pues obtuvo más de veinte distritos que en 2018 (224) y 42 más que en 2021 (202).[7] En 2024, la coalición ganadora recibió unos 32.3 millones de votos en conjunto en la elección de las diputaciones federales de mayoría relativa (MR), lo que significó un 54.7% del total de votos emitidos. Si se considera el desempeño individual de Morena, este partido obtuvo 24.2 millones de votos para sus candidaturas, equivalentes a 40.84% del total (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025). Los partidos de la coalición gubernamental (Morena, PT y PVEM) ganaron juntos en 258 distritos, de los cuales 219 fueron a través de la coalición y 39 de Morena en solitario.[8] Esos 258 diputados uninominales representaron el 52% de la Cámara de Diputados.[9]

Dado que la Cámara de Diputados está integrada por quinientos legisladores, se requieren 334 votos para alcanzar una mayoría calificada —o un número menor, que varía en función del número de personas presentes cuando se haga el cálculo—. Esto significa que la manera en que se realice la asignación de los escaños plurinominales no resulte una cuestión menor. Como se verá adelante, como producto de la interpretación realizada por el INE y el TEPJF, Morena y sus aliados lograron un número de diputados que superó ampliamente los 334 votos necesarios para la mayoría calificada.

De ahí que, con los votos alcanzados en los distritos uninominales, los resultados de la asignación de los escaños "pluris" supuso elevar el número total de personas legisladoras del bloque oficialista a 364, lo que representa aproximadamente el 73% de la Cámara de Diputados. Esta distribución suma el 19% de sobrerrepresentación, de acuerdo con la votación obtenida en la elección para una sola fuerza política, aun cuando la Constitución marca un 8% de tope de sobrerrepresentación a los partidos.

[7] Estos resultados fueron en consonancia con lo que ocurría durante el control del PRI, por ejemplo, en 1994 cuando este último ganó en 273 de los 300 distritos (91%). El referente histórico más cercano es la elección intermedia de 2009; pero incluso en esa ocasión el PRI obtuvo el mayor número de votos en 63 distritos menos que Morena en 2024 (181 vs. 244) (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025).

[8] Morena, el PT y el PVEM fueron en una coalición parcial en 260 de los 300 distritos uninominales de México. En los cuarenta restantes, cada uno compitió de manera independiente (INE, 2024).

[9] Este porcentaje fue casi 5% menor que el obtenido por Sheinbaum únicamente a través de Morena en la elección presidencial (45.5%). El número de votos que obtuvo este partido en la elección de diputados federales de MR es 34% mayor que los ganados de manera conjunta en esa elección por el PAN, el PRI y el PRD (18.1 millones) (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025).

En la Cámara de Senadores, el oficialismo obtuvo 83 de los 128 senadores, y con ese resultado quedaba a solo tres votos de obtener los dos tercios que le permitían aprobar reformas constitucionales. En esos días, dos senadores militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) —que perdió su registro por no alcanzar la votación mínima de 3% para conservarlo— se adhirieron a Morena, con lo cual a la coalición oficialista ya sólo le faltaba un escaño para la mayoría calificada. Más adelante, al votarse la reforma judicial, otro senador del Partido Acción Nacional (PAN) votó con el oficialismo, y también en los hechos terminó adhiriéndose a Morena.[10]

En resumen, si bien en la elección del 2 de junio las candidaturas de Morena y sus partidos aliados ganaron casi el 60% de los votos para la presidencia de la República, 55% para el Senado y 54% para la Cámara de Diputados, esos porcentajes en ambas cámaras eran insuficientes para emprender reformas constitucionales, dado que se requieren un 66.66% de los escaños. Aun así, tras la asignación de los escaños y algunos transfuguismos partidistas, la coalición ganadora consiguió la "llave" que le permitía tener la mayoría calificada en ambas Cámaras para impulsar sus reformas a la Constitución.

III. El camino hacia la sobrerrepresentación legislativa

"México es el único país donde un partido puede recibir cero votos y ganar muchos diputados", sostuvo Raúl Rojas González, profesor emérito en el campo de las matemáticas y la Inteligencia Artificial de la Universidad Libre de Berlín de Alemania, unos días después de las elecciones del 2 de junio. La razón de este fenómeno inédito, que hace que los partidos puedan ganar escaños sin haber tenido votos, son, precisamente, las coaliciones. Estas suponen un ejercicio de coordinación entre, al menos, dos actores políticos, para lograr una meta compartida (electoral y/o de gobierno), lo que implica la negociación de acuerdos, compromisos, beneficios y riesgos para cada una de las partes y para el conjunto de los que participan en ella (Clerici, 2018).

[10] Los senadores del PRD Jesús Sabino y Araceli Saucedo y el panista Miguel Ángel Yunes fueron quienes dieron la mayoría calificada en Senado.

La sobrerrepresentación es un proceso que distorsiona la representación política y reduce la pluralidad y diversidad del escenario legislativo, al concentrar el poder en una o pocas fuerzas políticas (Cardiel Soto, 2024; Orozco Henríquez, 2024). En el caso de la elección legislativa de 2024, la asignación de los escaños plurinominales se realizó como comúnmente se había realizado; es decir, separando la votación recibida por los partidos coaligados y entregando a cada partido político las diputaciones que según la fórmula y los cálculos de la autoridad les correspondieran.

El motivo de la controversia estuvo en la interpretación de esa asignación en relación con el límite de la sobrerrepresentación que establece la ley. En la misma línea de lo que había ocurrido en otras elecciones con Morena (2018), y también en elecciones previas con otros partidos (como el PRI o el PVEM), con esta interpretación se le otorgaron más escaños a la coalición ganadora respecto a lo que había obtenido en las urnas.[11] La interpretación del modo en que debían asignarse los escaños que habían sido elegidos a partir del principio de representación proporcional: por partido o por coalición, fue el eje central de la discusión.

Por primera vez se puso sobre la mesa la necesidad de una interpretación teleológica e integral del texto constitucional (artículo 54, fracciones I y V, así como el 56, párrafo primero, de la Constitución federal mexicana), que en su diseño originario pretendió que las reformas constitucionales no pudieran hacerse con una sola fuerza política, sino que integraran los más amplios consensos. Asimismo, en la interpretación que las autoridades debían hacer se puso la necesidad de una lectura en conjunto de la regla de la sobrerrepresentación y la de que los partidos deben registrar candidaturas, por sí mismos, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales —lo cual solo estaba en posibilidad de cumplir Movimiento Ciudadano—, porque nadie —ni el PRI ni el PAN ni el PRD ni el PT ni el PVEM o Morena— por sí mismo había registrado esa cantidad de diputaciones, dada su participación en coaliciones.

Así, el escenario se dividió entre la postura que promovía una interpretación gramatical o literal del texto constitucional —exclusivamente la fracción V del artículo 54 constitucional—, que suponía que la asig-

[11] En 2018, Morena participó en coalición con el PT y el Partido Encuentro Social (PES). Arrasó con 212 distritos de los 292 distritos en los que compitió su coalición. Pero a través del convenio de coalición, el PT obtuvo 58 diputados, y el PES 56, aunque ninguno de ellos ganó ningún distrito.

nación de escaños debía realizarse de manera separada a cada uno de los partidos políticos que conforman una coalición ganadora,[12] y, por otro, la interpretación que sostenía que la asignación debía hacerse calculando al conjunto de los partidos que integraban cada coalición, que no debía ser meramente letrista, sino que debía ser funcional, teleológica, contextual e histórica.[13]

1. *El papel del INE y del TEPJF en la elaboración de la mayoría calificada*

La aplicación de los límites de la sobrerrepresentación fue realizada por el Instituto Nacional Electoral, interpretando que la asignación debía hacerse por partido —como señala expresamente la Constitución en su artículo 54 (fracción V)—.[14] Al establecerse ese límite, se consideraba a una coalición como un solo partido político, por lo que la disposición es aplicable a la fuerza política que gana la elección, no a cada uno de los partidos que la integran. De acuerdo con el sentido originario del texto constitucional, el número de diputados de la fuerza política con más votos no puede exceder el 8% de la votación obtenida —por ambos principios—, así como tampoco contar con más de trescientos distritos.

Con la decisión del INE (2024a), se resolvió otorgar el 73% de los escaños en la Cámara de Diputados a la coalición oficialista, mientras que a los partidos de oposición, que obtuvieron el 42% de los votos, se les asignó el 27% de las diputaciones (ciudadanía subrepresentada en un

[12] La interpretación literal de ese numeral desfavorecería a la coalición mayoritaria, pues la fracción I señala que todo partido, para tener candidatos a diputados por representación proporcional, tendría que registrar postulaciones en al menos doscientos distritos electorales. En esta elección, ninguno de los partidos coaligados tuvo por separado esa cantidad de candidatos en los distritos uninominales. En consecuencia, si se interpreta literalmente el artículo 54, ningún partido coaligado tendría derecho a contar con diputados de representación proporcional, puesto que solo Movimiento Ciudadano participó solo en la elección.

[13] Véase la discusión en Orozco Henríquez (2024), Murayama (2024), Cardiel Soto (2024), entre otros.

[14] El artículo 54, fracción V, de la Constitución, establece que "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida". La fracción IV del artículo 54 dispone que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

-15%). Esa decisión fue por mayoría de ocho votos a favor contra tres.[15] Una consejera presentó una interpretación alternativa, pero no fue tomanda en cuenta.[16] Precisamente, el anteproyecto contenía el nivel de sobrerrepresentación que había señado la Secretaría de Gobernación, en un documento donde había adelantado cómo debían ser las proyecciones finales (México *Quadratin*, 2024).[17]

Este posicionamiento legal del árbitro electoral fue impugnado desde diversos sectores. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que las peticiones que controvertían el acuerdo del INE con el fin de modificar las asignaciones de diputaciones federales de representación proporcional resultaban infundadas e inoperantes, porque dicho tribunal ya tenía precedente al respecto, y porque la Constitución establecía que debían realizarse por "cada partido político". Con cuatro votos a favor y uno en contra, el 28 de agosto de 2024 el Pleno confirmó la mayoría calificada en la Cámara de Diputados para la legislatura que iniciaba el 1 de septiembre de 2024. El voto minoritario fue de la magistrada Janine Otálora, quien con sus argumentos coincidió con las personas críticas a esa decisión. De esta manera, la decisión del INE quedó en firme.[18]

Con la mayoría parlamentaria generada tras la decisión del INE y la ratificación del TEPJF, Morena pasó a tener la posibilidad de aprobar

[15] El Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 23 de agosto de 2024, por ocho votos a favor de las y los consejeros electorales, Arturo Castillo Loza, Norma Irene de la Cruz Magaña, Uuc-kib Espadas Ancona, Carla Astrid Humphrey Jordan, Rita Bell López Vences, Jorge Montaño Ventura, Dania Paola Ravel Cuevas y de la consejera presidenta, licenciada Guadalupe Taddei Zavala, y tres votos en contra, de la consejera y los consejeros electorales José Martín Fernando Faz Mora, Jaime Rivera Velázquez y Beatriz Claudia Zavala Pérez (véase INE, 2024a).

[16] Claudia Zavala presentó una propuesta para hacer una "interpretación gramatical" de la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, que suponía el cálculo de sobrerrepresentación en función de los dos tipos de diputados. De haber sido aceptada, Morena, PT y PVEM habría conseguido un total de 317 escaños, y no los 364, como planteaba el anteproyecto.

[17] Según Murayama (2024), "Las coaliciones electorales son una figura legítima, pero que se está utilizando para intentar burlar el límite constitucional de 8% a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. El gobierno busca que el 58.4% de la votación válida emitida –ya sin votos nulos y partidos sin registro— hacia su coalición se vuelva en 74.4% de los diputados, una sobrerrepresentación de más del doble de lo permitido, para darse así una mayoría calificada artificial con la que sea posible acabar con la división de poderes".

[18] *Boletín* del TEPJF, disponible en: *https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/index* (consulta realizada el 13 de agosto de 2025).

reformas a la Constitución sin contar con la negociación y diálogo con los otros partidos ni con las minorías.[19] Como muestra la tabla II, las y los legisladores de la oposición no cuentan con escaños suficientes, ni posibilidad de generar coaliciones alternativas ni recursos legales para poder atajar esas iniciativas, dado que para presentar acciones de inconstitucionalidad se requiere el 33% de la Cámara.

Tabla II
Asignación de escaños por diputación por el principio de representación proporcional en el Congreso de los Diputados, realizada por el INE y ratificada por el TEJPF (2024-2027)

Partido político nacional	*Circunscripción*					
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*Total*
PAN	8	11	6	8	7	40
PRI	5	6	4	4	7	26
PT	2	3	4	2	2	13
PVEM	3	4	5	4	4	20
Movimiento Ciudadano	8	5	4	4	5	26
Morena	14	11	17	18	15	75
Total	40	40	40	40	40	200

Fuente: INE (2024a).

[19] La integración final de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados quedó de la siguiente manera: Partido Morena, 257 diputadas y diputados (182 de mayoría y 75 plurinominales); Partido Acción Nacional, 71 diputadas y diputados (31 de mayoría y 40 plurinominales); Partido Verde Ecologista de México, sesenta diputadas y diputados (cuarenta de mayoría y veinte plurinominales); Partido de los Trabajadores, 47 (34 de mayoría y 13 plurinominales); Partido Revolucionario Institucional, 36 diputados y diputadas (diez de mayoría y 26 plurinominales); Movimiento Ciudadano 27 (uno de mayoría y 26 plurinominales); Partido de la Revolución Democrática una diputada y una diputada independiente. Véase Sitio del Congreso de los Diputados, *Boletín* 001, del 29 de agosto de 2024, disponible en: *https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/la-secretaria-general-informa-la-composicion-inicial-de-la-lxvi-legislatura-de-la-camara-de-diputados* (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

IV. Efectos sobre la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos

Los resultados de las elecciones de 2024 y el modo en que se asignaron los escaños delinearon nuevas características en la estructura y la dinámica de la competencia en el sistema de partidos. Los cambios se han evidenciado respecto a la estabilidad de los partidos políticos tradicionales, la reconfiguración de un sistema de partidos de tipo hegemónico, los niveles de pluralismo político, la transformación de la oposición, el papel del Congreso y las posibilidades de cooperación entre gobierno-oposición, y entre la propia oposición, así como también en la reconfiguración ideológica de los partidos políticos mexicanos.

1. *Efectos sobre la estructura de la competencia*

A. Distorsión del peso relativo de los actores

La elección de 2024 representó una disminución electoral considerable de los partidos políticos tradicionales —como el PRI, el PAN y el PRD— que había dominado durante las últimas tres décadas, y que habían configurado un sistema de "pluralismo limitado" (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo, 2016; Loaeza, 2002). Estos cambios ya habían iniciado lentamente en las elecciones presidenciales de 2018 (Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020), y se habían profundizado en la elección de 2021.[20] El formato "tripartidista" (Loaeza, 2002) que se había institucionalizado se fue desplomando, y un sistema diferente fue lentamente ocupando su lugar.

La sobrerrepresentación no solo otorgó más escaños a Morena, sino que reconfiguró matemáticamente las posiciones relativas de todos los partidos. Mientras la coalición oficialista pasó del 54.7% de votos al 73% de escaños, la oposición se vio comprimida del 42% de votos al 27% de

[20] El PRI fue el partido que más cayó en seis años, pues pasó de 7 millones 677 mil votos en 2018, a 5 millones 736 mil en 2024; perdió un millón 940 mil votos y pasó del 13.5% de la votación al 9.54%; el PAN obtuvo 9 millones 644 mil votos (16%), con una pérdida de 352 mil votos respecto a 2018, mientras que el PRD cayó de 1.6 millones de votos (2.8%) en 2018 a 1.1 millones (1.8%) en 2024 (INE, 2024).

escaños. Esta compresión no fue proporcional: partidos medianos, como el PRI y MC, sufrieron una reducción más severa de su peso legislativo que partidos menores, alterando artificialmente la jerarquía del sistema de partidos y creando una estructura bipolar donde antes existía un formato multipolar.

B. Transformación de la geometría del poder

La sobrerrepresentación transformó también un sistema donde ninguna fuerza tenía mayorías calificadas en uno donde una coalición concentra el poder "absoluto" de las decisiones políticas. Esto no solo cambió la capacidad de aprobar leyes, sino que alteró fundamentalmente los incentivos estratégicos, los debates y las posibilidades de discutir y cambiar los proyectos e iniciativas que se presentan: la oposición pasó de ser un actor con poder de negociación a ser un actor testimonial. El resultado es una geometría del poder que reproduce patrones hegemónicos históricos, donde la diferencia entre mayoría y supermayoría se vuelve cualitativamente transformadora del régimen político.

C. De un sistema de pluralismo limitado a la reconfiguración de sistema de partido hegemónico

La estructura de la competencia del sistema de partidos mexicano se ha ido modificando. El nivel de fragmentación electoral, medida a través del número efectivo de partidos (NEP), permite apreciar la fuerza de los partidos de una manera intuitiva y da cuenta de esas modificaciones en el nivel de pluralismo político.[21] En la elección de 2024, la fragmentación del sistema de partidos se redujo de manera significativa. Si bien la reducción había comenzado en 2018, cuando el NEP electoral se redujo en varios puntos llegando a 4.35. Y, después de incrementarse en 2021

[21] La fórmula para calcular el número efectivo de partidos de propuesta por Laakso y Taagepera (1979) es la siguiente:

$$NEP = 1/\sum p_i^2$$

en donde p_i es el porcentaje de votos o escaños de cada partido. Para el caso del número efectivo de partidos electorales, el cálculo fue realizado sin considerar los votos nulos ni los votos por candidaturas no registradas.

a 4.82, en 2024 el NEP electoral volvió a caer a su nivel más bajo desde 2009 (4.01). Por su parte, después de que el NEP legislativo aumentó en tres periodos legislativos entre 2012 y 2018, en los últimos dos momentos se redujo de manera significativa, llegando a 3.5 en 2024.[22]

Esto en principio no debería ser un problema, dado que un NEP de 3.5 sigue siendo pluralista y competitivo. El problema está en que la hegemonización del poder se ha reforzado por el dominio del partido oficial, alcanzando posiciones supramayoritarias y consiguiendo con sus "mayorías calificadas" la posibilidad de aprobar reformas sin consensos por fuera de la coalición. Además, esa dinámica tiene su correlato a nivel regional, dado que la mayoría absoluta de las entidades federativas pasó a estar controlada por Morena (24 de 32 gubernaturas). El alto nivel de nacionalización de Morena (0.854) refleja una capacidad de penetración territorial que supera incluso los niveles históricos del PRI hegemónico (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025).

2. *Efectos sobre la dinámica de la competencia*

A. Transformación del papel de la oposición: desde la capacidad de veto a las minorías testimonial

La oposición tradicional perdió la capacidad de veto que tenía en el ámbito legislativo. En las elecciones federales intermedias de 2021, el

[22] Entre 1991 y 2015, se ha dado el incremento del pluralismo al incrementarse en el número efectivo de partidos: mientras que el NEP electoral pasó de 2.39 a 5.56 en este periodo, el NEP legislativo creció de 2.2 a 4.09. En 2018, una vez que el órgano electoral concluyó también la asignación oficial de diputaciones federales "por partido", el NEP legislativo estaba en su punto más alto (4.69) pero la situación cambió seis días después (29 de agosto), al momento de integrar formalmente los grupos parlamentarios. En ese momento, previo a la instalación de la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados, 25 y 32 personas electas por el PES y el PT renunciaron a esos partidos y se integraron a la bancada de Morena. Estas migraciones de legisladores provocaron que el NEP legislativo se redujera 26.9% (pasó de 4.69 a 3.43). El NEP continuó bajando en los siguientes días debido a la adición de cinco diputados del PVEM (4/9/2018) y cuatro diputados más del PT (5/9/2018) a la fracción parlamentaria de Morena. El último valor del NEP (3.25) fue el más bajo registrado desde 2012, dando cuenta de la reconcentración de las fuerzas políticas en torno a Morena y de una estrategia de armado de las listas en la que candidaturas cercanas (y/o de) Morena habrían usado otros partidos para ganar su escaño (Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020).

PAN, el PRI y el PRD conformaron la alianza "Va por México" y lograron impedir que Morena mantuviera la mayoría calificada en la Cámara de Diputados; pero esta estrategia falló completamente en 2024. Esta erosión de las fuerzas tradicionales ha significado la fragmentación del "bloque de contención", que había evitado hasta ese momento la ampliación de mayorías; también supuso la crisis y declive del PRD como fuerza principal de la izquierda, así como la supervivencia adaptativa del PAN y del PRI.

El control legislativo por parte de las mayorías legislativas calificadas y el dominio de recursos estatales sugiere que, aunque la estructura numérica del sistema aún mantiene cierto pluralismo formal (reflejado en el NEP), la dinámica de la competencia muestra una competencia de tipo hegemónico. La combinación de estos indicadores revela así una tensión entre una estructura formalmente pluralista (con un NEP de 3.5) y una estructura dinámica cada vez menos competitiva, así como también menores condiciones para poder ejercer una oposición efectiva y un control sobre la producción legislativa.

B. Reconfiguración ideológica del espectro político

Morena ha ocupado el espacio político de la izquierda tradicional y, además, ha reconfigurado el espectro ideológico mexicano. El abandono de las filas perredistas de figuras emblemáticas, la cooptación de la estructura territorial del PRD por parte del partido oficial y el declive electoral registrado por este en las elecciones estatales y locales de 2013, 2014 y 2015, dan cuenta de las razones que han llevado al PRD a haber perdido su registro. También, la migración de gobernadores y liderazgos estatales priístas a la estructura de Morena han supuesto una reconfiguración del espectro ideológico mexicano.

C. Gobiernos de partido

Estos resultados han consolidado a la mayoría de la coalición oficialista a nivel legislativo y territorial, dando cuenta una vez más de la dinámica de lo que la literatura ha denominado como "gobierno en el partido"

(*party government*) (Katz, 2020), facilitando los apoyos legislativos que el Ejecutivo requiere para impulsar las políticas públicas y las reformas constitucionales propuestas en su ambicioso programa de transformación. Así, la sobrerrepresentación puede generar efectos de retroalimentación, que tienden a perpetuar y profundizar la concentración del poder. Las reformas aprobadas con estas mayorías (reforma judicial, blindaje constitucional, entre otras) alteran las reglas del juego electoral y político, de manera que favorecen al partido en el poder. Esto sugiere que la sobrerrepresentación no es solo un resultado electoral excepcional, sino el punto de partida de una transformación más profunda.

D. Polarización y radicalización de la competencia

La sobrerrepresentación puede intensificar lo que se ha denominado como "polarización perniciosa" (Somer *et al.*, 2021). Si bien es cierto que una sociedad esté polarizada es bueno para la democracia porque significa que las diferencias sociales, identitarias e ideológicas se están expresando en el sistema político (en la opinión pública, a través de los movimientos sociales, en los medios o en la participación en los partidos políticos), el hecho de que esta se convierta en un problema político dificulta la convivencia democrática.

¿Cuándo la polarización se vuelve un problema para la democracia liberal? La polarización se convierte en tóxica cuando la política se simplifica en una división binaria de la sociedad en campos mutuamente antagónicos. O estás conmigo, o estás contra mí. En esta forma de relacionarse, la gestión de las diferencias se promueve de manera irreconciliable, disputando la posibilidad de que los valores del liberalismo político se arraiguen (como el diálogo y el respeto a las diferencias) haciendo que el adversario sea considerado como un enemigo (intolerancia) y negando la legitimidad a los rivales, cancelándolos y rechazándoles la posibilidad de ser sujetos con derechos.

Precisamente, en la última década, México se encuentra atravesando "un ciclo de intensa polarización política [con] sus efectos potenciales sobre la gobernanza democrática" (Sonnleinter, 2024). Los datos del proyecto de V-Dem (2023) han mostrado ese incremento en la polarización en las últimas décadas. Si en el año 2000 la evaluación, a juicio de las

y los expertos, era de 1.91, para 2020 se había incrementado a 3.37, lo que supone que quienes defienden ideas opuestas tiendan a relacionarse de manera hostil entre sí.[23] Este proceso ha sido evidenciado de manera específica por Castro Cornejo (2023) al mostrar cómo el rechazo al PRI y al PAN en los últimos años contribuyó a explicar el voto por AMLO en 2018, confirmando la hipótesis de una "polarización afectiva" de los votantes. Y esto se ha incrementado con los resultados de la última elección (2024).

La dinámica de la polarización, por tanto, se tensiona cuando los partidos de oposición —al verse excluidos de la negociación legislativa— radicalizan sus posiciones y estrategias por fuera del ámbito legislativo (por ejemplo, en la esfera mediática y/o en la movilización social). Al mismo tiempo, el partido en el gobierno suele interpretar sus "mayorías artificiales" como la autorización de la ciudadanía (mandatos populares) para impulsar transformaciones más radicales (por ejemplo, a través de reformas electorales). En este escenario, es más probable que los que gobiernan busquen mecanismos para mejorar su ventaja electoral, concentrar el poder en el Ejecutivo, controlar las instituciones autónomas, e incluso deslegitimar a los críticos y opositores. Esta dinámica amenaza con convertir la competencia política en un "juego de suma cero", donde la alternancia futura se vuelve cada vez más improbable y los riesgos hacia un sistema de partidos hegemónico son la salida más común.

De ahí que la polarización tóxica o perniciosa erosione a la democracia, por la dificultad de encontrar mecanismos de entendimiento mutuo y que sea responsabilidad de la ciudadanía la que, con su voz y sus votos, deba exigir a sus liderazgos que se moderen, reconozcan y respeten la pluralidad de las ideas, visiones e intereses presentes en la sociedad.

[23] En una escala de 0 a 4, que va desde la idea en que los partidarios de visiones opuestas interactúan fundamentalmente de manera amistosa (0) a otra en la que lo hacen de modo hostil (4), los valores medios para los diecinueve países de América Latina fueron de 2.85 (en 1978), disminuyendo a 1.75 (en 2001) e incrementándose hasta alcanzar en los últimos años los niveles iniciales 2.7 (en 2021) (V-Dem, 2023). Según estos datos, resulta más probable que los adversarios se enfrenten entre sí y no quieran participar en interacciones amistosas como reuniones familiares, asociaciones cívicas, actividades de ocio y/o lugares de trabajo. Evitamos hablar de política, nos vamos encerrando en una burbuja y nos vamos alejando de quienes piensan diferente, incluso si forman parte de nuestra familia y/o amigos.

Ninguna democracia tiene un único partido que monopolice todos los recursos ni todos los espacios de poder, de ahí que la configuración de un sistema de partidos hegemónico esté tensionada con el funcionamiento de un sistema democrático. Cuando un partido controla todo, los niveles de pluralismo político y la calidad de la competencia se ven afectados; la distribución equitativa de recursos públicos alterados y el sistema político tiene más probabilidades de abandonar su carácter democrático (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025; Greene, 2007).

Esta apreciación no es menor, porque la literatura comparada sobre la erosión democrática no ha identificado a los cambios en la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos como un elemento que haga retroceder al sistema democrático.[24] Lo escrito hasta el momento se ha centrado más bien en otras razones de erosión democrática.[25] Por ejemplo, en el debilitamiento del compromiso de las elites políticas con las normas (Brownlee y Miao, 2022; Levitsky y Ziblatt, 2018; Bermeo, 2016); en el ensanchamiento de funciones por parte del Poder Ejecutivo (Haggard y Kaufmann, 2021; Bermeo, 2016), el cuestionamiento a la integridad de las elecciones por parte de las candidaturas perdedoras y sus seguidores (Levitsky y Ziblatt, 2018); la polarización perniciosa (Somer *et al.*, 2021); la pérdida de independencia y autonomía de las autoridades electorales o los ataques a la libertad de expresión contra los opositores desde el poder gubernamental que atentan los principios republicanos.

[24] Orozco Henríquez (2024) alertó sobre ello antes de que se asignaran los escaños, indicando que "la conformación de una hiper sobre/subrrepresentación artificial de más de 20%, ilegítima y contraria a la Constitución y estándares internacionales de derechos humanos, [daría lugar] a un cambio de régimen, en detrimento de los derechos a la igualdad del voto y los de las minorías [...] [esto llevaría el] consecuente riesgo de restauración de un partido hegemónico y una mayoría omnímoda ilegítima y antidemocrática".

[25] La política comparada ha desarrollado una nueva batería de herramientas con la intención de determinar en qué medida, en qué atributos y de qué manera algunas democracias han retrocedido en una o algunas de sus dimensiones, sin dejar de ser democracias. Esto ha generado un nuevo corpus teórico y metodológico que se ha denominado como "retroceso democrático" (democratic backsliding), y que los define como: "la erosión progresiva de las instituciones, reglas y normas que resultan de las acciones de gobiernos debidamente elegidos" (Haggard y Kaufmann 2021: 27). También, de manera específica, Waldner y Lust (2018) proponen una definición bastante amplia como "el debilitamiento o eliminación liderado por el estado de cualquiera de las instituciones políticas que sustentan una democracia existente" [traducción libre].

El conocimiento sobre el uso —e impacto— de las herramientas legales para darle más escaños al ganador de las elecciones —aunque no hayan alcanzado esos votos—, permitiendo la concentración del poder y la construcción de mayorías calificadas que facilitan la aprobación de reformas sin la participación de lo oposición, se convierte así en un nuevo ejemplo de lo que se ha denominado como "manipulación estratégica de las elecciones y el cambio de las reglas de juego", que implica una gama de acciones destinadas a inclinar el campo a favor de los que ya se encuentran en el poder (Bermeo, 2016: 13; Corrales, 2020: 48).

Los cambios específicos generados a partir de las dos de las últimas elecciones (2018 y 2024) han evidenciado modificaciones en esa línea. Las modificaciones en la estructura de la competencia hacia la reducción de la fragmentación de la oferta partidista (con la disminución del NEP electoral); el incremento del nivel de nacionalización de Morena en las últimas tres elecciones y la consolidación de una coalición, un partido y sus aliados que, además, desarrollan estrategias exitosas en la competencia electoral y en la reproducción de la narrativa discursiva en torno al cambio político, ya no incluyen a la oposición en el proceso de definición de las políticas.

Además, esta investigación evidencia que un sistema puede ser numéricamente de "pluralismo limitado", como el que ha resultado de la elección legislativa de 2024, y que se haya transformado en un incipiente sistema de partidos hegemónico. De ahí que exista una morfología pluralista (3.05 a nivel legislativo), con una dinámica hegemónica. Esto, además, se evidencia en el hecho de que la dinámica deja de ser competitiva, ya que las condiciones son inequitativas, dado que un partido cuenta con acceso privilegiado a los recursos públicos; esos recursos se usan para mantener ventajas competitivas sobre los otros actores políticos, y existen altos costos de entrada y de competencia para los partidos de oposición (Freidenberg y Garrido de Sierra, 2025). Esto es precisamente lo que genera la preconfiguración de un sistema de partido hegemónico.

No resulta sencillo delimitar el momento "exacto" en que un tipo de sistema se transforma ni tampoco sabemos mucho sobre el modo en que el pluralismo se diluye, cuál es el punto de inflexión o cómo las pautas de colaboración y competencia van desapareciendo. Es más, la literatura muestra cómo los cambios entre tipos de sistemas pueden configurar una estructura de la competencia específica (morfología), mientras que la

dinámica tiene que ver con otro tipo sistema. Por ejemplo, pueden darse sistemas de multipartidismo extremo (más de cinco partidos competitivos) que funcionan con una lógica bipolar dual (Freidenberg, 2016). Asimismo, podría configurarse un sistema de partidos hegemónico dentro de un marco formalmente democrático, dado que la morfología continúa siendo pluralista pero la dinámica de la competencia deja de serlo. Esta discusión no es menor, debido a la interacción entre el tipo de competencia en el sistema de partidos y el sistema democrático.

Los hallazgos de este estudio contribuyen a la literatura comparada sobre erosión democrática, al evidenciar cómo las reglas electorales pueden ser instrumentalizadas para producir resultados que, aunque técnicamente legales, alteran la dinámica competitiva. El caso mexicano se inscribe en un patrón regional más amplio, donde partidos con mandatos electorales contundentes, legítimos y legales han utilizado interpretaciones controvertidas de marcos normativos para consolidar mayorías calificadas artificiales (Corrales, 2020). Sin embargo, México presenta particularidades significativas: a diferencia de Venezuela o Nicaragua, donde la captura institucional precedió a la concentración legislativa, aquí se observa una secuencia inversa, donde la sobrerrepresentación legislativa facilita la posterior degradación institucional. Esta diferencia temporal sugiere que los mecanismos de erosión democrática en sistemas presidenciales federales y multinivel pueden seguir rutas institucionales más graduales, pero igualmente efectivas para alterar el equilibrio de poderes.

La hegemonización actual se logró mediante una interpretación controvertida, pero técnicamente legal, de las reglas electorales. Esto sugiere un patrón de funcionamiento donde la erosión democrática ocurre dentro del marco formal de la legalidad, haciendo más difícil su identificación y resistencia. Este análisis muestra que la sobrerrepresentación fue un mecanismo de transformación sistémica que alteró fundamentalmente tanto la estructura como la dinámica del sistema de partidos mexicano.

La permanencia en el tiempo de esta configuración dependerá de la consistencia de diferentes variables, que aún están por determinar: la capacidad de Morena para mantener su coalición interna cohesionada, la efectividad de las políticas públicas implementadas con estas mayorías, y la respuesta de la oposición y la sociedad civil ante esta concentración del poder. Futuras investigaciones deberían examinar si este modelo es reversible mediante la vía electoral o si, como sugiere la experiencia com-

parada, la hegemonización tiende a autorreforzarse a través del control de recursos estatales y la modificación del marco institucional (Haggard y Kauffman, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018; Bermeo, 2016).

Resulta relevante analizar cómo las reformas constitucionales aprobadas con estas mayorías artificiales afectarán la competencia electoral futura, especialmente en contextos subnacionales, donde Morena aún enfrenta mayor competencia. El caso mexicano ofrece así un laboratorio único para estudiar las condiciones bajo las cuales las democracias electorales pueden experimentar transformaciones sistémicas sin rupturas formales del orden constitucional.

VI. Referencias bibliográficas

Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, 2016, "El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?", en Freidenberg, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Bartolini, Stefano, 1986, "Partidos políticos y sistemas de partidos", en Pasquino, Gianfranco (eds.), *Manual de ciencia política,* Madrid, Alianza.

Bartolini, Stefano y Mair, Peter, 1990, *Identity, Competition and Electoral Availability,* Cambridge, Cambridge University Press.

Bermeo, Nancy, 2016, "On Democratic Backsliding", *Journal of Democracy,* 27(1) (January).

Bloomberglinea.com, 2024, "Reformas del Plan C de AMLO se votarán antes de que termine 2024: Morena", publicado el 1 de septiembre, disponible en: *https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/mexico/reformas-del-plan-c-de-amlo-se-votaran-antes-de-que-termine-2024-morena/* (fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

Brownlee, Jason y Miao, Kenny, 2022, "Why Democracies Survive". *Journal of Democracy,* 33(4) (October): 133-149.

Caramani, Daniele, 2008, "Party Systems", en Caramani, Daniele (ed.), *Comparative Politics,* Oxford, Oxford University Press.

Cardiel Soto, Roberto Heycher, 2024, "La subrepresentación: devaluación del voto", *El Noroeste*, 30 de julio, disponible en: *https://www.*

noroeste.com.mx/colaboraciones/la-subrepresentacion-devaluacion-del-voto-XC8114312 (fecha de consulta: 30 de enero de 2025).

Castillo Jiménez, Elvia, 2024, "El INE perfila la sobrepresentación de Morena y sus aliados en la Cámara de Diputados", *El País*, el 21 de agosto, disponible en: *https://elpais.com/mexico/2024-08-21/el-ine-perfila-la-sobrerrepresentacion-de-morena-y-sus-aliados-en-la-camara-de-diputados.html* (fecha de consulta: 11 de agosto de 2025).

Castro Cornejo, Rodrigo, 2023, "The AMLO Voter: Affective Polarization and the Rise of the Left in Mexico", *Journal of Politics in Latin America,* 15(1), DOI: *https://doi.org/10.1177/1866802X221147067.*

Córdova Vianello, Lorenzo, 2024, "Representación democrática", *Nexos*, 12 de agosto, disponible en: *https://redaccion.nexos.com.mx/representacion-democratica/* (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2024).

Clerici, Paula, 2018, "La influencia de la dicotomía oficialismo/oposición sobre la congruencia de las coaliciones electorales en Argentina", *PostData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, 3(1).

Corrales, Javier, 2020, "Democratic backsliding through electoral irregularities: The case of Venezuela", *European Review of Latin American and Caribbean Studies,* 109 (January-June).

Daadler, Hans, 1990, "The reach of the party system", en Mair, Peter (ed.), *The West European Party System*, New York, Oxford University Press.

Data Cívica, México Evalúa y Animal Político, 2024, "Votar entre Balas", disponible en: *https://votar-entre-balas.datacivica.org/* (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2024).

Dietz, Henry y Myers, David, 2002, "El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela", *Cuadernos del Cendes,* 19 (50), (mayo-agosto).

Freidenberg, Flavia y Garrido de Sierra, Sebastián, 2025, ¿La (re)hegemonización del sistema de partidos mexicano (1994-2024)? Documento en elaboración, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Freidenberg, Flavia, 2016 (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México

Garrido de Sierra, Sebastián y Freidenberg, Flavia, 2020, "El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018", *Política y Gobierno,* 27(2).

Greene, Kenneth F., 2007, *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

Greene, Kenneth y Sánchez-Talanquer, Mariano, 2018, "Mexico's Party System under Stress", *Journal of Democracy,* 29 (4).

Haggard, Stephan y Greene Kaufman, Robert, 2021, "The Anatomy of Democratic Backsliding", *Journal of Democracy,* 32 (4) (october).

Instituto Nacional Electoral, 2024a, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que asignó diputaciones de representación proporcional para el periodo 2024-2027", Ciudad de México, aprobado el 24 de agosto.

Instituto Nacional Electoral, 2024b, "Voto y elecciones", disponible en: *https://ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/eleccion-federal-2024/* (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2024).

Katz, Richard S., 2020, "The Model of Party Government", en Rohrschneider, Robert y Thomassen, Jacques (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford Handbooks (online, Oxford Academic, 6 de agosto), disponible en: *https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825081.013.12* (fecha de consulta: 26 de septiembre de 2024).

Laakso, Markku y Taagepera, Rein, 1979, "Effective number of parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies,* 12 (1).

Levitsky, Steve y Ziblatt, Daniel, 2018, *Cómo mueren las democracias*, Madrid, Ariel.

Loaeza, Soledad, 2002, "El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia", en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Konrad Adenauer Stiftung / Homo Sapiens Ediciones.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, 1995, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Mair, Peter, 1990, "Parameters of change", en Mair, Peter (ed.). *The West European Party System,* New York, Oxford University Press.

México Quadratin, 2024, "Morena tendría mayoría calificada en Camara de Diputados: Luisa Maria", publicado el 3 de junio, disponible en: *https://mexico.quadratin.com.mx/morena-tendria-mayoria-calificada-en-camara-de-diputados-luisa-maria/* [Consulta realizada el 28 de junio de 2025, 18:00 pm].

Murayama, Ciro, 2024, "Sobrepresentación: el truco del trasvase de triunfos", *El Financiero*, 17 de julio, disponible en: *https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ciro-murayama/2024/07/17/sobrerrepresentacion-el-truco-del-trasvase-de-triunfos/* (fecha de consulta: 30 de enero de 2025).

Orozco Henríquez, José de Jesús, 2024, "¿Por qué es inconstitucional una sobrerrepresentación superior al 8% y a 300 diputaciones?", *Nexos*, 12 de agosto, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-es-inconstitucional-una-sobrerrepresentacion-superior-al-8-y-a-300-diputaciones/* (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2024).

Sartori, Giovanni, 1992, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1976.

Schattschneider, Elmer E., 1942*, Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1964.

Somer, Murat; McCoy, Jennifer L. y Luke, Russell E., 2021, "Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies", *Democratization,* 28 (5), DOI: *10.1080/13510347.2020.1865316*.

Sonnleitner , Willibald, 2024, "¿Una nación polarizada o una sociedad plural y diversa?", *Letras Libres,* disponible en: *https://letraslibres.com/politica/willibald-sonnleitner-nacion-polarizada-plural-analisis-geografico-voto/* (fecha de consulta: 26 de julio de 2025).

Variedades de la Democracia, 2023, Informe, disponible en: *https://www.v-dem.net/*.

Waldner, David y Lust, Ellen, 2018, "Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding", *Annual Review of Political Science,* 21(1).

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c14

XII. La súper e hipermayoría en la integración y el funcionamiento del Congreso de la Unión y el órgano reformador de la Constitución mexicana

César Astudillo*
Antonio Mendoza**

Sumario: I. *Preliminar.* II. *La reforma constitucional. Mecanismo para impulsar el mandato legitimador y democratizador de la Constitución, e imponer el mandato populista.* III. *La sala de máquinas de la supermayoría en el funcionamiento del Congreso.* IV. *La hipermayoría en la dinámica de la reforma constitucional.* V. *Palabras finales.*

I. Preliminar

En los 108 años de vigencia de la Constitución de Querétaro, la reforma constitucional se utilizó para impulsar la conversión de una Constitución unilateral e impuesta por los vencedores de la revolución, en una Constitución abierta y plural, pactada con las fuerzas políticas emergentes de la transición. Hoy, la nueva alineación de los engranajes de la sala de máquinas de la Constitución, derivada de una súper e hipermayoría electoral obtenidas de forma ilegítima y artificial, ha promovido una histórica regresión en donde, bajo la nueva hegemonía, ese mismo texto democrático se está transformando en un código político excluyente y con un fuerte implante autoritario.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 00000003-3307-616X.
** Especialista en amparo por la Universidad Panamericana y maestrante en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. ORCID: 0009-0007-7680-9630.

Acaso por ello, la concepción de la Constitución que nos rige se encuentra en tensión, debatiéndose entre su connotación actual —que se está diluyendo con celeridad—, como marco de convivencia común sobre la base de valores compartidos que promueven la unidad constitucional dentro del pluralismo político y social y su connotación emergente, como acto de imposición unilateral abocado a implantar el orden institucional del nuevo grupo dominante sobre el conjunto de fuerzas políticas y grupos sociales considerados enemigos.

Nos encontramos en el tránsito entre un constitucionalismo democrático que ha auspiciado las condiciones para el ejercicio más amplio de nuestras libertades, y un constitucionalismo autoritario que avanza en la transformación de su identidad constitucional mediante la reconcentración del poder, la desconstitucionalización de instituciones de garantía, y la reducción de nuestros derechos y libertades. Es, en definitiva, el retroceso a un pasado que nos devuelve a la larga noche autoritaria de la que tardamos siete décadas en salir.

En la presente contribución señalamos los tres mandatos constitucionales que, por virtud de la mecánica de la reforma constitucional promovida en distintos momentos de nuestra historia reciente, conviven al interior del texto constitucional: el mandato legitimador y democratizador de vocación democrática, y el mandato populista con su propensión al autoritarismo.

Con el propósito de advertir las condiciones que propician el hiperreformismo que está propiciando este tránsito que caracteriza al inicio del actual periodo sexenal de gobierno, analizamos el impacto de la supermayoría electoral en la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión y, en seguida, el alcance de la hipermayoría electoral en el dinamismo del órgano de reforma constitucional.

No es de extrañar, en consecuencia, que durante el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura la vorágine de reformas constitucionales alcance la aprobación de 19 decretos que han modificado su articulado en 83 ocasiones; y la motorización legislativa haya aprobado 42 decretos de leyes secundarias, modificando sustancialmente el ordenamiento jurídico mexicano.

II. La reforma constitucional. Mecanismo para impulsar el mandato legitimador y democratizador de la Constitución, e imponer el mandato populista

La Constitución de 1917 se caracterizó por absorber, desde su entrada en vigor, un mandato transformador orientado a dar forma jurídica a los postulados políticos del ideario revolucionario, y sentar las bases para configurar un tipo de sociedad distinta, bajo la intermediación de renovados liderazgos políticos surgidos de la elite triunfadora.[1]

El impulso revolucionario tuvo la fuerza para que desde el constituyente de 1916-1917 los ideales revolucionarios se proyectaran en disposiciones constitucionales con legitimidad política, fuerza jurídica y vocación de permanencia en el tiempo

> a cuyos mandatos deberían conformarse, en nombre de la justicia social, todos los liderazgos políticos y los poderes públicos, confiriéndole desde entonces, su condición de *mandato de transformación social* que buscaba comprometer a todos en la exigencia de propiciar el bienestar colectivo basado en la igualdad y la dignidad humana.[2]

Bajo el estandarte de lucha "Sufragio efectivo. No reelección", el movimiento revolucionario se abocó a sustituir al régimen político imperante y reivindicar para sí el principio democrático de soberanía popular, con el objetivo de mandar un poderoso mensaje de que en adelante la representación política debía emanar del ejercicio del sufragio en un contexto de elecciones periódicas y libres. Así, "El *mandato de legitimidad democrática* que inspiró la toma de las armas trató de que todos los sujetos políticamente activos, en quienes recaería la gran obra de transformación colectiva, emanaran de la voluntad consciente, autónoma, libre e informada del electorado".[3]

---

[1] Hemos abordado esta temática en Astudillo, César, "El futuro de la Constitución", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 37 y 38.

[2] Astudillo, César, "El mandato legitimador y democratizador de la Constitución mexicana. Una lectura de su proyección en el estatus, la autoridad y el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en *idem*, *El dilema de la última palabra. Mandato, autoridades y funcionamiento de las altas cortes de derechos*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2022, p. 114.

[3] *Idem.*

Las frágiles condiciones políticas imperantes en los años siguientes al inicio de vigencia de la Constitución condujeron a lo que en ese momento se consideró la necesaria construcción de un partido "de" y "para" el Estado, que sirviera como instrumento aglutinador de los principales liderazgos políticos surgidos de la revolución, ordenador de su acceso a los puestos representativos y, con ello, racionalizador del ejercicio del poder, concluyendo con ello la obra de pacificación del Estado. De esta manera, el Partido Nacional Revolucionario —PNR— y su evolución posterior como Partido de la Revolución Mexicana —PRM—, y finalmente Partido Revolucionario Institucional —PRI—, se posicionó como la fuerza política heredera del proyecto revolucionario, sobre el que se situaba la responsabilidad de continuar esa herencia política plasmada en los postulados de la carta de Querétaro hasta su definitiva realización. [4]

Quedaron sentadas, en consecuencia, las premisas de un *esquema de dominación política*, cuya dinámica de actuación giró en torno a la vida de un partido político casi único que en poco tiempo consolidaría una hegemonía electoral que le permitió mantenerse en la presidencia de la República, obtener todas las gubernaturas de los estados y colonizar a los poderes Legislativo y Judicial tanto de la federación como de las entidades federativas durante setenta años. El mandato legitimador que inspiró el constituyente quedó reducido a la simple organización periódica de elecciones por parte del gobierno, sin partidos competitivos, sin garantías elementales para las contiendas y sin un sufragio verdaderamente universal.[5]

Este esquema de dominación permitió que el PRI tuviera el control absoluto de la llave de bóveda de la "sala de máquinas" de la Constitución, con pleno poder de articulación de la "estructura tradicional de poderes"[6] que activa el mecanismo de reforma constitucional para posibilitar que desde entonces cada presidente de la República tuviera capacidad absolu-

[4] En general, consúltese a Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 31 y ss.

[5] El reconocimiento del sufragio femenino fue producto de las reformas constitucionales de 1947 y 1953. Véase Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos. 100 años de los derechos en la Constitución mexicana,* México, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 98 y ss.

[6] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2025, p. 333.

ta para moldear los contenidos constitucionales, dejando su impronta y su legado político inscritos al interior de la carta de Querétaro.[7]

La pérdida de legitimidad política del régimen político se profundizó durante la década de los sesenta, al grado de poner en predicamento a la autoridad del gobierno y su credibilidad internacional, lo que condujo a emplear el mecanismo de reforma constitucional para fomentar incipientemente el pluralismo político y dar cabida a la oposición en los espacios de representación política.

Es así como las reformas electorales de 1963 y 1977, con las que se inaugura nuestra transición a la democracia, hicieron posible la interiorización constitucional de un *mandato democratizador* orientado a la construcción de una nueva realidad política asentada en el pluralismo como garantía de la heterogeneidad política y social del país, y alcanzada por la vía electoral. Acaso por ello las recurrentes reformas constitucionales orientadas a institucionalizar la función electoral, impulsar órganos electorales técnicos, profesionales y autónomos, dotar de condiciones equitativas para la competencia electoral y eficientar el modelo de organización electoral, representan la materialización de un cambio político sustancial y profundo del que se desprendieron derechos, instituciones, mecánicas, principios, objetivos y fines que se construyeron a lo largo de más de cuatro décadas mediante acuerdos y consensos políticos que terminaron transformando el rostro de la República.[8]

El impulso de este mandato democratizador activó, como no podía ser de otra manera, el mandato legitimador de la propia Constitución, mediante renovados cambios constitucionales, que buscaron inyectar una cantidad inusitada de derechos y libertades al texto de Querétaro, particularmente aquellos orientados a ensanchar la participación política de la ciudadanía, entre las que destacan las reformas que dotaron al sufragio activo de sus cualidades esenciales, permitieron a los pueblos y personas indígenas la elección de sus propias autoridades o representantes de conformidad con sus usos y costumbres, reconocieron del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, institucionalizaron los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, in-

[7] Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM-IIJ, 2012, pp. 35 y ss.

[8] En torno a estas *cuatro generaciones de reformas*, acúdase a Astudillo, César, *Derecho electoral mexicano,* México, Porrúa, 2020, pp. 34 y ss.

corporaron el derecho de réplica, de afiliación individual a los partidos, el derecho a postularse en una candidatura independiente, a presentar iniciativas de ley y participar en consultas populares, el derecho de acceso a la información plural y oportuna y a beneficiarse de las tecnologías de la información, la reelección legislativa, el principio de paridad en la postulación de candidaturas y, finalmente, el derecho a participar en los procesos de revocación de mandato.[9]

La recíproca implicación y la mutua convergencia de ambos mandatos constitucionales fue posible, entre otros factores, porque la reforma constitucional se utilizó como instrumento para promover la apertura del texto constitucional y hacerlo propicio para recibir contenidos acordados y no impuestos entre las fuerzas políticas, proyectándolo, desde entonces, como la forma jurídica de un poder renovado, democratizado y legítimo, y no como la expresión de una única voluntad política.[10] De esta manera, ni qué decir tiene que el tránsito del régimen hegemónico al sistema democrático en el cambio de siglo fue posible gracias a pactos políticos que sobre la base del reformismo promovieron la paulatina instauración de un constitucionalismo democrático asentado en un orden jurídico capaz de prevenir y limitar los excesos del poder, de promover la vigencia efectiva de los derechos y libertades, de comprometer la acción solidaria de sus autoridades en la realización de la transformación social exigida por la democracia y, finalmente, de salvaguardar el patrimonio de valores constitucionales adquirido en doscientos años de vida independiente.

Sin embargo, con la llegada de la Cuarta Transformación al ejercicio del poder en 2018, muchos de los avances que se lograron alcanzar a través de reformas constitucionales asociadas a dichos mandatos constitucionales no sólo se detuvieron, sino que algunos se han suprimido de la mano de un uso y abuso del mismo mecanismo de reforma.

Este punto de llegada no debería sorprender si se advierte que desde la campaña presidencial de 2006, López Obrador manifestó su profunda insatisfacción hacia el texto constitucional y a las instituciones del pasado

---

9 En torno a estas reformas, acúdase a Astudillo, "El mandato legitimador y democratizador de la Constitución mexicana", *op. cit.,* pp. 117 y ss.; también se analizan en *idem*, *Derecho electoral mexicano, op. cit.,* pp. 60 y ss.

10 Sobre los periodos del reformismo constitucional vinculados con el grado de pluralidad legislativa, se remite a Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", *CIDE*, núm. 247, 2012, pp. 7 y ss.

autoritario, pero también sobre los órganos que nacieron con la transición. El manifiesto político contenido en las veinte reformas anunciadas el 5 de febrero de 2024[11] supone, en consecuencia, la culminación de un proceso en el que el mandato democratizador de la Constitución ha sido sustituido por un pretendido mandato transformador que, visto detenidamente, constituye un mandato populista legitimado por una mayoría electoral que hizo triunfar a la 4T en las elecciones de 2018 y 2024. El cierre de ese ciclo, dieciocho años después, en la antesala de finalizar su gobierno, se patentiza en los extremos de la arenga de aquel candidato presidencial que mandó "¡al diablo con sus instituciones!", quien ya encumbrado en el poder terminó proclamando: "¡Mexicanos, esta es su Constitución!".

La ambición por apropiarse del mandato transformador de la Constitución, subvirtiendo el patrimonio constitucional forjado en nuestra tradición independiente, refleja una vez más la proclividad de nuestro sistema presidencial al "aprovechamiento político de la Constitución",[12] el cual se ha empleado en múltiples ocasiones para avanzar en la democratización del país, y en otras tantas más, como este último caso, para retroceder ostensiblemente en el desmantelamiento de su institucionalidad.

Siendo notorio este giro regresivo, la reflexión que debe realizarse en este punto consiste en cuestionarnos cómo es que, después de que el texto constitucional logró desprenderse de las ataduras que lo mantuvieron ligado a la voluntad de las fuerzas revolucionarias, y la de sus continuadores agrupados en el PRI hegemónico, hasta reivindicar una autonomía que lo constituyó en una Constitución abierta al pluralismo, hemos regresado a un entorno en el que sus contenidos, sus instituciones y su orientación política dependen nuevamente de la voluntad exclusiva y excluyente de un grupo de poder coyunturalmente mayoritario.[13]

---

[11] El análisis de estas reformas se encuentra en López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, J. Jesús; Salazar, Pedro y Valadés, Diego, *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IIJ-UNAM, 2024.

[12] Valadés, Diego, "El ciclo constitucional", *El Universal*, 13 de septiembre de 2006.

[13] El asidero de estas ideas sobre la autonomía y apertura constitucional características de las Constituciones modernas se encuentra en Grimm, Dieter, "Constitución", *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, estudio preliminar de Antonio López Pina, Madrid, Trotta, 2006, pp. 32 y 33, y en Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 4a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2002, pp. 10 y ss.

Muy probablemente creímos de forma equivocada que las conquistas democráticas alcanzadas en las últimas décadas serían permanentes, y no fue así. Y si bien es cierto que la Constitución de 1917 fue la primera en el mundo orientada al establecimiento de un paradigma de ordenación social mediante un tipo de ordenación estatal que buscó el impulso de un modelo de sociedad basado en la igualdad, en la dignidad, en el bienestar común y en la justicia social, la realidad es que un siglo después del inicio de su vigencia las expectativas asociadas a ese cambio sustancial y profundo fracasaron en la realización del ideal democrático de mejorar fehacientemente las condiciones de vida de la población.

No fue difícil, en este contexto, que ante la narrativa obradorista tendiente a culpar al pasado de las lacerantes condiciones de pobreza en que vivían y continúan viviendo millones de mexicanos, millones de mexicanos optaran por un cambio de gobierno, con la esperanza de que llegara a la presidencia alguien capaz de impulsar el bienestar del pueblo, con políticas sociales destinadas a alcanzar la vida de las personas con igualdad y dignidad.

La fuerza con la que irrumpió el Movimiento de Regeneración Nacional en la vida pública ha permitido que una vez más, al igual que como sucedió hace casi cien años con el PNR-PRM-PRI, un partido político se autoproclame como el único legitimado para materializar un renovado mandato transformador de la Constitución a través de reformas que aseguren las expectativas derivadas de la mayoría electoral, con independencia de que ello suponga una carta de autorización al régimen para sustituir derechos, eliminar garantías, remover instituciones y modificar dinámicas, si con ello se asegura la apropiación continua de la Constitución para estar en condiciones de impulsar sus nuevos principios ideológicos, conferir nueva forma jurídica centralizada al ejercicio del poder, exacerbar el presidencialismo e institucionalizar su hegemonía electoral bajo la esperanza de materializar una nueva realidad política y social.

Este mandato populista tiene su asidero en una pretendida voluntad del pueblo soberano, que expresa una narrativa que apela al consentimiento unánime del pueblo basado en una inexistente sociedad homogénea.[14] Lo cierto es que como consecuencia del asentamiento del pluralismo po-

[14] Sobre la idea actual de soberanía, *cfr.* Fioravanti, Maurizio, *Costituzione e popolo sovrano*, Bolonia, Il Mulino, pp. 47 y ss.

lítico asistimos al reconocimiento de una sociedad altamente heterogénea que se expresa en partidos políticos de diferente signo, y en un archipiélago de grupos sociales y de interés que luchan legítimamente por imprimir al Estado una orientación política consecuente con su ideología. En este sentido, la apelación al pueblo, a la que constantemente hace referencia la 4T, representa simple y llanamente la expresión de grupos organizados que, a diferencia del pasado, se caracterizan por conformar una red clientelar asociada a la inusitada constitucionalización de programas sociales que se gestó a partir de 2018, con claros propósitos electorales. No hay, en consecuencia, ningún tipo de respaldo unánime a esta forma de conducción política, sino el apoyo de una mayoría electoral representada por 36 millones de votos de un padrón electoral de cien millones de ciudadanos.

Aun así, la fuerza de este régimen goza de un impulso asociado a su poder electoral, que es suficiente para avanzar sin obstáculos a través de su dominio total de la sala de máquinas de la Constitución, que en su vertiginoso avance ha comenzado a modificar el ADN o el núcleo genético de la carta de Querétaro,[15] y que no cesa en su pretensión de desmembrar o de sustituir su identidad constitucional.[16]

Así, sin discutir siquiera la necesidad de convocar al pueblo soberano a un nuevo congreso constituyente para transformar las decisiones políticas fundamentales arraigadas en nuestro patrimonio constitucional,[17] se ha normalizado el llamado a la reforma constitucional para subvertir los valores y principios, las instituciones y las libertades que de manera consensuada se crearon y recrearon durante la transición democrática, avanzando sin obstáculos en el proceso de reunificación del poder, desmantelamiento de los controles y sustitución de las garantías de protección que ha llegado a su extremo con modificaciones que buscan coartar la libertad interpretativa de los jueces, impedir que las reformas estén

[15] Carpizo, Jorge, "En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas parlamentarios", en Astudillo, César (ed.), *Obra jurídica selecta. Jorge Carpizo*, t. VII: *Presidencialismo y sistema de gobierno*, México, Porrúa-UNAM, 2023, pp. 335-337.

[16] Existen cambios constitucionales tan profundos que ya no representan una continuidad, sino más bien un rompimiento con el proyecto originario. Sobre el particular, acúdase a Albert, Richard, *Reforma y desmembramiento constitucional,* trad. de Andrés Mauricio Gutiérrez Beltrán, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 36 y 37.

[17] Acúdase a la aguda explicación de las condiciones de surgimiento y la problemática del Poder Constituyente en el clásico de Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 24 y ss.

sujetas a inspección judicial, y cooptar, en definitiva, a la Suprema Corte y, consecuentemente, al tribunal constitucional del país.[18]

Por paradójico que pueda parecer, en este momento conviven al interior del texto constitucional tres mandatos en tensión; el mandato legitimador y democratizador con su vocación democrática a cuestas, y el mandato populista con su propensión al autoritarismo. En esa tensión, la concepción de la Constitución que nos rige se debate entre la connotación actual —pero que se está diluyendo con celeridad—, como marco de convivencia común sobre la base de valores compartidos que promueven la unidad constitucional dentro del pluralismo político y social, y su connotación emergente, como acto de imposición unilateral abocado a implantar el orden institucional del nuevo grupo dominante sobre el conjunto de fuerzas políticas y grupos sociales considerados enemigos.

En definitiva, nos encontramos en el tránsito entre un constitucionalismo democrático que auspicia las condiciones para el ejercicio más amplio de nuestras libertades, y un constitucionalismo autoritario que promueve la desconstitucionalización de instituciones de garantía de los derechos y ensancha figuras violatorias de los mismos, como la prisión preventiva oficiosa. Es, paradójicamente, el retroceso a un pasado que nos devuelve a la larga noche autoritaria de la que tardamos siete décadas en salir.

La "sala de máquinas" de la Constitución de Querétaro se ha utilizado para alinear los engranajes del poder de reforma constitucional y dar pie a cambios que han transformado su identidad constitucional. En 108 años de vigencia de esta tradición, habíamos logrado convertir lo que nació como una Constitución unilateral e impuesta por los vencedores de la Revolución en una Constitución abierta y plural; en la regresión que es-

[18] En reiteradas ocasiones, la SCJN tuvo en sus manos la posibilidad de definir los alcances de sus potestades de control de la validez de una reforma constitucional. Sus decisiones fueron, por lo menos, ambivalentes. Sobre el particular, acúdase a Astudillo, César, "La Suprema Corte ante el control de la reforma constitucional. Reflexiones a partir del Amparo en Revisión 186/2008", en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, UNAM, 2011, p. 2. Más recientemente Astudillo, César y Mendoza, Antonio, "El núcleo competencial de la SCJN y sus alcances para impugnar reformas constitucionales", en Garza Onofre, Juan Jesús *et al.* (coords.), ¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2025, pp. 1-4.

tamos presenciando, ese mismo texto democrático se está transformando una vez más, bajo la nueva hegemonía, en un código político excluyente y con un fuerte implante autoritario.

III. La sala de máquinas de la supermayoría en el funcionamiento del Congreso

México consumó su transición democrática con la alternancia presidencial en el alba del siglo y del milenio; pasó de un régimen hegemónico a un sistema de pluralismo que auspició la época de gobiernos sin mayoría, garantizando efímeramente que la pluralidad de la sociedad se reflejara en la construcción de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas existentes. No obstante, nunca dejó de estar latente el peligro de regresar al crudo invierno autoritario, pues en ese tránsito se podía advertir que un orden político e institucional no acababa de nacer y otro no terminaba completamente de morir.

Hoy, a un cuarto de siglo de ese momento cumbre, ni duda cabe que "las bases del presidencialismo hegemónico se encuentran en fase de reconstrucción avanzada"[19] debido a que se ha retomado, ajustado y expandido un "esquema de dominación política" diferente a los que en su momento nos desveló Cossío,[20] aunque con rasgos reconocibles, que paulatinamente ha vuelto a juntar las piezas de un poder altamente concentrado, utilizando en su beneficio los engranajes de una intocada *sala de máquinas* de la Constitución mexicana, los cuales, aceitados a través de una supermayoría artificialmente conseguida en las elecciones de 2024, han vuelto a funcionar eficaz y velozmente en favor de la consecución de los fines populistas de este régimen.

Nada tiene de particular afirmar que los engranajes de esa maquinaria volvieron a articularse como lo hacían hace medio siglo, en el apogeo de la hegemonía del PRI, donde la política legislativa y las modificaciones constitucionales provenían de la exclusiva voluntad del grupo de poder mayoritario, con el presidente de la República a la cabeza, reivindicando el carácter unilateral del ejercicio del poder. Ahora, la voluntad política de

[19] *Ibidem,* p. 7.

[20] Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario, op. cit.,* pp. 32-41.

un solo partido político —Morena, acompañado de sus aliados el PT y el PVEM—, expresada en una mayoría absoluta y calificada ilegal e ilegítima, y bajo el influjo de una fuerte figura presidencial, ha sido suficiente para colonizar todas las instancias congresionales internas y, por ende, facilitar la periódica incorporación de las pretensiones políticas de este régimen materializadas en leyes y cambios constitucionales.

Atrás quedó el periodo en que, producto del mandato democratizador que activó la Constitución en las últimas décadas del siglo pasado, las reformas constitucionales dejaron de representar la institucionalización de la voluntad presidencial, ya que al perder la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en 1988, las reformas fueron reflejo, inicialmente, de acuerdos coyunturales entre los grupos de poder, basados en la necesidad de que el partido gobernante estuviera en posibilidad de recomponer las condiciones del ejercicio del poder ya sin una mayoría que le permitiera concretar su política constitucional.[21] Más tarde, las reformas se alcanzaron mediante consensos parciales entre las tres principales fuerzas políticas del país —el PRI, el PAN y el PRD— con su punto culminante en el Pacto por México, firmado por estos tres partidos en diciembre de 2012, al que se unió un año después el PVEM.

La lógica del consenso constitucional que habíamos ido enraizando en las dos primeras décadas de este siglo, de pronto, mediante un cambio radical en la representación política, ha sido desplazada por la instauración de una voluntad política hegemónica, que cada vez con menor rubor utiliza su súper e hipermayoría para imponer su propia institucionalidad y una renovada constitucionalidad, sin intentar siquiera el involucramiento y la participación de las fuerzas políticas de oposición.

En este contexto, corresponde ahora determinar cuáles son los engranes que ensamblados han activado la sala de máquinas para auspiciar la nueva institucionalidad, en tratándose de leyes, y una renovada constitucionalidad, en el ámbito de los cambios a la arquitectura del poder. Aunque un estudio riguroso de estos elementos excede los límites del presente trabajo, pueden destacarse las siguientes piezas esenciales:

— La mayoría calificada de Morena y sus aliados en la integración tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República;

[21] Astudillo, César, "El futuro de la Constitución", *op. cit.,* pp. 24 y 25.

— La presidencia de la Junta de Coordinación Política, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República;
— La presidencia de la Mesa Directiva, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República;
— La mayoría absoluta en la integración de todas las comisiones legislativas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República;
— La mayoría parlamentaria en 25 de 32 legislaturas locales;[22]
— El control del entero PJF.

1. *La mayoría parlamentaria de la coalición gobernante en los órganos del Congreso*

El funcionamiento de la súper e hipermayoría artificial en el Congreso de la Unión desvela una lógica política orientada al control total, donde nada parece dejado al azar. La precisión operativa de esta maquinaria es expresión de la participación sincronizada de un archipiélago de legisladores. Se trata, en consecuencia, de un ensamblaje político que, situado en el vértice de los principales órganos de conducción legislativa, como las mesas directivas, las juntas de coordinación política y la mayoría de las comisiones legislativas, ha logrado articular con facilidad las mayorías necesarias dentro de los grupos parlamentarios que le son afines para la aprobación unilateral de todo tipo de normas y nombramientos.

La realidad anotada exige una reflexión en torno a la forma en que se produjo la articulación de estos órganos internos, cuya intervención es fundamental para el funcionamiento de la sala de máquinas que le es útil a este régimen. Necesario es señalar, en este sentido, que este alineamiento no se puede explicar sin la súper e hipermayoría que la coalición gobernante construyó de forma ilegítima y artificial en los órganos legislativos del Congreso, en donde la complicidad de las instituciones electorales — el INE, el TEPJF—, confirmaron una arbitraria y excesiva asignación

[22] Los únicos Congresos locales donde actualmente la coalición gobernante no logró configurar su mayoría son: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León.

de diputaciones federales de representación proporcional.[23] En efecto, a pesar de que el Acuerdo del INE fue impugnado argumentando que la sobrerrepresentación generaba una subrepresentación respecto de los partidos de oposición, los argumentos fueron desestimados por una mayoría afín de las magistraturas de la Sala Superior del TEPJF.[24] Esta decisión, histórica por sus implicaciones negativas, marca un hito en la historia democrática de nuestro país, pues en perspectiva legitima las decisiones políticas e institucionales orientadas a desmembrar el pluralismo político construido durante más de cuatro décadas,[25] abonando a su suplantación por una nueva hegemonía, aún más férrea que la de su predecesora.

Una vez legitimada, la coalición gobernante comenzó a adaptar la maquinaria constitucional para alinearla al objetivo de facilitar la realización de modificaciones constitucionales sin el concurso de la oposición. De esta manera, según lo previsto en la resolución del TEPJF, la integración de los grupos parlamentarios en San Lázaro adoptó la siguiente distribución:

Morena	PAN	PRI	PVEM	PT	Movimiento Ciudadano	Independiente	Total
236	71	36	77	51	27	1	500

Del escenario descrito se desprende que ningún partido político logró alcanzar por sí mismo la mayoría absoluta que se requiere para garantizar la obtención de la presidencia de la Jucopo durante los tres años que comprende la LXVI Legislatura. Ante esta situación, para alcanzar las 251 diputaciones necesarias para ese fin, el PVEM "cedió" quince curules al grupo parlamentario de Morena. Adicionalmente, esta bancada se acrecentó aún más con la incorporación de dos diputadas provenientes del PT.

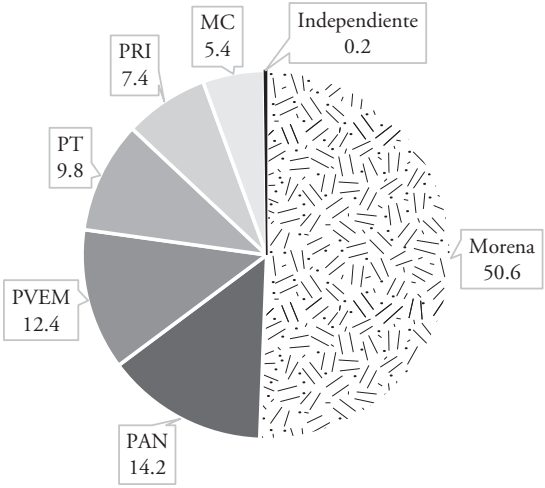
---

[23] Acuerdo por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027, disponible en: *https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf*

[24] TEPJF, SUP-REC-3505/2024 Y ACUMULADOS, disponible en: *https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-*

[25] En torno a las reformas electorales que permitieron el advenimiento del pluralismo político, acúdase a Astudillo, César, *Derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, pp. 34 y ss.

Tras estos reajustes propios de la negociación política, la integración de la Cámara de Diputados quedó determinada de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. Consultado el 19 de julio de 2025.

La composición de la cámara baja, según el número de curules de cada grupo parlamentario, quedo así:

Morena	PVEM	PT	Movimiento Ciudadano	PRI	PAN	Independiente	Total
253	62	49	27	37	71	1	500

Tal como se puede apreciar, con 364 diputaciones aseguradas, la coalición gobernante (Morena-PVEM-PT) superó con creces las dos terceras partes que se requieren para configurar la mayoría calificada, que se configura con 334 diputaciones.

En cuanto al ensamblaje de la maquinaria constitucional en el Senado de la República, cabe decir que las circunstancias que la precedieron fueron todavía más controvertidas. Y es que, conforme al acuerdo mediante el cual se declaró la validez de la elección de senadurías por el principio de representación proporcional y se asignaron a los diversos partidos políticos nacionales las curules correspondientes para el periodo

2024- 2030,[26] fue notorio que la coalición gobernante no logró obtener la votación necesaria para articular la mayoría calificada. En efecto, de acuerdo con lo resuelto por las autoridades electorales, la integración de las bancadas del Senado de la República se conformó de la siguiente manera:

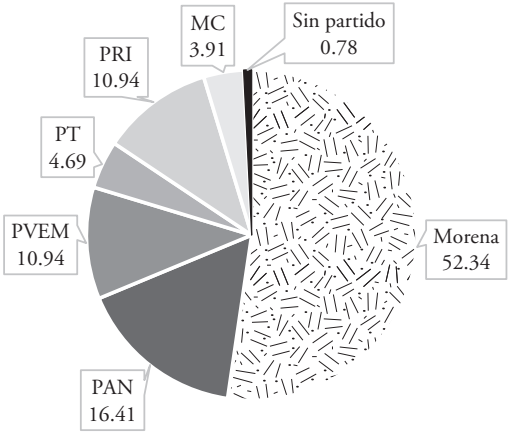
Morena	PAN	PRI	PVEM	PT	Movimiento Ciudadano	PRD	Total
60	22	16	14	9	5	2	128

Estos resultados impulsaron a la coalición dominante a buscar la cooptación de los tres escaños faltantes para permitirles alcanzar la mayoría calificada de 86 senadurías. Así, previo a la instalación de la LXVI Legislatura, Morena logró sumar dos senadores, que fueron claves en la puesta en marcha de este este mecanismo: Araceli Saucedo y José Sabino Herrera, quienes alcanzaron un escaño bajo las siglas del extinto PRD. Posteriormente, en el contexto de la reforma judicial, se integró la última pieza faltante con la adhesión del panista Miguel Ángel Yunes. Finalmente, para evitar cualquier eventualidad que pudiera afectar el adecuado funcionamiento de la maquinaria constitucional, se sumó a esa bancada la priísta Cynthia López Castro.[27]

Después de estas maniobras y recalibraciones políticas, en las que también es importante considerar la salida de Manlio Fabio Beltrones del PRI, la composición de la Cámara de Senadores ha quedado finalmente configurada de la siguiente manera:

[26] Emitido por el Consejo General del INE, el 23 de agosto de 2024 (INE/CG2130/2024); confirmado por la Sala Superior del TEPJF, el 28 de agosto de 2024 (SUP-REC-6451/2024 Y SUP-REC-6457/2024, Acumulados).

[27] Necesario es mencionar que todos estos enroques legislativos se han considerado controvertidos, dado que las y los senadores en cuestión se habían manifestado diáfana y reiteradamente en contra de la ideología y los principios de la coalición gobernante (y viceversa).



Fuente: elaboración propia con datos del Senado de la República. Consultado en julio de 2025.

La composición de la cámara alta, según el número de curules de cada grupo parlamentario, quedó así:

Morena	PAN	PRI	PVEM	PT	Movimiento Ciudadano	PRD	Total
64	21	15	14	9	5	0	128

En este orden de ideas, una vez edificada esta superestructura legislativa, cuya legitimidad resulta, desde su origen y en su conformación posterior, ampliamente cuestionada en ambas cámaras, el siguiente paso consistió en terminar de aceitar sus engranes para impedir cualquier fuente de fricción u obstaculización. Para ello, Morena se aseguró la presidencia de los cuerpos directivos de ambas cámaras —Mesa Directiva y Jucopo—, posibilitando que la coalición gobernante maneje, oriente y determine con fluidez las decisiones parlamentarias y el desarrollo de las deliberaciones.

Las siguientes manifestaciones de la artificial supermayoría en el Congreso se dejan ver en la integración y posición de preeminencia que Morena y sus aliados se han asegurado en las comisiones legislativas.

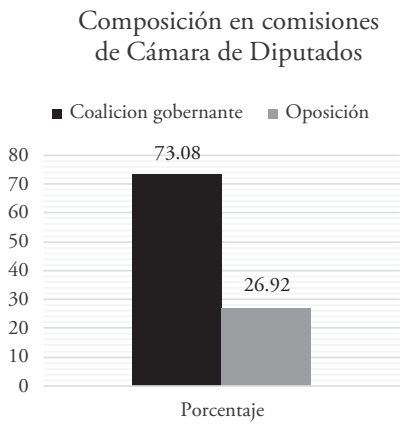
En la Cámara de Diputados, por ejemplo, estos tres partidos se colocaron en el vértice de 37 de las 51 comisiones que conforman la LXVI Legislatura. En el Senado de la República, por su parte, presiden 46 de las 66 comisiones. Ni qué decir tiene que la maquinaria del cambio legislativo y constitucional comienza a engranarse con fluidez desde esta etapa,

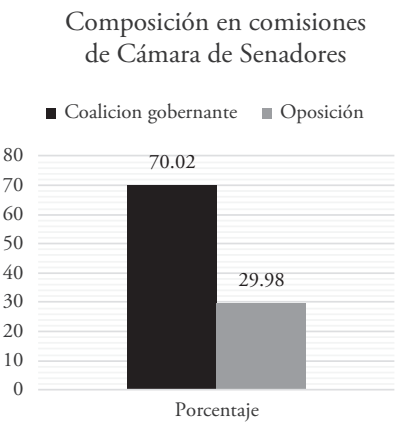
debido a que presiden las comisiones que, en cada cámara, invariable y habitualmente concurren en el análisis y dictaminación de las iniciativas de leyes o decretos, y también de reforma constitucional. Así, por ejemplo, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, así como la de Estudios Legislativos y la de Puntos Constitucionales del Senado de la República, son presididas por morenistas. [28]

Es importante subrayar que en todos estos órganos la coalición gobernante logró garantizar, al menos, la mayoría absoluta de votos que se requieren para la aprobación de los dictámenes que son puestos a su consideración. No hay, pues, una sola comisión legislativa en la que requieran de acuerdos o concertaciones con las demás expresiones políticas.

La circunstancia apenas descrita constata que mediante la articulación de estos órganos, cuya intervención inicial es fundamental para que la *sala de máquinas* de la Constitución despliegue su potencial transformador, la coalición gobernante ha sorteado, y sin duda seguirá sorteando sin complicaciones este primer filtro institucional.

La distribución tan asimétrica en la composición de las comisiones legislativas se advierte con claridad en las siguientes gráficas:





Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

[28] Leonel Godoy Rangel preside la Comisión de Puntos Constitucionales, en la Cámara de Diputados; Enrique Inzunza Cázares y Oscar Cantón Zetina presidente respectivamente las comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, en el Senado de la República. En torno a otras comisiones que asiduamente forman parte de las comisiones unidas en la dictaminación, téngase en cuenta que Julio César Moreno Rivera preside la Comisión de Justicia en Cámara de Diputados; en el Senado de la República, la comisión de Justicia y de Gobernación se encuentran presididas por los también morenistas Javier Corral Jurado y Lilia Margarita Valdez Martínez.

2. *Balance de leyes y nombramientos aprobados*

Con este antecedente no es difícil suponer que la supermayoría electoral, trasladada a una supermayoría en la composición de los órganos camerales, termina por reflejarse en una dinámica legislativa altamente acelerada y muy poco, o más bien nada, concertada. El balance de la legislación aprobada es inusitado, desde las dos perspectivas que pueden emplearse para ello: la formal y la material.[29]

Desde un ámbito formal, no es de extrañar que el número de decretos aprobados y publicados únicamente durante el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura sea tan elevado, debido a que gran parte de estas modificaciones encuentran su impulso en la necesidad de reglamentar la vorágine de reformas constitucionales que también ha sido aprobada recientemente.

En este año inicial de la actual legislatura, el saldo es el siguiente:

— 19 decretos de reformas constitucionales;
— 42 decretos de leyes secundarias;
— 16 decretos con otro carácter;
— 2 decretos con carácter administrativo o de gobierno interior.[30]

En torno a esta batería de cambios legislativos, es necesario resaltar la rapidez con que se han procesado los trámites del proceso legislativo. Destaca, por ejemplo, la reforma de "supremacía constitucional", que se confeccionó únicamente en nueve días ante la premura de "blindar" la validez de la reforma judicial. Sobresale también la expedita modificación de la legislación secundaria, que posibilitó la implementación de la elección extraordinaria judicial; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue reformada en seis días, mientras que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral lo hizo en siete días.

Respecto a la perspectiva material o cualitativa, es significativo destacar que la renovación del sistema jurídico mexicano supone cambios

[29] En torno a este aproximamiento, propuesta en relación con las reformas constitucionales, seguimos a Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 131, 2011, p. 549.

[30] Información consultada en el Sistema de Información Legislativa, y vigente al 5 de agosto de 2025.

tan profundos que han logrado trastocar los principios basilares en que se funda el constitucionalismo mexicano, como lo veremos enseguida.

Como engranajes de una máquina bien calibrada, las y los senadores de la coalición dominante también han dejado ver su fuerza en la aprobación unilateral de diversos nombramientos correspondientes a sus facultades exclusivas. Tal es el caso de la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —CNDH—[31] o de las magistraturas electorales a nivel local (cuestión que ha sido fundamental para completar el *esquema de dominación*).[32] Y, tratándose de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, esta maquinaria aplastante dejó su impronta, por ejemplo, en la primera aprobación de los funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —SHCP—.

IV. La hipermayoría en la dinámica de la reforma constitucional

Los elementos sobre los que hemos centrado la atención demuestran fundamentalmente una cosa: Morena y sus aliados han retomado y extendido un renovado "esquema de dominación política",[33] cuyo dominio en la integración y titularidad de los órganos legislativos de las dos cámaras del Congreso de la Unión, y de los mismos en alrededor de veinticinco legislaturas locales, les ha permitido hacerse del control de la mecánica de las reformas constitucionales. Y no solo eso, porque ahora controlan también la posibilidad de su revisión judicial, debido a que incardinaron una cláusula expresa cuyo objetivo busca blindar los actos del órgano reformador de la Constitución, en un contexto caracterizado por la cooptación del entero Poder Judicial de la Federación —PJF— al haber auspiciado las condiciones estructurales para que sus principales instancias, como la

---

[31] Es importante señalar que tal designación no solo se materializó sin el consenso de las demás fuerzas políticas, sino también con el categórico rechazo de las organizaciones de derechos humanos. Sobre el particular, véase Centro Prodh, "Lamentamos la reelección de la titular de la CNDH", 13 de noviembre de 2024, disponible en: *https://centroprodh.org.mx/sididh4_0/2024/11/13/lamentamos-la-reeleccion-de-la-titular-de-cndh/*.

[32] Otros nombramientos alcanzados con el umbral indispensable han sido: el otorgamiento de la medalla Belisario Domínguez y los nombramientos en los consejos de administración de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

[33] Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, pp. 32-41.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal de Disciplina Judicial, se integren con personas afines a Morena después de un desaseado proceso electoral.

Para legitimar el ejercicio de esta maquinaria, el actual grupo de poder hipermayoritario retomó una estrategia y una narrativa muy parecidas a la implementada durante el siglo pasado por el anterior partido hegemónico: reclamar para sí la herencia exclusiva y legítima de un movimiento social, y reivindicar de manera exclusiva y excluyente, tras la ruptura que supuso el vuelco electoral de 2018, ratificado en 2024, la recomposición o el relanzamiento de un nuevo orden institucional.[34]

Así, utilizando todo el peso de esta superestructura constitucional, la coalición gobernante ha realizado numerosos y profundos cambios en la Constitución de Querétaro. En lo que va del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, se aprobaron diecinueve decretos de reformas constitucionales que modificaron su articulado en 83 ocasiones. Uno de estos cambios, la llamada reforma de "supremacía constitucional", se distingue porque constituye el procedimiento de reforma constitucional más expedito que se ha documentado durante toda la vigencia de la carta de Querétaro, al haberse concretizado en solamente nueve días.[35]

Más allá de la celeridad de los cambios, que en sí misma afecta los derechos de participación democrática de las minorías políticas, lo cierto es que el sentido y el alcance de algunas de estas reformas constitucionales implican la modificación de artículos que habían permanecido intocados incluso desde la Constitución de 1857, como es el caso del artículo 129 constitucional, mientras que unas más patentizan la alteración de principios basilares de nuestro constitucionalismo.

La reforma constitucional en materia de Poder Judicial es, en este sentido, el ejemplo más claro de esta constatación, pues representa el abandono de la decisión histórica presente a lo largo del constitucionalismo mexicano, en concordancia con las premisas del constitucionalismo contemporáneo, de mantener escindidos y separados los circuitos políticos de los jurisdiccionales.

---

[34] Astudillo, César, "El futuro de la Constitución", *op. cit.,* pp. 11 y ss.

[35] Esta reforma supera así el decreto de reforma publicado el 3 de septiembre de 1993 (el cual se había materializado en solo quince días). De acuerdo con José María Soberanes, este era el procedimiento más expedito en toda la vigencia de la Carta de Querétaro. *Cfr.* Soberanes Díez, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Conacyt, 2015, pp. 16 y 17.

De esta manera, a través del mecanismo de reforma se han ido abandonando e, incluso, sustituyendo, el sentido de las *decisiones* políticas fundamentales que nos dieron identidad en el pasado, que han sido guía en el presente y que nos brindan certeza sobre el futuro. Mediante la progresiva apropiación de un patrimonio constitucional forjado en dos siglos de nuestra tradición independiente, nuestra vocación liberal y reformadora, y nuestro pasado revolucionario caracterizado por su fuerte implante social, la maquinaria política e institucional de este nuevo régimen hegemónico avanza con la pretensión de ir allanando el camino para la disolución de nuestros arreglos históricos, hasta cambiar, en definitiva, los principios basilares de nuestra identidad constitucional.

1. *La reforma judicial, un ejemplo del funcionamiento de la hipermayoría*

Ahondar en las circunstancias que articularon la hipermayoría oficialista para aprobar la reforma judicial de 2024[36] es una labor que rebasa las pretensiones de este trabajo. Sin embargo, es un ejemplo contundente para evidenciar los extremos de una decisión que transita entre el "hiperreformismo mexicano"[37] y el "desmembramiento constitucional".[38] La premisa apenas anotada sugiere que este cambio constitucional, a pesar de representar un viraje tan profundo que rompe con decisiones emblemáticas asentadas en nuestro patrimonio constitucional, como el principio de separación de poderes y el de independencia judicial, logró materializarse sorteando rápidamente y sin obstáculos los trámites previstos en su *iter*.

De esta manera, se constata una vez más que más allá de la intensidad del cambio constitucional, sea para modificar una palabra, crear una institución, incorporar un derecho, reconocer una competencia, instituir un procedimiento, o bien remover un órgano constitucional autónomo

[36] En lo siguiente, todas las fechas corresponden a 2024.

[37] Pou Giménez, Francisca y Pozos Loyo, Andrea, "The Paradox of Mexican Constitutional Hyper-Reformism: Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation", en Albert Richard (ed.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, London, 2019, p. 222.

[38] Albert, Richard, *Reforma y desmembramiento constitucional,* trad. de Andrés Mauricio Gutiérrez Beltrán, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 36 y 37.

o, en el extremo, afectar integralmente a uno de los poderes del Estado, el solo hecho de cubrir los pasos marcados en el procedimiento de reforma estipulados en el artículo 135 constitucional, legitima la reforma.

Esta realidad nos confirma que más allá de la supuesta rigidez formal de su texto, si algo ha caracterizado a nuestro sistema constitucional es la ductilidad con que la Constitución puede modificarse, así sea en periodos de hegemonía política como en espacios de pluralismo político, activando una vez más la añeja discusión sobre la que alertó el profesor Pedro de Vega en torno a los límites inmanentes a la reforma constitucional.[39]

Así sea de manera telegráfica, para dar sentido de estas afirmaciones, y por ser esta la reforma que ha significado la ruptura más profunda de uno de los principios basilares de nuestra Constitución, utilizando la hipermayoría para mover conforme a sus intereses la *sala de máquinas* de la Constitución, conviene reconstruir la forma en que se materializó.

No deja de resultar paradójico que la iniciativa que auspició esta demolición institucional se haya presentado en el marco conmemorativo del 107 aniversario de la carta de Querétaro. A partir de entonces, y dado que el gobierno de López Obrador no contaba con las mayorías congresuales necesarias para aprobarla unilateralmente, la iniciativa de reforma al Poder Judicial se convirtió en una promesa y una bandera de campaña utilizada, entre otras cosas, para que el titular del Ejecutivo pudiera mantener su protagonismo político e intervenir inconstitucionalmente en las elecciones mediante asiduos llamados a la construcción de una supermayoría electoral propicia para avanzar sin obstáculos dichos cambios, vulnerando el deber de neutralidad impuesto por el artículo 134 constitucional.[40]

Esos esfuerzos, empero, resultaron insuficientes para construir una genuina mayoría calificada en el Congreso de la Unión. Este aspecto, como ya se vio, se articuló artificialmente a través de la sobrerrepresentación inconstitucional consignada y confirmada por las autoridades electorales. En este escenario, la legislatura saliente retomó la iniciativa con una velocidad inusitada en el último mes de su ejercicio, y con algunos

[39] Vega, Pedro de, *op. cit.,* pp. 267 y ss.

[40] Astudillo, César, "La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección —por voto popular— de sus integrantes", en López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, J. Jesús; Salazar, Pedro; Valadés, Diego, *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IIJ-UNAM, 2024, p. 288.

cambios menores, pero algunos sustantivos como la incorporación de la figura de "jueces sin rostro", el 26 de agosto de 2024 finalmente aprobó el dictamen correspondiente en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados por una mayoría de veintidós votos a favor y dieciocho en contra. El 4 de septiembre, ya instalada la nueva legislatura federal —y las correspondientes de las entidades federativas—, se aprobó en el Pleno de la Cámara —que sesionó en una sede alterna— con la mayoría de 357 votos a favor y 130 en contra.

Los siguientes compases de esta apresurada mecánica legislativa, ya reforzada por el empleo de la hipermayoría en el reparto y la integración de comisiones, se produjeron el 8 de septiembre en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de la República, donde se avaló por una mayoría de veinticinco votos a favor y doce en contra. Posteriormente, obligados también a sesionar en su sede alterna,[41] el Pleno del Senado aprobó el dictamen respectivo el 11 de septiembre. La votación, empañada por las controversias políticas que la rodearon, vinculadas con la enrarecida ausencia del senador Daniel Barreda, de Movimiento Ciudadano —MC—, quien había anunciado públicamente el sentido negativo de su voto, así como la cooptación del senador Miguel Ángel Yunes, quien días previos a la votación también había manifestado que el sentido de su voto sería en contra, se aprobó por una estrecha mayoría de 86 votos a favor y 41 en contra.[42]

Apenas dos días después, el 13 de septiembre, se realizó la declaratoria de aprobación de la reforma, toda vez que, en un tiempo récord, menor a 48 horas, había sido aprobada por veintitrés legislaturas locales. Finalmente, se turnó al Ejecutivo, y el quince de septiembre, fecha emblemática de nuestro acontecer nacional, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

---

[41] Las manifestaciones en el Senado de la República, por parte de la comunidad estudiantil y demás personas de la sociedad civil, obligaron a sesionar en la antigua sede de Xicoténcatl.

[42] De acuerdo con lo mencionado por el coordinador de su bancada, la ausencia del senador Daniel Barreda se debió a que su padre habría sido detenido sin mediar una orden de aprehensión; tampoco puede dejar de destacarse, por su proximidad cronológica innegable, que después de que el senador Miguel Ángel Yunes otorgó el voto decisivo para alcanzar la mayoría requerida, la Fiscalía General de la República comunicó que retiró una orden de extradición que existía en su contra.

Visto en retrospectiva, bastaron sólo veintiún días para que a través de la utilización del mecanismo de reforma constitucional se procediera a la demolición de los principios de separación de poderes e independencia e imparcialidad judiciales, que desde hace dos siglos formaban parte del patrimonio constitucional de la nación mexicana.

2. *Recuento de las reformas constitucionales aprobadas durante la LXVI Legislatura*

Durante el primer año legislativo de la LXVI Legislatura, se aprobaron diecinueve decretos de reformas constitucionales, que han modificado 83 artículos del texto fundamental.

A continuación, se ofrece una representación tabular para ilustrar con mayor claridad este hiperreformismo, que paso a paso está cambiando la identidad constitucional de la carta de Querétaro, para remover las instituciones de la transición democrática y sustituirlas por las instituciones de la nueva hegemonía populista.

Reformas constitucionales aprobadas durante el primer año legislativo de la LXVI Legislatura[43]

Autor de la iniciativa principal	*Temática principal*	*Artículos reformados*	*Cámara de origen, y fecha de aprobación en comisión(es) dictaminadora(s)*	*Presentación del dictamen en el Pleno de origen*	*Votos diputados*	*Votos senado*	*Votos legislaturas locales*	*Fecha de publicación en el DOF*	*Duración del proceso*
Ejecutivo	Poder Judicial	17, 20, 76, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 107, 110, 111, 113, 116, 122 y 123.	Diputados 26/08/24	01/09/24	359	86	25	15/09/24	14
Ejecutivo	Guardia Nacional	13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129.	Diputados 22/08/24	18/09/24	362	86	26	30/09/24	12
Ejecutivo	Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos	2	Diputados 09/08/24	03/09/24	492	127	26	30/09/24	27
Ejecutivo	Vías y transporte ferroviario	28	Diputados 02/08/24	29/09/24	472	123	24	30/10/24	31

[43] Elaboración propia con información obtenida del Sistema de Información Legislativa. Es importante señalar que las reformas resaltadas en gris corresponden al ímpetu reformista auspiciado durante el inicio de mandato de la presidenta Claudia Sheinbaum.

Autor de la iniciativa principal	*Temática principal*	*Artículos reformados*	*Cámara de origen, y fecha de aprobación en comisión(es) dictaminadora(s)*	*Presentación del dictamen en el Pleno de origen*	*Votos diputados*	*Votos senado*	*Votos legislaturas locales*	*Fecha de publicación en el DOF*	*Duración del proceso*
Ejecutivo	Áreas y empresas estratégicas	25, 27 y 28	Diputados 14/08/24	29/09/24	350	86	22	31/10/24	32
Senadores y Diputados	Inimpugna-bilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal.	105 y 107	Senado 23/10/24	24/10/24	343	85	23	31/10/24	7
Ejecutivo	Igualdad sustantiva	4, 21, 41, 73, 116, 122 y 123	Senado 22/10/24	24/10/24	468	124	23	15/11/24	22
Ejecutivo	Bienestar	4 y 27	Diputados 09/08/24	14/10/24	408	123	22	02/12/24	49
Ejecutivo	Vivienda de las personas trabajadoras	123	Diputados 01/08/24	14/10/24	469	106	19	02/12/24	49
Ejecutivo	Protección y cuidado animal	3, 4 y 73	Diputados 09/08/24	06/11/24	450	117	17	02/12/24	26

Autor de la iniciativa principal	*Temática principal*	*Artículos reformados*	*Cámara de origen, y fecha de aprobación en comisión(es) dictaminadora(s)*	*Presentación del dictamen en el Pleno de origen*	*Votos diputados*	*Votos senado*	*Votos legislaturas locales*	*Fecha de publicación en el DOF*	*Duración del proceso*
Ejecutivo	Áreas y empresas estratégicas	25, 27 y 28	Diputados 14/08/24	29/09/24	350	86	22	31/10/24	32
Senadores y Diputados	Inimpugna-bilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal.	105 y 107	Senado 23/10/24	24/10/24	343	85	23	31/10/24	7
Ejecutivo	Igualdad sustantiva	4, 21, 41, 73, 116, 122 y 123	Senado 22/10/24	24/10/24	468	124	23	15/11/24	22
Ejecutivo	Bienestar	4 y 27	Diputados 09/08/24	14/10/24	408	123	22	02/12/24	49
Ejecutivo	Vivienda de las personas trabajadoras	123	Diputados 01/08/24	14/10/24	469	106	19	02/12/24	49
Ejecutivo	Protección y cuidado animal	3, 4 y 73	Diputados 09/08/24	06/11/24	450	117	17	02/12/24	26

Autor de la iniciativa principal	*Temática principal*	*Artículos reformados*	*Cámara de origen, y fecha de aprobación en comisión(es) dictaminadora(s)*	*Presentación del dictamen en el Pleno de origen*	*Votos diputados*	*Votos senado*	*Votos legislaturas locales*	*Fecha de publicación en el DOF*	*Duración del proceso*
Ejecutivo	Simplificación orgánica	3o., 6o., 26, 27, 28, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116, 123 y 134	Diputados 23/08/24	06/11/24	332	86	19	20/12/24	44
Ejecutivo	Prisión preventiva oficiosa	19	Diputados 13/08/24	06/11/24	335	94	20	31/12/24	55
Ejecutivo	Seguridad pública	21	Senado 11/11/24	12/11/24	441	119	19	31/12/24	49
Ejecutivo	Salud	4 y 5	Diputados 13/08/24	26/11/24	410	110	22	17/01/25	52
Ejecutivo	Conservación y protección de maíz nativo	4 y 27	Diputados 24/02/25	25/02/25	382	97	19	17/03/25	20
Ejecutivo	Soberanía nacional	19 y 40	Senado 25/02/25	25/02/25	327	107	21	01/04/25	35
Ejecutivo	No reelección y nepotismo electoral	55, 59, 82, 115, 116 y 122	Senado 18/02/25	19/02/25	432	127	20	01/04/25	41

Autor de la iniciativa principal	*Temática principal*	*Artículos reformados*	*Cámara de origen, y fecha de aprobación en comisión(es) dictaminadora(s)*	*Presentación del dictamen en el Pleno de origen*	*Votos diputados*	*Votos senado*	*Votos legislaturas locales*	*Fecha de publicación en el DOF*	*Duración del proceso*
Ejecutivo	Programas sociales a jóvenes	123	Diputados 01/08/24	18/09/24	473	112	25	01/04/25	195
Ejecutivo	Simplificación administrativa y digitalizacion	25 y 73	Senado 11/03/25	11/03/25	417	108	25	15/04/25	35

Aprobar diecinueve reformas constitucionales en el primer año de ejercicio de la actual legislatura, con un promedio de 42 días de duración del entero proceso legislativo,[44] confirma que la nueva hegemonía política instalada desde 2018 ha alineado los engranajes de la *sala de máquinas* de la Constitución con el propósito de apropiarse del Congreso de la Unión, y lo que es aún más preocupante, del poder de reforma constitucional, con la abierta intención de auspiciar una nueva institucionalidad, en el caso de leyes, y de modelar una renovada constitucionalidad, en el ámbito de los cambios a la arquitectura del poder.

No hay duda de que la mano del expresidente López Obrador fue determinante para lograr este ensamblaje, con la intención de que esa constitucionalidad emergente atienda a sus principios ideológicos, se acompañe de sus instituciones, sus mecánicas de poder y de renovados fines asociados a un legado de transformación con vocación de permanencia.

Hoy, a un año de haber dejado el poder y bajo la conducción de una nueva presidencia, ni duda cabe que el ímpetu reformista continúa orientado a culminar la labor de anidar en la Constitución el ideario político del obradorismo que se fue desvelando durante el sexenio pasado, pero que quedó puntualmente sistematizado en el catálogo de reformas presentadas el 5 de febrero de 2024.

De esta manera, la práctica reformista mediante la cual se ha buscado heredar la visión personal y coyuntural de los presidentes de México hacia el arreglo constitucional sigue tan vigente como lo estuvo durante el periodo del anterior partido hegemónico. Se trata de una práctica que la presidenta Claudia Sheinbaum no ha logrado eludir, y que, a juzgar por lo observado durante el primer año de su gobierno, más que evitarla, la ha acogido de forma temprana.

El cambio de identidad constitucional de la carta de Querétaro es cada vez más evidente, ya que con cada reforma su carácter de marco de convivencia colectiva asentado en valores comunes que propician la unidad social dentro de la diversidad política ha ido cediendo y siendo sustituido

[44] Para efectos de determinar la duración del proceso legislativo, se toma en consideración la fecha en que el dictamen fue presentado ante el Pleno de la Cámara de origen, dado que ello permite acreditar fehacientemente el momento en que se dio el paso inicial para la aprobación de las reformas.

por una concepción diferente y alejada, que la presenta como un orden constitucional impuesto unilateralmente, que se transforma para concentrar de nueva cuenta el ejercicio del poder en los poderes tradicionales, incluyendo el Poder Judicial, que ahora comparte la misma "legitimidad electoral", para desconstitucionalizar instituciones autónomas, diluir o cooptar instituciones de garantía, eliminar los contrapesos y reducir el marco de posibilidades de nuestros derechos y libertades. En definitiva, el retroceso a un pasado que nos devuelve a la larga noche autoritaria de la que tardamos siete décadas en salir.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c15

XIII. Implicaciones en el Estado constitucional

Diego Valadés*

Sumario: I. *Antecedentes de la mayoría calificada.* II. *Implicaciones constitucionales*. III. *Conclusión: consenso y democracia.*

I. Antecedentes de la mayoría calificada

Como cualquier institución jurídica, la mayoría calificada para tomar decisiones en el Congreso tiene ventajas y desventajas. En lo favorable, evita que un partido con mayoría absoluta imponga su criterio en todos los casos; en lo contraproducente, confiere una especie de veto a la minoría congresual.

El requisito de dos tercios para ciertas decisiones figura en las Constituciones desde 1787. La Constitución de Estados Unidos prevé la mayoría calificada en los siguientes casos: enjuiciamiento político (artículo I, sección 3); expulsión de algún congresista por mala conducta (artículo I, sección 5); superar las objeciones presidenciales de las leyes (artículo I, sección 7); integrar el cuórum de la Cámara de Representantes cuando deba elegir al presidente si nadie reunió los votos electorales necesarios (artículo II, sección 1); integrar el cuórum del Senado al aprobar tratados internacionales (artículo II, sección 2), y aprobar reformas constitucionales por el Congreso, que también requieren el voto favorable de la mayoría de las legislaturas estatales (artículo V).

Las Constituciones revolucionarias francesas, en cambio, adoptaron la mayoría absoluta para las decisiones de mayor relevancia.[1] En contraste

* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Sistema Nacional de Investigadores

[1] Véanse, por ejemplo, las Constituciones de 1793, artículos 24 y 26; de 1795, artículo 270, y de 1799, artículos 12 y 24.

la Constitución bonapartista de 1802 determinó que para aprobar los senadoconsultos bastaría la mayoría simple (artículo 56); pero en 1804 el emperador regresó al criterio de la mayoría absoluta en ciertos casos: presidencia del Tribunado (artículo 90); cuestores del Tribunado (artículo 92), y sentencias de la Alta Corte Imperial (artículo 127). La Constitución progresista de 1848 preservó el sistema de mayoría absoluta en los casos siguientes: elección del presidente de la República (artículos 46 y 47), nombramiento del Consejo de Estado por parte de la Asamblea Nacional (artículo 72), y designación de los jueces del Tribunal Superior de justicia (artículo 92). Empero, por primera vez en el constitucionalismo francés requirió el voto de dos tercios tratándose de las sentencias de los jurados (artículo 97). La Constitución de 1958, en vigor, resuelve los casos importantes con mayorías absolutas, excepto dos asuntos: la remoción del presidente de la República por el Parlamento[2] en funciones de alto tribunal (artículo 68) debe ser votada por dos tercios de sus miembros, y la reforma constitucional por tres quintas partes del Parlamento (artículo 89).

La Constitución gaditana adoptó la votación de dos tercios de las Cortes para trasladar su sede de manera temporal (artículo 105), para prorrogar sus sesiones (artículo 107), y para su propia reforma (artículos 379, 380 y 383).

Con los precedentes estadounidense y gaditano, el constitucionalismo mexicano acogió el principio de la mayoría de dos tercios en diversos artículos de la Constitución de 1824. Se incluyó ese requisito en los casos de juicio político (artículos 40 y 44), superación del veto presidencial (artículos 56 y 58), en la relación entre ambas cámaras con motivo de la aprobación o desaprobación de leyes (artículos 59 y 60), para que el consejo de gobierno autorizara al presidente de la República a convocar a una o ambas cámaras del Congreso a sesiones extraordinarias (artículos 110 y 116), y para que el Congreso general autorizara al presidente a ejercer el mando personal de tropas (artículo 112).

En las leyes constitucionales de 1836, el requisito de dos tercios fue aplicado para superar las observaciones de la cámara colegisladora (Ley Tercera, artículo 33); superar las observaciones presidenciales a las leyes (Ley Tercera, artículos 37 y 38); reformar la Constitución (Ley Tercera, artículo 38); modificar las fechas para elegir presidente (Ley Cuarta, artículo

[2] El Parlamento está integrado por la Asamblea Nacional y el Senado (artículo 24).

2),[3] solicitar al Supremo Poder Conservador que declarara la incapacidad física o moral del presidente para ejercer el cargo (Ley Segunda, artículo 12-IV, y Ley Cuarta artículo 13);[4] autorizar (el Senado) al presidente a asumir el mando directo de las fuerzas armadas (Ley Cuarta, artículo 18).

Las Bases Orgánicas de 1843 adoptaron la mayoría calificada en el proceso legislativo, de manera que dos tercios de la cámara revisora podían reprobar, modificar o adicionar una norma adoptada por la cámara de origen (artículo 58); también regía para acordar la ampliación de facultades del Ejecutivo en situaciones de emergencia (artículo 66-XVIII), superar el veto (observaciones) del presidente (artículo 87-XX) y reformar la Constitución (artículo 202). En 1857 se aplicó de una manera más limitada: en la dispensa de trámites parlamentarios (artículo 71) y con motivo de la reforma constitucional (artículo 127).

Presento estos antecedentes constitucionales para mostrar el uso original de la mayoría calificada. A pesar de los inconvenientes, que los tiene, en la actualidad esa mayoría se ha extendido a otros ámbitos para propiciar acuerdos parlamentarios. Cuando una sola fuerza detenta la supermayoría, se pierde la razón de ese requisito y se trastoca una salvaguarda constitucional para contener los excesos del poder hegemónico.

Esa mayoría contribuye a atenuar el ejercicio abusivo de las potestades del presidente cuando su partido es mayoritario en el Congreso. Sin embargo, también posibilita la actuación sesgada de las minorías, que pueden verse tentadas a paralizar o ralentizar la actuación del poder por razones políticas ajenas al interés del Estado, a exigir posiciones de poder o a aceptar dádivas o apoyos indirectos a cambio de su voto. Ante este tipo de irregularidades potenciales, incluso de corrupción, la hipotética contención del presidencialismo puede facilitar prácticas que afectan los estándares deseables de ética política, entorpecer el funcionamiento institucional y sembrar dudas entre la ciudadanía acerca de la rectitud de los gobernantes.

[3] El proceso electoral iniciaba el 15 de agosto del año anterior a la renovación de la presidencia. En sesión de la Junta del Consejo de Ministros, el Senado y la Corte de Justicia, cada entidad aprobaba una terna de candidatos; las tres ternas eran turnadas a la Cámara de Diputados, que formulaba la terna definitiva y la enviaba a las juntas departamentales. Cada una de estas votaba por una sola persona el 15 de octubre y de inmediato remitía el acta a la Cámara de Diputados, que debía hacer el cómputo el 15 de diciembre.

[4] Los dos tercios eran requeridos para la votación inicial en la Cámara de Diputados, confirmada por mayoría absoluta en el Senado.

Los requisitos de mayorías calificadas están presentes asimismo en las Constituciones locales. Hay Estados donde resulta común que los legisladores sean cooptados o intimidados mediante el uso de mecanismos fiscales o penales. Esto deteriora la vida institucional a tal punto que luego aparecen otros fenómenos aún más reprobables, como las prácticas extorsivas y las amenazas a cargo de terceros que, a veces, son parte del hampa.

Ese tipo de mayoría alimenta la desconfianza en la operación cotidiana de los órganos de representación política, lo que a su vez supone un contexto de corrupción o de abuso de poder. A veces, las consecuencias son adversas a los objetivos perseguidos y acaban potenciando los efectos deformadores de la política. La exigencia de mayorías calificadas puede dar lugar a intercambios de favores o de cuotas, acentuando los efectos del patrimonialismo en la provisión de cargos y en los contratos públicos.

En 1917, la mayoría calificada congresual se aplicaba en los casos siguientes: apertura de sesiones del Congreso (artículo 63), superación del veto presidencial a las leyes (artículo 72), erección de nuevos estados (artículo 73), designación por el Senado del gobernador de un estado donde hubieran "desparecido todos los poderes" (artículo 76), cuórum para la designación de presidentes provisional, interino y sustituto (artículos 84 y 85), cuórum para designar ministros de la Corte (artículo 96), decisiones del Senado en función de Gran Jurado (artículo 111), y reforma constitucional (artículo 135). Como se ve, en dos de los diez casos sólo se planteaba para efectos de *cuórum*, mientras que en otros ocho se requería una mayoría calificada para tomar decisiones. En cuanto a la superación de las objeciones presidenciales, esa mayoría es comprensible, toda vez que la norma observada pudo ser adoptada por mayoría simple. Se trata de una utilización razonable de ese mecanismo.

En el texto constitucional vigente el requisito de los dos tercios para el cuórum o la decisión ha sido adicionado para diversas cuestiones en ambas cámaras.[5]

En la Cámara de Senadores, para designar al Consejo Ciudadano del Instituto de Telecomunicaciones (artículo 6o., 2013); designar al presidente de ese Instituto (*idem*); designar a los magistrados de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Administra-

[5] Se hace referencia a la exigencia de dos tercios en las cámaras federales o en la Comisión Permanente. Para facilitar la lectura en los siguientes párrafos, sólo se señala el artículo, sin la fracción o el párrafo alusivo, más el año en que fue reformada la Constitución.

tiva (artículo 73, 2015); aprobar los convenios amistosos sobre límites celebrados por los estados (artículo 76, 2005); postular dos candidatos a ministros de la Suprema Corte, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral federal e integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial (artículo 96, 2024); postular un candidato a magistrado por cada circuito (artículo 96, 2024); designar un integrante del "órgano de administración judicial" (artículo 96, 2024); aprobar la lista de diez candidatos a fiscal general de la República (artículo 102, 2016); designar al fiscal general de la República (artículo 102, 2016); objetar el nombramiento o la remoción de los fiscales especializados (artículo 102, 2016); elegir al presidente y al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, 1999), y designar al titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (artículo 123, 2017).

En la Cámara de Diputados, para designar al presidente, a los consejeros del órgano interno de control y al secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (artículo 41, 2014); designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos (artículo 74, 2015); designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79, 2015), y postular un candidato a ministro de la Suprema Corte, a magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral federal, a integrante del Tribunal de Disciplina Judicial y a magistrado de circuito (artículo 96, 2024).

En cuanto a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, convocar a sesiones extraordinarias del Congreso o de una sus cámaras (artículo 78, 2012).

Por lo que atañe a los congresos de las entidades federativas: elegir a los titulares de las entidades de fiscalización (artículo 116, 2008), y proponer las candidaturas de magistrados y jueces locales (artículo 116, 2024).

Para efectos de mensurar la tendencia, también es posible mencionar los casos derogados, correspondientes a la Cámara de Senadores, con objeto de designar a la Junta Directiva y al Consejo Técnico de Educación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (artículo 3o., 2019), designar a los comisionados y al Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Acceso a la Información (artículo 6o., 2014), designar al presidente y a los consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26, 2014), y designar al presidente,

a los comisionados y al órgano interno de control de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28, 2015).

Además de las normas adoptadas en 1917, las demás que establecen el requisito de mayoría calificada para tomar decisiones datan de los años que se presentan en el siguiente cuadro:[6]

Año de la reforma constitucional	*Número de casos incluidos*[7]
1999	1
2005	1
2008	1
2012	1
2013	2
2014	3
2015	7
2016	3
2017	1
2019	2
2024	7

Una explicación tentativa de esa proliferación consiste en el tipo de facultades conferidas a los organismos constitucionales autónomos instituidos en el periodo de 2012 a 2018, cuyos titulares debían contar con la mayor credibilidad posible. Se procuraba que las negociaciones concernidas con la designación de los titulares obligaran a un acuerdo amplio y de buena fe. No ocurrió así, y en la práctica prevaleció un intercambio de favores entre los dirigentes parlamentarios y de partidos en perjuicio de la confianza pública. En 2024, las condiciones fueron diferentes, pues una sola fuerza dispuso de la mayoría calificada, de manera que sólo pretendió dar una apariencia de legitimidad en cuanto a las decisiones tomadas acerca de la reforma judicial. Como se explica en otro capítulo de este volumen, previo a esa reforma se forzó a los organismos electoral y jurisdiccional electoral a violar la Constitución con objeto de atribuir

[6] Con excepción de la facultad exclusiva de la Comisión Permanente para convocar a las cámaras, no se hace referencia a los demás casos en los que, durante los recesos, puede ejercer algunas de las atribuciones conferidas al pleno de cada cámaras.

[7] Algunos fueron derogados.

a una fuerza política hegemónica la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y un número muy cercano a ese en la de Cámara de Senadores, que también se consiguió mediante presiones que se hicieron públicas.

II. Implicaciones constitucionales

Los efectos de que una sola fuerza política disponga de mayoría calificada afecta numerosos aspectos del Estado constitucional. A continuación se verán algunas de esas consecuencias negativas.

1. *Acción de inconstitucionalidad*

La reforma constitucional de 1995 introdujo una facultad muy relevante para tutelar los derechos de las minorías. Las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 permiten que el 33% de cualquiera de ambas cámaras impugne la constitucionalidad de una norma general ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las democracias avanzadas se caracterizan, entre varias cosas, por asignar facultades a las minorías parlamentarias, pues representan a corrientes que, como todos los integrantes de la sociedad, son titulares de derechos políticos. Al otorgar a una fuerza hegemónica una mayoría superior a la prevista por la Constitución, se hizo imposible que los diputados y los senadores en minoría alcanzaran el número requerido para promover acciones de inconstitucionalidad. En la Cámara de Diputados toda la oposición reunida suma el 32.8% de los integrantes, y en el Senado es el 31.25, por lo que están abajo del porcentaje requerido por la Constitución. Esta situación pugna con lo dispuesto por la norma suprema vigente desde 1995. La regresión es ostensible, porque además de conculcar un derecho, ejercido con gran frecuencia, abrió la puerta a la fuerza hegemónica para desfigurar la Constitución por medio de leyes ordinarias.

En la medida en que ya no se dispone de un medio de control de la constitucionalidad de las leyes como el que se practicó durante treinta años, la mayoría puede legislar a su arbitrio y con impunidad. Este fenómeno supone una amenaza para los gobernados, pues la Constitución puede ser alterada a través de disposiciones secundarias sin que los re-

presentantes de la nación tengan instrumentos para impedirlo. También significa un riesgo para los gobernantes, pues están expuestos a que entre ellos surjan pretensiones autoritarias que, sabiéndose impunes, acaben imponiéndose a la totalidad de la fuerza hegemónica.

2. *Comisiones de investigación*

Las reformas de orden político emprendidas a partir de 1977 significaron avances democráticos. De manera sucesiva se perfeccionó el sistema electoral, incluyendo los aspectos jurisdiccionales, y la ciudadanía al fin dispuso de mecanismos confiables para emitir su voto. Las autoridades electorales mexicanas se profesionalizaron y alcanzaron prestigio internacional, al punto de ser invitadas como observadoras de comicios en diversas partes del mundo, e incluso como capacitadoras de autoridades electorales extranjeras. También se amplió la representatividad en los municipios y en los congresos locales y de la Unión, sobre todo en virtud de las diversas formas de representación proporcional que se fueron aplicando. La justicia fue asimismo objeto de cambios relevantes. Sólo el ámbito gubernamental fue reacio a cambios mayores, y apenas aceptó los que menos afectaban la concentración del poder. Por eso se mantuvo un Congreso carente de facultades de control político.

El artículo 93 constitucional es un ejemplo de las limitaciones impuestas al Congreso. Este precepto no permite comisiones parlamentarias de investigación como las que existen en todas las democracias; sólo es posible integrarlas para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Por consiguiente, entre los entes sujetos a investigación tampoco están incluidas las empresas públicas del Estado, como Petróleos Mexicanos, ni las empresas productivas del Estado, como la Comisión Federal de Electricidad, cuyas dimensiones e importancia estratégica son cruciales para el desarrollo y el bienestar del país.

Por si esas restricciones no fueran suficientes, la supermayoría hegemónica impide que se formen comisiones incluso para cuestiones menores. En el Senado, sólo para solicitar que se forme una comisión, es necesario que lo haga la mitad de sus integrantes. En la Cámara de Diputados puede presentar la solicitud una cuarta parte de sus miembros, pero es imposible que alcance la mayoría necesaria para tomar la decisión.

3. *Creación de estados*

Conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 73, se requieren los votos de dos tercios de los diputados y senadores para erigir un nuevo estado de la Federación, más la mayoría de los Congresos estatales. Esta parte de la norma es ociosa en tanto que cuando hay un nuevo estado debe adicionarse el artículo 43 constitucional. Por consiguiente, todo lo que se hace es reiterar la regla de reforma prevista en el artículo 135. En cambio, sí son procedentes las demás previsiones de la fracción III del artículo 73, pues aluden al procedimiento que se ha de seguir para determinar si una porción de la población y del territorio nacional pueden dar lugar al surgimiento de un nuevo estado.

La última vez que se aplicó esta disposición fue el 8 de octubre de 1974, al convertir en estados los anteriores territorios de Baja California Sur y Quintana Roo. En el caso de Ciudad de México, ahora también considerada una entidad federativa, se hizo mediante una reforma al artículo 122, más otros, en los que, para la coherencia del texto, fue necesario remplazar las referencias a los "estados" por "entidades".

Habida cuenta de la infrecuencia de este tipo de decisiones, la supermayoría atribuida en 2024 a la fuerza política hegemónica no es relevante en este caso. Tampoco lo es para el caso de aprobación de los convenios amistosos entre las entidades federativas respecto de sus límites territoriales (artículo 76-X).

4. *Designaciones*

En la mayor parte de los sistemas constitucionales las designaciones suelen ser aprobadas por mayoría. En México, por ejemplo, los nombramientos presidenciales de los secretarios de Relaciones Exteriores y del "responsable del control interno del Ejecutivo Federal",[8] de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Relaciones Exteriores y de Hacienda, y de altos oficiales de las fuerzas armadas, son aprobados por mayoría simple de los senadores (artículos 76-II, 78-VII y 89-III, IV y V). Otro tanto sucede con el secretario de Hacienda, que para este efecto

[8] Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

no es considerado un empleado superior de Hacienda, pues quien lo ratifica es la Cámara de Diputados, también por mayoría simple (artículo 74-III).

La adopción de mayorías absolutas para aprobar nombramientos públicos obedece a la conveniencia de someter a los posibles designados a un escrutinio mínimo. Cuando se exige una votación calificada, se tiene la intención de que, además de la idoneidad objetiva de los designados, haya un acuerdo parlamentario amplio que permita a las minorías ejercer una especie de veto con respecto a personalidades que estime controversiales. Este objetivo constitucional se nulifica cuando una sola fuerza política detenta esa mayoría.

La Constitución dispone que el organismo regulador de las telecomunicaciones esté integrado por un Consejo Ciudadano y cuente con un presidente. Los consejeros y el presidente deben contar con el voto favorable de dos tercios de los senadores presentes (artículo 6o. -V). En este caso, la mayoría calificada ejercida por una hegemonía tiene efectos trascendentes, pues las minorías carecen de posibilidad alguna para que haya quienes aseguren balances de criterio en el seno de un órgano esencial para la libertad de expresión. La radiodifusión y las telecomunicaciones son los medios de comunicación masiva de mayor impacto público; a través de ellos fluyen la información, los análisis, las opiniones e ideas de sus usuarios. En cuanto a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, estos son designados por el presidente de la República y ratificados por dos tercios de los miembros presentes del Senado (artículo 73-XXIX-H).

Una reforma constitucional de 2024[9] eliminó diversos órganos constitucionales autónomos, entre ellos el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Mediante esta reforma, el artículo 28 constitucional dispone que un organismo denominado Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones lleve a cabo las funciones asignadas con anterioridad al Instituto Federal de Telecomunicaciones. El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), cuyo cuerpo no fue modificado, dice: "Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes Secretarías", y a continuación las menciona en su orden jerárquico. En la última fracción del precep-

[9] *DOF* del 20 de diciembre de 2024.

to figura la única dependencia que no se denomina "secretaría": la Agencia mencionada, que está facultada, entre otras cosas, para elaborar y conducir las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del gobierno federal (LOAPF, artículo 42 *ter*), como se señala por la reforma constitucional:

> El Ejecutivo Federal, a través de la dependencia encargada de elaborar y conducir las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión garantizará el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. La ley establecerá los principios, las acciones de coordinación y distribuirá competencias entre las autoridades de los tres niveles de gobierno a fin de homologar los trámites para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión en todo el país.

Esa misma reforma prescribe que "(e)l Ejecutivo Federal fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas", y que "(e)n la revocación de las concesiones, el Ejecutivo Federal ejercerá, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio".

El titular de la Agencia es designado por el presidente de manera directa, con lo que el poder presidencial se ve fortalecido en una dimensión muy considerable. Conforme a la Constitución, el titular de esa agencia sólo tendría que ser ratificado por la mayoría simple del Senado en el caso de haber un gobierno de coalición. La Agencia cuenta con una Comisión Reguladora de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la Agencia, investido de facultades muy amplias. Los cinco integrantes de la Comisión son designados por el presidente de la República, sujetos a ratificación por la mayoría simple de los senadores presentes en la sesión respectiva, y el presidente nombra, de entre esas cinco personas, a quien preside la Comisión (Ley en la Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión,[10] artículos 7o., 10, 14 y 15).

[10] Ley en la Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, *DOF* de julio 16 de 2025.

Otro tanto sucede con la extinta Comisión Federal de Competencia Económica, cuyas facultades fueron transferidas a la "autoridad en materia de libre competencia y concurrencia", en este caso la Comisión Nacional Antimonopolio, un organismo descentralizado (Ley Federal de Competencia Económica [LFCE], artículo 10),[11] por consiguiente con una jerarquía inferior a la que tuvo y a la que se confirió al anterior Instituto Federal de Telecomunicaciones, si bien en este último caso la Agencia de telecomunicaciones tendrá más atribuciones que las ejercidas por el Instituto al que remplaza. La Comisión Nacional Antimonopolio contará con un pleno integrado por cinco comisionados designados por el presidente de la República con la ratificación del voto mayoritario de los senadores presentes. El presidente designa a uno de ellos para que encabece la Comisión (LFCE, artículo 13 bis).

Es considerable el contraste con los organismos antecesores. Para la integración de las desaparecidas comisiones de Telecomunicaciones y de Competencia Económica fueron aplicados procedimientos de un rigor sin precedentes en el derecho mexicano (artículo 28) y sobresalientes incluso en derecho comparado. En cada caso se integraba un comité de evaluación de nivel muy elevado. Lo integraban los titulares del Banco de México y de los institutos nacionales para la Evaluación de la Educación y de Estadística y Geografía. Este comité expedía la convocatoria, verificaba que los aspirantes cumplieran los requisitos constitucionales y aplicaba un examen de conocimientos especializados para cuya formulación se apoyaba en "cuando menos" dos expertos de instituciones de educación superior. El examen era diseñado con el mayor escrúpulo por peritos que preparaban una batería de preguntas de alta exigencia, luego aplicadas de manera aleatoria. Por cada vacante, el Comité enviaba al presidente de la República una lista de entre tres y cinco aspirantes con las mejores calificaciones aprobatorias, y el Ejecutivo seleccionaba de ahí al candidato que presentaba al Senado para su ratificación por dos tercios de sus miembros presentes. De esta forma, se procuraba, con la máxima certidumbre posible, la capacidad profesional y la idoneidad personal de quienes ejercerían funciones relacionadas con cuestiones muy sensibles

[11] El proceso legislativo de su creación no está concluido. Tomo como referencia la minuta de reformas y adiciones a la Ley Federal de Competencia Económica aprobada por el Senado y enviada en la Cámara de Diputados el 28 de junio de 2025. Los artículos citados corresponden a ese proyecto.

para los derechos fundamentales y la economía nacional. Estas garantías fueron derogadas.

En los casos en los que el Senado debe designar al gobernador de un estado en el contexto de lo que suele aludirse con la equívoca expresión "desaparición de poderes" (artículo 76-V) se exige una votación de dos tercios de los presentes. Esta forma de control federal fue introducida al sistema constitucional en 1874. A lo largo de casi un siglo (entre 1879 y 1975) fue aplicada en 63 ocasiones, como un procedimiento (no un proceso) sumario seguido en lugar del enjuiciamiento político, más complejo y demorado. Desde hace cincuenta años no ha vuelto a ser empleada. La mayor parte del tiempo se ejecutó durante la dictadura porfiriana, y la hegemonía de partido, a partir de 1929. Entre 1913 y 1929 fue ejercida en 22 ocasiones. Esta intervención federal, drástica y abusiva, ha caído en desuso, por lo que en este caso la supermayoría es irrelevante.

Otras designaciones cruciales son las de quienes integran la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la del Fiscal General de la República. El nombramiento de este último se somete a un procedimiento largo y complicado. El Senado debe elaborar una lista de "al menos diez candidatos" y aprobarla por dos terceras partes de los presentes; esta lista se envía al presidente, quien de ahí selecciona una terna que regresa a los senadores para que, de nueva cuenta con dos tercios de sus votos, haga la designación. En cuanto a la Comisión, cuenta con un Consejo Consultivo de diez miembros, elegidos también por dos terceras partes de los presentes en el Senado, y la misma mayoría se requiere para designar al presidente de ese organismo. Estas facultades senatoriales fueron diseñadas con la intención de que tanto a la fiscalía como a la Comisión llegaran personalidades con un soporte amplio. La presencia de una mayoría hegemónica hace nugatorio ese propósito constitucional.

5. *Gobierno de coalición*

La formación de un gobierno de coalición es opcional para el presidente de la República, con objeto de construir una mayoría congresual cuando los resultados electorales no lo hayan decidido así. La Constitución prevé que el convenio entre los partidos y el programa que de ahí resulte, más la ratificación de todos los secretarios de Estado, excepto los

de la Defensa Nacional y Marina, deben ser aprobados en el Senado por la mayoría absoluta de sus miembros presentes (artículos 74-III y 76-II). En este caso, a pesar de su relevancia, el ordenamiento evitó el requisito de los dos tercios que habría dado a la minoría el poder excesivo de impedir la configuración de ese gobierno. Aquí se muestra cómo los legisladores están conscientes de que en ocasiones la mayoría calificada confiere a las minorías potestades muy elevadas de control. Es un ejemplo que permite calibrar el uso razonable de esta medida. En todo caso, esta modalidad de gobierno fue adoptada en 2014, y todavía no se dan las circunstancias para ser llevada a la práctica.

6. *Juicio político*

El juicio político es una institución compleja, pero en términos generales consiste en el proceso al que los órganos representativos del Estado someten a altos funcionarios, con motivo de violaciones graves a la Constitución, a los tratados internacionales y a las leyes federales, o por el manejo indebido de los caudales federales.

El proceso se incoa en la Cámara de Diputados, como órgano de acusación, con una votación favorable de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, y se resuelve en la de Senadores con el voto condenatorio de dos tercios, también de los presentes (artículo 110). Con variantes, siete gobernantes fueron objeto de procesos de remoción durante su ejercicio o de sanción después de dejar el cargo: Agustín de Iturbide (1823), Manuel Gómez Pedraza (1828), Vicente Guerrero (1830), Juan Bautista Cevallos (1853), Antonio López de Santa Anna (1857), Benito Juárez (1861) y Sebastián Lerdo de Tejada (1876).[12] Ninguno prosperó. En otros casos el enjuiciamiento sirvió para apartar del poder a personas desafectas a los titulares del poder, como cuando gobernadores y senadores cercanos a Plutarco Elías Calles fueron declarados sediciosos por haber concurrido al aeropuerto a recibir al expresidente.[13]

La mayoría calificada confiere impunidad a quien la detenta y se convierte en una amenaza de persecución para los críticos o los adversarios la hegemonía. Todo esto en perjuicio del Estado constitucional.

[12] González Oropeza, Manuel, *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 143.
[13] *Ibidem*, p. 175.

7. *Periodos extraordinarios de sesiones*

La facultad de convocar a periodos de sesiones extraordinarias corresponde a la Comisión Permanente del Congreso. Su integración, de 37 legisladores, reproduce en proporción la de ambas cámaras.[14] Para convocar se requiere el voto favorable de dos tercios de los presentes (artículo 78-IV), excepto cuando se trate de citar al Congreso General para erigirse en colegio electoral con motivo de la designación de un presidente interino o sustituto. Sin embargo, hay una contradicción constitucional, pues la fracción citada indica que en este caso la convocatoria debe ser aprobada por mayoría, en tanto que el artículo 84, reformado en 2012, ordena que la convocatoria sea automática. La salvedad del artículo 78 denota el temor de que una minoría obstaculice la reunión del Congreso en circunstancias de crisis, y la perentoriedad del artículo 84 implica que no se trata de una decisión que se ha de discutir, sino de un imperativo constitucional. Como es evidente, esta última es la regla que debe prevalecer.

Por lo demás, la experiencia indica que cuando un grupo hegemónico detenta la mayoría calificada, queda en sus manos determinar en qué momento y en qué sentido toma las decisiones, sin necesidad de acuerdos con las oposiciones.

8. *Presidencia interina y sustituta*

Para que el Congreso designe al presidente interino o sustituto, según corresponda, la Constitución prevé un "término", aunque en realidad se trata de un plazo, de sesenta días (artículo 84). El plazo sería excesivo si este asunto se regulara de una manera eficiente en la Ley Orgánica del Congreso. Si el Congreso no está en sesiones, la Comisión Permanente debe convocarlo de inmediato. Tal como está redactado el precepto, no es una decisión que la Comisión pueda debatir; sólo tiene que cumplir la norma suprema y proceder a la convocatoria de forma automática.

La designación de los presidentes interino o sustituto requiere la presencia de al menos dos terceras partes de cada una de las cámaras, en sesión de Congreso general; pero la designación se hace por mayoría ab-

[14] En el segundo receso de 2025 el grupo hegemónico contaba con veintiséis integrantes, equivalentes a un poco más del 70% del total.

soluta. Con esto se asegura cierta rapidez en la decisión. El mecanismo de elección no varía si la vacante se produjo a causa de la revocación del mandato presidencial; lo que cambia es la persona que desempeña transitoriamente las funciones presidenciales. En los dos primeros casos corresponde a quien ocupe la Secretaría de Gobernación, y en el segundo, a quien ostente la presidencia del Congreso. Aquí surge una incógnita, porque una aplicación estricta del artículo 49 constitucional obligaría a que el presidente del Congreso dejara su lugar al vicepresidente, pero una interpretación laxa, operada por la supermayoría, podría dejar en las mismas manos la presidencia temporal de la República y la del Congreso. El legislador ordinario no ha resuelto este problema; ni siquiera ha actualizado la Ley Orgánica del Congreso (LOC), que sigue aludiendo al presidente provisional, ya inexistente, y facultando a la Comisión Permanente para nombrar al interino (LOC, artículos 10 y 125).

La Constitución optó por facilitar la decisión relacionada con la designación de presidentes interino y sustituto sin conferir veto a la minoría; sólo elevó el requisito del *cuórum*. En este caso el riesgo para las instituciones democráticas consiste en que los integrantes de la supermayoría pueden retrasar la integración del *cuórum* para darse a sí mismos el tiempo conveniente para acomodar sus intereses prescindiendo de las opiniones minoritarias.

9. *Reforma constitucional*

Esta es la cuestión en la que tiene una mayor incidencia la mayoría calificada hegemónica. La Constitución exige que las reformas o adiciones sean adoptadas por dos tercios de los presentes en cada cámara más la mayoría de los Congresos locales.

El procedimiento legislativo dificultado distingue a las normas constitucionales del resto del ordenamiento. Esa prevención explica la jerarquía y la supremacía constitucional, e incluso ha sido el elemento utilizado para definir si una Constitución es flexible o rígida. El autor de esta clasificación fue el célebre jurista e historiador James Bryce. La adoptó para diferenciar los sistemas en los que un mismo legislador toma todas las decisiones normativas, y aquellos en los que la norma suprema emana de

un órgano especializado.[15] La dicotomía rigidez/flexibilidad es cuestionable, pues no ayuda a diferenciar a las Constituciones conforme a sus contenidos y orientaciones. Además, hay muchas variantes de órganos y de procedimientos de revisión constitucional, de manera que tampoco es una categoría que denote una mínima uniformidad. Lo relevante de este criterio es que cuando su autor lo formuló, hacia finales del siglo XIX, la estabilidad de las Constituciones estaba relacionada con su reforma. En la actualidad hay criterios más certeros para perfilar la eficacia de una norma, no sólo su permanencia; pero este no es el tema de este texto.

Lo que interesa es que la reforma constitucional es un ejercicio democrático, por lo que implica al menos debate y acuerdo. En el absolutismo monárquico, la Constitución se conocía como carta otorgada, porque la formulaba el monarca y la remitía a sus destinatarios (gobierno, parlamento, ciudadanía), como un acto de gracia, a efecto de que supieran los derechos que les otorgaba y los procedimientos administrativos, jurisdiccionales y políticos que imponía a sus súbditos. En los casos en que se prescinde de la deliberación, y en que la mayoría hegemónica actúa sólo como órgano de ratificación de la voluntad expresa y pública del jefe de Estado y de gobierno, se está lo más cerca posible del absolutismo personal.

Eso fue lo que sucedió en 2024, a la vista de todo el país, cuando el presidente de la República expresó ante los medios de comunicación que a sus iniciativas de reforma constitucional, en especial la referida a la materia judicial, no se les alteraría siquiera una coma. También exigió en público que los organismos electorales, incluyendo el tribunal, otorgaran a su fuerza política la mayoría calificada, también conocida en forma coloquial como "mayoría constitucional", para introducir en la Constitución las modificaciones que él proponía/ordenaba.

Esa decisión, acatada por los organismos mencionados, dejó como saldo político un viraje cuya magnitud lesiona las bases del sistema constitucional democrático. Conforme a la clasificación de Bryce, la Constitución mexicana es rígida en el enunciado normativo, y flexible en la operación política. En otras palabras, la norma y la normalidad no sólo son diferentes, incluso son opuestas. La supermayoría conferida de manera inconstitucional a una fuerza hegemónica alteró una de las características esenciales del sistema constitucional mexicano.

[15] Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pp. 23 y ss.

La escritura de la Constitución se hizo muy reglamentaria entre otras razones por las exigencias de los diferentes actores en el sentido de que sus acuerdos quedaran plasmados hasta el detalle, a efecto de evitar sorpresas posteriores en las leyes de desarrollo. En el nuevo esquema, la imposición es tan categórica que la supermayoría no admitió a discusión ninguna observación de las minorías, ni siquiera cuando se le hizo ver que había contradicciones literales muy relevantes en el texto de la reforma judicial que la hegemonía se apresuró a aprobar.

El exceso afecta a actores políticos de las minorías y de la mayoría. Las decisiones son cupulares, y los legisladores votan de manera mecánica. Llega a ocurrir que los dictámenes, incluidos los más voluminosos, sean repartidos minutos antes de ser votados. La ausencia de respeto de los dirigentes mayoritarios por sus propios militantes degrada la vida institucional y erosiona la confianza pública en los actores políticos. Al proscribirse el debate, se tiene el perjuicio de que las razones del poder quedan en el silencio; al evitar los cuestionamientos, se cancelan asimismo las oportunidades de explicitar los motivos de las decisiones legisladas. La hegemonía podría ser al menos racional, pero la forma como se ejerce omite cualquier tipo de consideración que vaya más allá de imponer su peso numérico.

10. *Superación del veto presidencial*

En la Constitución de 1857, el presidente de la República estaba facultado para presentar observaciones al dictamen de una ley antes de su votación definitiva (artículo 70). Si ejercía esta facultad, el texto regresaba a las comisiones, para que redactaran otro dictamen teniendo presentes las observaciones presidenciales, sin que esto significara la obligación de incorporarlas. El nuevo dictamen sometido al pleno debía ser aprobado por mayoría absoluta, luego de lo cual no procedía el veto. Al restablecerse el Senado, en 1874, fueron ampliadas las facultades de los presidentes, que a partir de entonces pudieron formular objeciones a los proyectos de ley o decreto, de manera total o parcial. Para superarlas, bastaba la mayoría absoluta de los miembros presentes en cada una de las cámaras (artículo 71-C). En 1917, la Constitución confirió una protección extrema a las observaciones presidenciales al aumentar a dos tercios los votos

requeridos para superar su veto. Es muy infrecuente que los presidentes formulen observaciones. La ocasión más reciente fue en 2004, cuando el presidente objetó algunos aspectos del presupuesto de egresos y desencadenó un debate muy atractivo desde el punto de vista doctrinario.[16] En este punto, la mayoría calificada no altera la relación entre el presidente y el Congreso.

III. Conclusión: consenso y democracia

Además de las implicaciones constitucionales mencionadas, hay otras, de carácter sistémico. Una de ellas consiste en la cancelación de la oposición, que se torna irrelevante para la toma de decisiones frente una mayoría calificada renuente al diálogo. La paradoja es que la exclusión del adversario también daña a los detentadores del poder. La superioridad de su fuerza, sin control alguno, los hace intocables y los desliza hacia la indemnidad. La convicción de que pueden actuar sin temer por las consecuencias los lleva al descuido de las formas y de los contenidos. Al anular hasta la menor posibilidad de rendir cuentas, la maquinaria monopólica del poder tiende a volverse ingobernable, pues cada agente descontrolado es un riesgo para los demás. La carencia de controles externos e internos dificulta el manejo del aparato de poder dentro de los cauces de la norma y entorpece la aplicación de políticas coherentes. Esa ausencia relaja la disciplina interior, propicia enclaves de poder, vigoriza a las facciones y libera las tendencias entrópicas del sistema.

El consenso es un elemento distintivo del Estado constitucional, en tanto que el unilateralismo es ajeno a la democracia, desencadena efectos nocivos para cualquier sistema político y perturba la conducción del Estado. La complejidad de los asuntos públicos requiere actitudes colaborativas en todos los niveles del poder. Fracturas como las que se ven en México anulan a quienes disienten del poder, pero no por ello fortalecen a quienes ejercen el poder. El debilitamiento institucional se generaliza y

[16] Bárcena Zubieta, Arturo y Herrera García, Alfonso, "Veto al presupuesto y dogmática constitucional. Un comentario a propósito de la controversia constitucional 109/2004", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Marcial Pons, 2008, pp. 431 y ss.

expone al Estado constitucional a múltiples vicisitudes; lo hace vulnerable ante los poderes fácticos internos y ante las presiones y acechanzas procedentes del extranjero. Un Estado constitucional es siempre plural, lo que supone tensión, e incluso contención entre los agentes del poder, pero no cancelación de los que se encuentran en minoría.

La usurpación de la mayoría calificada desencadenó efectos lesivos para el Estado constitucional en México como los que aquí se apuntaron, y no es remoto que se acumulen varios más.

Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c16

XIV. La integración de la Cámara de Diputaciones en 2024 y sus implicaciones desde el derecho internacional de los derechos humanos

J. Jesús Orozco Henríquez*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Violaciones formales y procesales al DIDH de las sentencias correspondientes del TEPJF.* III. *Violaciones sustantivas al DIDH por la asignación de diputaciones de representación proporcional aprobada por las autoridades electorales.* IV. *Perspectivas desde los órganos del sistema interamericano de derechos humanos.* V. *Bibliografía básica.*

I. Introducción

El objeto del presente trabajo es analizar, desde una perspectiva técnica y académica, con base en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), las sentencias del 28 de agosto de 2024 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través de las cuales se declararon infundados o improcedentes diversos medios de impugnación promovidos por distintos partidos políticos[1] y miles de perso-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Fue comisionado y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y magistrado de la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1342-9186.

[1] Los partidos políticos Revolucionario Institucional (PRI, SUP-REC-3505/2024), Movimiento Ciudadano (MC, SUP-REC-6460/2024) y Acción Nacional (PAN, SUP-REC-6466/2024), así como el candidato a diputado federal por el PAN Ernesto Inzunza Armas (SUP-REC-6465/2024), presentaron sendas demandas de recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF para impugnar el acuerdo del Consejo General del INE de asignación de diputaciones de representación proporcional. La sentencia que les recayó a dichos medios de impugnación puede consultarse, *infra*, en el numeral 3 del apartado E, relativo al apéndice documental de esta obra colectiva.

nas ciudadanas,[2] así como algunos *amicus curiae*,[3] confirmando o dejando firme así el acuerdo del veintitrés de agosto de 2024 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de México (INE), mediante el cual se asignaron diputaciones de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión.[4]

Por las razones que se exponen a continuación, las sentencias correspondientes del TEPJF incurren en diversas violaciones procesales y sustantivas al DIDH, lo cual tuvo como consecuencia crear graves distorsiones al sistema representativo mexicano en contra de la voluntad de las y los votantes efectivos, así como generar una indebida, excesiva, artificial, inequitativa, desproporcionada, inconstitucional e inconvencional sobrerrepresentación de los partidos políticos que conformaron la coalición del oficialismo (Morena, Partido Verde Ecologista de México, PVEM, y Partido del Trabajo (PT) en la Cámara de Diputaciones en 2024, en detrimento y perjuicio de los derechos político-electorales de las candidaturas postuladas por los partidos políticos contendientes y el electorado que votó en favor de estos últimos.

II. Violaciones formales y procesales al DIDH de las sentencias correspondientes del TEPJF

Las dos sentencias de la Sala Superior del TEPJF adolecen de vicios de tal gravedad, como el de no estar debidamente fundamentadas ni motivadas, como lo exige la jurisprudencia interamericana, adquiriendo por ello el

[2] Miles de ciudadanas y ciudadanos presentaron 8,460 demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra el referido acuerdo de asignación del Consejo General del INE, varias de ellas, a su vez, suscritas por múltiples ciudadanas y ciudadanos, las cuales fueron sustanciadas como recursos de reconsideración por la Sala Superior del TEPJF a través de los expedientes SUP-REC-1250/2024 y ACUMULADOS. La sentencia que les recayó puede consultarse, *infra*, en el numeral 4 del apartado E correspondiente al apéndice documental.

[3] Entre los *amicus curiae* presentados ante la Sala Superior del TEPJF se encuentran el signado por Jorge Alcocer Villanueva, representante común del Observatorio Ciudadano 2023-2024 del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C., y el de Luis Eduardo Medina Torres y José Reynoso Núñez, los cuales pueden consultarse, respectivamente, en los numerales 5 y 6 del apartado E relativo al apéndice documental de esta obra.

[4] El acuerdo del Consejo General del INE puede consultarse, *infra*, en el numeral 1 del apartado E de apéndice documental.

carácter de arbitrarias.[5] En efecto, según se explicará, la argumentación por parte de la Sala Superior es meramente dogmática respecto de ciertos agravios; se abstiene de dar razones que justifiquen debidamente el sentido de su resolución; adolece de incongruencia interna (al contradecirse en lo sostenido en diversas partes de las respectivas sentencias); omite estudiar distintos alegatos formulados en las demandas; aplica indebidamente el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), como lo destacan los votos particulares de dos de los integrantes de la propia Sala Superior, y deja de observar lo prescrito en otros preceptos constitucionales y en precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte o SCJN) y la propia Sala Superior, con la consecuente violación de los derechos humanos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional o PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o CADH) que enseguida se precisan.

En este sentido, las sentencias bajo análisis violan el derecho humano de varios miles de ciudadanas y ciudadanos, así como de los partidos políticos recurrentes, a ser oídos con las debidas garantías para salvaguardar el debido proceso y a su protección judicial por un tribunal independiente e imparcial a través de un recurso efectivo en la determinación de sus derechos a la representación política en la Cámara de Diputados, lo cual se les denegó a través de dos sentencias arbitrarias recaídas a los medios de impugnación que promovieron, en violación de lo previsto en los artículos 9.1 y 14.1 del invocado Pacto Internacional, así como 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1. Por una parte, los argumentos utilizados por la mayoría de la Sala Superior del TEPJF en la sentencia recaída a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados para desestimar los agravios de los recursos de reconsideración presentados por partidos políticos, en el sentido de que no podía analizar dichos planteamientos después de la jornada electoral, se convierte en un argumento circular, una denegación de justicia y la violación del derecho de defensa y al debido proceso, así como a la protección judicial, en virtud de que la propia Sala Superior, con motivo de alegaciones similares en medios de impugnación interpuestos por los propios partidos políticos durante la etapa de preparación de la

[5] CoIDH, caso *Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*, sentencia del 5 de agosto de 2008, párrs. 77 y 78.

elección para denunciar la referida estrategia, las consideró inoperantes porque se hacían valer —según se argumentó— respecto de resultados electorales pasados o escenarios hipotéticos.[6] De allí que la Sala Superior se haya abstenido de analizar en sus méritos y dar respuesta a los agravios esgrimidos por los partidos políticos recurrentes tanto en la etapa de preparación de la elección como en la de resultados electorales, dejándolos en indefensión.

2. La sentencia recaída a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados adolece de incongruencia interna, porque, por una parte, sostiene que, de acuerdo con el artículo 54 constitucional, para efectos de analizar los límites de la sobrerrepresentación, se debe atender exclusivamente a los partidos políticos en lo individual, con independencia de que hayan participado en coalición, ya que ninguna norma constitucional contempla a las coaliciones (tema uno de la sentencia); por otra parte, sin embargo, para efectos de verificar si los partidos políticos acreditaron el requisito de postular doscientas candidaturas de diputaciones de mayoría relativa (MR) para participar en la asignación de diputaciones por representación proporcional (RP), sostiene que "En el caso, la normativa constitucional y legal permite que los partidos políticos integrantes de una coalición postulen candidaturas de diputaciones de MR, de tal manera que una misma candidatura es como si fuera postulada por todos los institutos políticos coaligados" (tema dos de la sentencia).

Es conveniente tener presente lo establecido en el artículo 54 constitucional:

> Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:
>
> I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
>
> …

[6] Véase al respecto las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-385/2023 y acumulado, SUP-RAP-392/2023 acumulado y SUP-RAP-241/2024. El argumento circular y la denegación de justicia resultantes los hace valer la magistrada Janine Otálora Malassis en su voto particular de la propia sentencia en los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados (véase *infra*, numeral 3 del apartado E, relativo al apéndice documental de esta obra).

> IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;
>
> V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento…

De este modo, si bien el TEPJF consideró que, de acuerdo con la Constitución, sí resultaba válido que, con objeto de tener derecho a las asignaciones de diputaciones de RP, los partidos que hubieran competido bajo coalición se les tuviera en cuenta tanto el número de postulaciones que hubieran realizado en lo individual como a través de la coalición para acreditar el requisito de haber postulado doscientas candidaturas a diputaciones de MR (a pesar de que el texto de la fracción I del invocado artículo 54 no hace mención alguna a "coalición" y, por tanto, se alejó de la literalidad o significado gramatical de esa disposición); por otra parte y, de manera incongruente, a fin de analizar los límites a la sobrerrepresentación, sostuvo que solo se debía atender a los partidos políticos en lo individual sin tener en cuenta si habían competido en coalición, aduciendo que se debía estar a la "literalidad" de la fracción V del propio artículo 54, lo cual se tradujo en que una misma fuerza política electoral (el conjunto de partidos políticos coaligados) obtuviera un número de diputaciones superior a los límites de sobrerrepresentación establecidos en el artículo 54 constitucional, como es no rebasar ocho puntos de su votación nacional emitida ni trescientos curules por ambos principios (MR y RP).

Cabe señalar que no hay razón ni justificación alguna, además de resultar incongruente, asistemático y contrario a derecho, concluir que a los partidos coaligados se les puede considerar como coalición para tener por satisfecho el requisito previsto en la fracción I del artículo 54 constitucional, de presentar candidaturas de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos electorales, para así tener derecho a participar en el reparto de diputaciones de representación proporcional —en cuyo caso se dejaría de aplicar, se insiste, una interpretación gramatical a esta última disposición—, pero, a su vez, sostener que sí debe seguirse una interpretación literal o gramatical de otra disposición no solo del mismo orde-

namiento, sino del propio precepto, para considerar que no le resulten aplicables al conjunto de partidos políticos que conformaron una misma coalición los límites fijados a la sobrerrepresentación en las fracciones IV y V del mismo artículo 54 (como lo hizo la Sala Superior del TEPJF).

Cierto es que, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 14, párrafo cuarto, constitucional, "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho". Por su parte, los artículos 2.1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y 5.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establecen que la interpretación jurídica se hará "conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional", atendiendo a lo dispuesto en el invocado artículo 14 constitucional. En este sentido, las normas constitucionales y legales electorales prevén la posibilidad de que las sentencias se apoyen en la letra o en la interpretación jurídica de la norma constitucional y/o legal, indistintamente, sin que se prevea una prevalencia de algún criterio de interpretación (gramatical, sistemático o funcional) sobre otro.

Sin embargo, salvo que se expliciten razones justificativas suficientes a fin de no incurrir en el vicio de incoherencia o falta de congruencia por parte del órgano jurídico aplicador, en observancia del criterio sistemático de interpretación, el significado que se atribuya a determinado término o locución —en el caso, "partido político"— contenido en una norma perteneciente a un específico sistema normativo no puede entrar en contradicción, inconsistencia o incongruencia con el que se asigne al mismo término o locución en otra norma perteneciente al mismo sistema (Wróblewski, pp. 47-50), como en reiteradas ocasiones lo ha sostenido la propia Sala Superior del TEPJF. Esto es, no se puede interpretar en cierto sentido y de manera aislada el término o locución contenido en una norma específica (por ejemplo, atendiendo al criterio gramatical o literal para los efectos de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional y, al efecto, entenderlo como "partido político en lo individual", con exclusión de cualquier coalición) y, simultáneamente, pretender asignarle un significado distinto al mismo término o expresión previsto en otra norma del propio sistema, máxime cuando esa otra norma o regla del sistema está prevista en el propio precepto (como es la fracción I del mismo artículo 54 constitucional, a fin de entenderlo en esta otra disposición, indistin-

tamente, como partido político en lo individual o como coalición) y, con mayor razón, cuando ambas disposiciones tienen por objeto regular el mismo tema, como es la elección y asignación de curules de representación proporcional.

Aun cuando la elección y asignación de diputaciones por RP, de acuerdo con el proemio del artículo 54, debe sujetarse no solo a las bases constitucionales, sino a las disposiciones legales, no es justificación suficiente, como lo pretende el TEPJF, aducir que las reformas legales de 2008 y 2014 establecieron que el límite de sobrerrepresentación se aplica a cada uno de los partidos políticos en lo individual, y que la Sala Superior desde 2012 haya interpretado que ese límite se aplica solo a los partidos en lo individual aunque participen coaligados y en su conjunto lo rebasen. Lo anterior es así porque, si bien, en principio, es potestad del legislador ordinario definir cuál es el alcance o significado que debe dársele a determinado término o locución previsto en una norma constitucional, no se encuentra a su disposición decidir inopinadamente o sin justificación alguna atribuir al mismo término o locución contenido en otra norma constitucional un significado distinto e incompatible con el anterior.

En efecto, por una parte, debe tenerse en cuenta que la exigencia de coherencia del criterio sistemático de interpretación vincula a todo órgano jurídico aplicador (ya sea legislador, tribunal o autoridad administrativa), por lo que no solo estos últimos, sino el "legislador racional" debe ser coherente, consistente y congruente (Ezquiaga, 1991: 90ss). Por tanto, si, en determinado momento el legislador ordinario atribuye un significado diferente e incompatible a términos idénticos contenidos en distintas reglas constitucionales o del sistema, en el supuesto de que el tribunal opte por hacer suya dicha interpretación, deberá explicitar las razones que justifican tal conclusión, sin que baste para ello aducir únicamente que así lo contempla el legislador ordinario desde 2008 o que así lo ha interpretado la propia Sala Superior a partir de 2008, pues el mero argumento de autoridad equivale a la falacia de "petición de principio" (*petitio principii* o argumento circular), toda vez que lo que se cuestiona en los agravios de los recurrentes es precisamente la indebida aplicación del texto constitucional por la interpretación incongruente, inconsistente y equivocada seguida por el propio legislador ordinario, y la misma Sala Superior desde entonces, así como por el Consejo General del INE.

Además, ante determinado alegato para que el TEPJF modifique una interpretación anterior equivocada, no es argumento racional ni suficiente aducir que supuestamente se esté vinculado a seguir cometiendo el error o la equivocación al infinito, máxime que el respectivo criterio de interpretación no constituía jurisprudencia alguna e, incluso, aún en el supuesto de que hubiera sido así, el mismo ordenamiento preveía (artículo 216 de la entonces vigente LOPJF) la posibilidad de interrumpir la jurisprudencia siempre y cuando se expusieran las razones que justificaran el cambio de criterio. Asimismo, si bien podrían aducirse argumentos de seguridad jurídica para continuar sosteniendo determinado criterio, existen otros de mayor peso para modificarlo, como es la generación, por primera vez con tal interpretación incorrecta, de una mayoría calificada en el órgano Legislativo contraria al propósito o finalidad del invocado artículo 54 constitucional, así como violatoria de los derechos humanos involucrados y de principios constitucionales y convencionales aplicables.

No es el propósito de este inciso esclarecer el alcance del artículo 54 constitucional (lo cual es objeto de análisis y desarrollo en el siguiente numeral de este trabajo), sino, sencillamente, advertir la violación procesal resultante de la incongruencia interna de las referidas sentencias y, por tanto, su carácter asistemático y arbitrario. Baste adelantar ahora que tal *interpretación asistemática* genera distorsiones a la representación política de tal magnitud, que conduce, entre otras consecuencias nocivas y graves, a que una sola fuerza política electoral obtenga la mayoría calificada para reformar, por sí sola, la Constitución, lo cual la convierte también en una *interpretación disfuncional,* pues implica la inobservancia de diversos principios y reglas constitucionales y convencionales aplicables (entre otros, democracia representativa, autenticidad de las elecciones, sufragio igual, proporcionalidad, pluralidad, pro persona y progresividad), además de oponerse a los propósitos y fines del sistema mixto electoral mexicano, carecer de respaldo en la voluntad popular e inobservar precedentes de la Suprema Corte y de la propia Sala Superior del TEPJF, como se explica más adelante.

3. Otra incongruencia interna de la sentencia SUP-REC-3505/2024 y acumulados deriva de que si bien en una parte admite que el propósito del sistema mixto es

> armonizar los elementos de los sistemas de mayoría y de representación proporcional al permitir i) conservar la relación representante-represen-

tado, propia de la elección uninominal; ii) evitar los efectos de la sobre y subrepresentación inherentes a los sistemas de mayoría, y iii) permitir una representación aproximada al porcentaje de votación de cada partido (sección "Cuestión Previa" de la sentencia).

Sin embargo, al desestimar en reiteradas partes de la sentencia los argumentos en favor de una interpretación que produjera una representación política más equitativa y aproximada al porcentaje de votación de cada partido para atender de mejor manera la finalidad del propio sistema mixto, le bastaba decir —de manera dogmática— que el sistema mixto de representación proporcional y mayoritario previsto en la Constitución mexicana no era un modelo de representación proporcional pura, que asigne representantes en exacta proporción a la votación de cada partido.

Esto es, si bien es cierto que el sistema mixto de representación proporcional y mayoritario previsto en México no adopta un modelo de representación proporcional pura, que asigne representantes en exacta proporción a la votación de cada partido, no puede utilizarse como argumento para justificar cualquier desproporción o distorsión que se presente en la representación política, por no tratarse de un sistema de representación proporcional pura, sino debe analizarse, según el caso, si hay alguna otra interpretación de la norma que mejor se ajuste a los objetivos y propósitos del sistema mixto, como es el de evitar la sobre y la subrepresentación inherente al sistema de mayoría relativa y permitir una representación aproximada al porcentaje de votación de cada partido. En este sentido, si hubiera más de una interpretación alternativa, se debe optar o privilegiar aquella que mejor cumpla con el objetivo o propósito de los sistemas mixtos, como se planteó en los diversos medios de impugnación ante la Sala Superior objeto de la sentencia que se analiza, pero que no fue materia de análisis ni ponderación por parte de la Sala Superior, según se profundiza en el numeral siguiente. Al no haberlo hecho así, se generó una sobre/subrepresentación excesiva, violatoria de los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar (voto activo) y ser electa (voto pasivo), así como de sufragio igual, establecidos en los artículos 1o. y 35 de la Constitución, además del 23 de la Convención Americana.

4. Por su parte, la sentencia SUP-REC-1250/2024 y acumulados, a través de la cual la Sala Superior del TEPJF desechó de manera indebida

miles de medios de impugnación promovidos por ciudadanas y ciudadanos, les dejó en indefensión, sin haber sido escuchados en el ámbito nacional y sin un recurso efectivo para la determinación de sus derechos, por lo que también deviene en arbitraria, en violación de los artículos 17 constitucional, así como 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, que establecen los derechos humanos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

En efecto, las 8,460 demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y ciudadanas presentadas fueron cambiadas de vía y sustanciadas como recursos de reconsideración por la Sala Superior. En su oportunidad, fueron desechadas, por considerar que las y los ciudadanos promoventes carecían de legitimación para interponer el recurso de reconsideración contra el acuerdo del Consejo General del INE relacionado con la asignación de diputaciones de representación proporcional, pues estaba reservado a partidos políticos, y que las únicas personas ciudadanas que podrían promoverlo son las y los candidatos.

Asimismo, la Sala Superior consideró, de manera dogmática, que las y los ciudadanos demandantes carecían de interés legítimo y jurídico para demandar, y que si bien tenían un interés simple, este no era suficiente para considerar procedente el medio de impugnación. Lo anterior, con independencia de que varios medios de impugnación promovidos por ciudadanas y ciudadanos hacían referencia a un interés individual de incidencia colectiva, en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles,[7] de aplicación supletoria en la materia electoral, pero la Sala Superior estimó, sin mayor justificación, que éste solo podía ejercerse a través de los partidos políticos, razón por la cual no se atendieron, ni mucho menos respondieron, los agravios esgrimidos por las personas promoventes en cuanto a la afectación de sus derechos por el acuerdo impugnado.

En este sentido, se dejó en indefensión a las y los ciudadanos promoventes, pues los planteamientos que hicieron en cuanto a la violación de su derecho político a votar (voto activo) en elecciones auténticas, realizadas por sufragio igual que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores, previsto en los artículos 35 constitucional y 23.1.b de la Convención Americana, quedaron sin respuesta en el ámbito nacional, en tanto que a la Sala Superior, de manera nuevamente dogmática e indebida, le bastó aducir, con respecto a la impugnación de las y los promoventes,

[7] Artículo 4.2 de la LGSMIME.

que "no se afectó la posibilidad jurídica de ejercer plenamente su derecho al sufragio activo, pues el acto reclamado no restringió, condicionó, limitó o moduló ese derecho en lo más mínimo". Lo anterior, no obstante que las y los demandantes adujeron como agravio que el acuerdo impugnado del INE limitó indebidamente su derecho al voto activo y otorgó una sobrerrepresentación indebida, excesiva, artificial, inequitativa, desproporcional, inconstitucional, inconvencional y contraria a la voluntad popular en la Cámara de Diputaciones a los partidos políticos que conformaron la coalición del oficialismo; inobservó la exigencia constitucional y convencional del sufragio igual y el principio pro persona, en la medida en que se restringió su derecho a elegir representantes en mayor medida al límite constitucionalmente previsto de 8 puntos y, además, a los electores que votaron en favor de las candidaturas de los partidos políticos de oposición les requirió un mayor número de votos o sufragios lograr acceder a alguna diputación, en tanto que a los electores que optaron por votar en favor de las candidaturas de los partidos políticos integrantes de la coalición del oficialismo les bastó un menor número de votos para conseguir alguna diputación, con lo cual dejó de tener un carácter auténtico la elección respectiva, y tampoco se garantizó la libre expresión de la voluntad de las y los electores en la integración de esa Cámara. Sin embargo, ninguno de estos agravios tuvo respuesta alguna por parte de la Sala Superior del TEPJF.

5. Cabe mencionar también la omisión del Senado de la República (dominado por el oficialismo y bajo las directrices del entonces presidente Andrés Manuel López Obrador) de designar, en propiedad y con oportunidad, a dos de los miembros de la Sala Superior del TEPJF —desde el 1o. de noviembre de 2023 hasta la conclusión del proceso electoral federal 2023-2024—,[8] lo cual impidió la debida integración del órgano encargado de impartir justicia electoral, en violación del derecho humano a las garantías judiciales de todas las personas a un tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos, previsto en el artículo 8.1 de la CADH, como lo ha establecido la jurisprudencia interamericana.[9]

[8] Incluso, la indebida omisión perduró hasta la publicación de la reforma constitucional al Poder Judicial, *Diario Oficial de la Federación* del 9 de septiembre de 2024.

[9] CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Washington, 2013, párr. 34.

Esta omisión del Senado, de designar a dos miembros de la Sala Superior del TEPJF tuvo lugar a pesar de que, con toda oportunidad, la Suprema Corte sometió a su consideración —desde el 7 de agosto de 2023— las ternas de candidatos para cubrir las vacantes, motivo por el cual la Sala Superior estuvo resolviendo los medios de impugnación bajo su jurisdicción con solo cinco de sus siete integrantes. Es pertinente señalar que, según lo han destacado diversos informes de observadores electorales y personas expertas, con tal situación se conformó una mayoría de tres magistraturas,[10] que habitualmente estuvo favoreciendo los intereses del oficialismo durante el desarrollo del proceso electoral federal.

Incluso, no obstante que el entonces magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón había sido elegido el 2 de septiembre de 2021 para un periodo de cuatro años, esa mayoría de tres magistraturas le exigió su renuncia el 8 de diciembre de 2023, porque supuestamente le habían "perdido la confianza". Aun cuando legalmente se establecía un procedimiento para fincar responsabilidades a quienes integran la Sala Superior[11] —el cual no se siguió—, finalmente, la presidencia del magistrado Reyes Rodríguez concluyó de manera anticipada con su renuncia con efectos a partir del 31 de diciembre de 2023, con opacidad en cuanto a sus auténticas causas e impactando en el turno y atención de los medios de impugnación.

III. Violaciones sustantivas al DIDH por la asignación de diputaciones de representación proporcional aprobada por las autoridades electorales

El aval del acuerdo de asignación de curules de representación proporcional del Consejo General del INE por la Sala Superior del TEPJF, como se apuntó, generó graves distorsiones al sistema representativo mexicano en contra de la voluntad del electorado expresada en las urnas y, en con-

[10] Conformada por Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Fuentes Barrera y Mónica Soto Fregoso, la última de las cuales asumió la presidencia del TEPJF el 31 de diciembre de 2024.

[11] De acuerdo con lo establecido en la fracción XIV del articulo 169 de la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) del 7 de junio de 2021, la Sala Superior del TEPJF era competente para "Resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa y, en su caso, imponer las sanciones respectivas por faltas cometidas por las magistradas y los magistrados adscritos a ella".

secuencia, una sobrerrepresentación indebida, excesiva, artificial, desproporcionada, inequitativa, inconstitucional e inconvencional en la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión, en favor de las y los candidatos de los partidos políticos que conformaron la coalición del oficialismo y en perjuicio no solo de las candidaturas del resto de los partidos políticos contendientes, sino de los derechos del electorado, que optó por ejercer su voto en favor de estas últimas. Como se explica en este numeral, lo anterior no solo conculca los principios constitucionales y convencionales de democracia representativa, autenticidad de las elecciones, sufragio igual, proporcionalidad, pluralidad, pro persona y progresividad, sino que también viola los derechos humanos establecidos en la Convención Americana que en seguida se enuncian.

1. *Derechos humanos establecidos en la Convención Americana que viola la asignación de diputaciones de RP aprobada por las autoridades electorales*

A. El derecho humano de todas y todos los ciudadanos a que se observe el principio de legalidad constitucional y que los órganos jurídico-aplicadores (legislador ordinario y autoridades electorales) se ajusten a lo previsto en los principios y reglas establecidos en la Constitución al determinar su derecho a la representación política en la Cámara de Diputaciones, según lo dispuesto en los artículos 9, en relación con el 23.1.a, 23.1.b y 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

B. El derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos postulados como candidatos por los partidos políticos de oposición al oficialismo a ser elegidos (voto pasivo) en elecciones auténticas, realizadas por sufragio universal e igual que garantice la libre voluntad de las y los electores expresada en las urnas, así como su derecho político de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a la función pública legislativa, previstos en los incisos b) y c) del artículo 23.1 de la CADH, y

C. El derecho político y humano de los ciudadanos y las ciudadanas que ejercieron su voto (voto activo) en favor de las candidaturas postuladas por los partidos políticos de oposición al oficialismo

a participar en la dirección de los asuntos públicos, por medio de representantes libremente elegidos, así como a que los órganos jurídico-aplicadores (autoridades del INE y del TEPJF) observaran y aplicaran los principios de progresividad, proporcionalidad y pro persona en la determinación de su derecho a la representación política en la Cámara de Diputaciones. En este sentido, la interpretación asignada debió ajustarse a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables; no ser regresiva en el disfrute de sus derechos; atender las razones de interés general y de la forma democrática representativa de gobierno; cumplir con el propósito para el cual tales principios y reglas se establecieron, y, simultáneamente, ser la que menos restringiera su derecho a votar mediante sufragio igual en una elección auténtica que reflejara la libre voluntad del electorado expresada en las urnas, previstos en los artículos 23.1.a y 23.1.b, en relación con el 26, 29 y 30, de la CADH y la jurisprudencia interamericana.

2. *Distorsión grave de la representación política derivada de la asignación de diputaciones de RP aprobada por las autoridades electorales*

Con objeto de evidenciar la grave distorsión al sistema representativo mexicano que acarreó lo resuelto por las autoridades electorales y la correspondiente violación de los principios y reglas constitucionales y convencionales aplicables, en contra de la voluntad del electorado expresada en las urnas, es pertinente partir de cómo quedó integrada la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión y el grado de sobre/subrepresentación de cada partido político en lo individual con independencia de que hayan contendido o no en coalición:

Partido político	*%Votación total emitida*	*Total de curules de MR y RP*	*% Cámara de Diputados*	*Sobre/sub representación*
PAN	16.89%	72	14.4	- 2.4
PRI	11.13%	35	7	- 4.1
PRD	2.43%	1	0.2	- 2.2
PT	5.47%	51	10.2	4.7

PVEM	8.39%	77	15.4	7.1
MC	10.92%	27	5.4	- 5.5
MORENA	40.83%	236	47.2	6.4
Candidaturas independientes	0.12%	1	0.2	
Total		500	100%	

Como se desprende del cuadro anterior, los partidos políticos que conformaron la coalición oficialista (Morena, PT y PVEM), con el 54.69% de la votación total obtuvieron el 72.8% de los escaños en la Cámara de Diputaciones. Es decir, las autoridades electorales les confirieron una sobrerrepresentación excesiva del 18.2%[12] y un número de curules en su conjunto de 364 diputaciones, sin atender a los límites establecidos en el artículo 54 constitucional, de que ninguna fuerza política electoral pueda contar con más de ocho puntos de sobrerrepresentación ni más de trescientas curules.

Lo anterior impidió la consecución del propósito o la finalidad del sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa adoptado en México, consistente en garantizar la pluralidad y representatividad de la Cámara de Diputaciones y evitar que una sola fuerza política estuviera en aptitud de modificar, por sí sola, la Constitución, según se precisó en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1993 al artículo 54, que redujo de 350 a 315 el número máximo de diputaciones para cada una,[13] y

[12] Ciertamente, de acuerdo con el propio texto constitucional y la LGIPE, el referente para la asignación de diputaciones por representación proporcional no es la votación total emitida sino la "votación nacional emitida" (que se obtiene de restar a aquélla los votos nulos y la emitida en favor de candidaturas no registradas, candidaturas independientes y partidos políticos que no alcanzaron el 3% de la votación, que fue el caso del PRD). Si se tuviera en cuenta esta última, la sobrerrepresentación de los partidos políticos que conformaron la coalición ganadora habría sido de 14.41%, en tanto la subrepresentación de los partidos contendientes habría sido de 14.59%, la cual seguiría siendo excesiva por rebasar el límite constitucional de "ocho puntos a su votación nacional emitida".

[13] Al motivar la reducción del límite de curules de 350 (70% de la cámara, que provenía de la reforma de 1986) a 315 (63%) en 1993, la iniciativa expresó: "Es importante destacarlo, por la trascendencia que esta decisión legislativa pueda implicar, que en la composición del Poder Legislativo, se impide, por la vía de la ley, que un partido, independientemente del número de votos que obtenga, pueda por sí solo dar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, para reformas constitucionales y otros asuntos de señalada importancia … La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus

se confirmó en la de 1996,[14] en que se redujo de 315 a 300 el máximo de curules que cada una puede tener, sin que el propio artículo constitucional haya sido objeto de reforma alguna con posterioridad sobre el tema que aquí se analiza.

Por su parte, los partidos políticos de oposición al oficialismo, ya sea que hayan competido en coalición (denominada Fuerza y Corazón por México y conformada por el PAN, el PRI y el PRD) o de manera individual (MC), con el 41.37% de la votación total obtuvieron solo el 27% de las diputaciones, lo cual implica una subrepresentación de los partidos políticos contendientes de 14.37% respecto de los sufragios obtenidos; en particular, si solo se toma en cuenta la votación de los partidos que conformaron la coalición opositora, su subrepresentación equivale a 8.7%.

Asimismo, como se hizo notar en el escrito *amicus curiae* presentado por el Observatorio Ciudadano 2023-2024 del CEPNA[15] —el cual fue ignorado por la Sala Superior del TEPJF al declararlo improcedente—, el

votos, pueda eventualmente alcanzar las dos terceras partes en la integración de la Cámara. La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, *establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución*" (énfasis añadido, la cual puede consultarse en: *https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif0cIan1cF+tOMEvScUkVyhMetFz5Y9M5aAmGTxki8iQw==*).

14 Al reducir a 300 (60%) el límite de curules de una sola fuerza política electoral en 1996 y puntualizar a la pluralidad y la representatividad como valores fundamentales para la toma de decisiones políticas en el órgano legislativo, la iniciativa expresó: "En 1993 se realizaron modificaciones para hacer de la *pluralidad* un valor fundamental en la toma de decisiones políticas del Congreso General. En la integración de la Cámara de Diputados… fue reducido de 350 a 315 el número máximo de curules que un partido político podía tener por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. A partir de la promulgación de esta reforma toda decisión fundamental para la República que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político… Para lograr la *conformación de un órgano legislativo representativo*, que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno, se propone disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. que pueda tener un partido político. Con ese mismo propósito. la iniciativa plantea que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor" (énfasis añadido, disponible en: *https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifa3mZNTFB9uPdFekY38OAkRhJzrzQZkzwrwNNpJa3IXg==*).

15 El referido *amicus curiae* puede consultarse, *infra*, en el numeral 5 del apartado E, relativo al apéndice documental de esta obra.

partido político (PVEM) que resultó quinto lugar en votación ocupó el segundo en número de curules —por ambos principios— en la legislatura de la Cámara de Diputaciones 2024-2027. Asimismo, el partido político que obtuvo el sexto lugar en votación (PT) es la cuarta en número de curules en dicha cámara. En otras palabras, con la mitad de los votos del PAN, el PVEM tiene más diputaciones, en tanto que, con menos de la mitad de los votos de MC, el PT tiene más diputaciones que ese partido. En otros términos, mientras cada diputación le requirió a los partidos que integraron la coalición ganadora menos de 100,000 votos, a los demás partidos les costó mucho más, siendo el caso, por ejemplo, que a MC cada curul le requirió más de 270,000 votos.

3. *Inconvencionalidad de la asignación de diputaciones de RP por las autoridades electorales al no superar el juicio de proporcionalidad*

La grave distorsión del sistema de representación política derivada de la interpretación literal o gramatical y en forma aislada de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, seguida por el Consejo General del INE y avalada por el TEPJF, no supera el juicio de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia interamericana para ponderar la compatibilidad de la normativa nacional y su aplicación o interpretación por las instancias internas con la Convención Americana.

En efecto, la jurisprudencia interamericana ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención con motivo del diseño normativo de determinado sistema electoral o de su interpretación por parte de los órganos jurídico-aplicadores, los cuales deben superar el juicio de proporcionalidad correspondiente. Al respecto, ha sostenido que, en cada caso particular, los órganos interamericanos deben avocarse a analizar si la reglamentación del sistema electoral correspondiente o su interpretación por parte de los órganos jurídico-aplicadores cumple con los requisitos de legalidad; se encuentra dirigida a cumplir con una finalidad legítima; es necesaria en una sociedad democrática (esto es, si satisface una necesidad social imperiosa o un interés público imperativo), y satisface la estricta proporcionalidad; esto es, en el supuesto de que haya

alternativas, debe optarse por la que restrinja en menor grado el derecho fundamental protegido y, además, debe ajustarse estrechamente al logro del objetivo legítimo.[16]

Cabe advertir que el tope del ocho puntos porcentuales a la sobrerrepresentación —que implica una restricción al derecho humano de sufragio igual y a la representación política que establece el artículo 23.1 de la Convención Americana— se encuentra expresamente previsto en la fracción V del artículo 54 constitucional, por lo que satisface el principio de legalidad en sentido formal y material (el precepto constitucional en sí, no su indebida interpretación por el legislador ordinario y la Sala Superior, la cual, al apartarse de su debida aplicación en términos del artículo 30 de la propia Convención Americana,[17] según se demostrará, viola el principio de legalidad). Incluso, puede considerarse que la restricción al derecho de sufragio igual, hasta ocho puntos de su porcentaje de votación nacional emitida, persigue un fin legítimo, como es contribuir a la gobernabilidad, la estabilidad y la toma de decisiones en los órganos representativos, al posibilitar que la fuerza política electoral que constituya la mayoría esté "moderadamente" o "razonablemente" sobrerrepresentada hasta ese tope, lo cual también puede considerarse necesario en una sociedad democrática (siempre y cuando se interprete el límite constitucional de ocho puntos porcentuales de tal manera que no permita una restricción aún mayor al respectivo derecho humano de las minorías o desvirtúe el fin legítimo buscado, pues si ello ocurriera, la interpretación correspondiente —incluida, en su caso, la norma legal en que pretendiera basarse—, devendría en inconvencional, por no superar el requisito de necesidad del correspondiente juicio de proporcionalidad por el severo perjuicio del derecho humano restringido en aún mayor medida).

Así, el sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa previsto constitucionalmente en México permite una sobrerrepresentación legítima a cada partido político o fuerza política electoral siempre y cuando el porcentaje del total de la cámara que represente su número de

[16] Véase, por ejemplo, Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos,* excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párrs. 174 y ss.

[17] "Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas".

diputaciones por ambos principios (MR y RP) no exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta sobrerrepresentación se considera legítima, y no se cuestiona.

Lo que resulta inconvencional es la manera indebida y contraria a la voluntad popular y a los principios y reglas constitucionales y convencionales aplicables en que la Sala Superior interpretó y aplicó el precepto, la cual genera graves distorsiones de sobre/subrepresentación en la Cámara de Diputaciones al permitir, entre otras consecuencias nocivas, que una sola fuerza política electoral (el conjunto de partidos políticos que conformaron la coalición oficialista ganadora) esté en aptitud de reformar, por sí sola, la Constitución, y que el resto de partidos políticos contendientes, que constituyen la minoría opositora, vean severamente restringido su derecho a la representación política y al sufragio igual (en más del 14%), lo cual es contrario a la finalidad del sistema electoral mixto mexicano, de acuerdo con lo que de manera explícita se establece —según se precisó— en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reforma al artículo 54 constitucional e, incluso, desvirtúa otras normas constitucionales del sistema, como la que establece el derecho de las minorías legislativas que conformen el 33% de cada cámara a promover alguna acción de inconstitucionalidad, al permitir a la fuerza política electoral ganadora un sobrerrepresentación superior al 67%.

No es obstáculo para concluir la inconvencionalidad apuntada el hecho de que tanto la literalidad de la fracción V del artículo 54 constitucional como el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma respectiva hacen referencia explícita a "partido político" mas no a "fuerza política electoral" ni a "coalición", en virtud de que la interpretación gramatical y aislada de dicha fracción —como la realizada por las autoridades electorales con motivo de la asignación de curules de representación proporcional que se analiza con pretendido apoyo en su reglamentación legal a partir de 2008— conduce a una interpretación asistemática y disfuncional que deviene inconvencional, y debe descartarse.

En efecto, como se analiza a continuación y se profundiza en el inciso *d)* de este mismo numeral, la sentencia del TEPJF que avaló la referida interpretación literal o gramatical y aislada resulta arbitraria por incoherente, incompatible y contradictoria con otras normas del sistema; impide la consecución del propósito o la finalidad del sistema mixto mexicano de representación proporcional y mayoría relativa, y conculca diversos

principios constitucionales y convencionales aplicables, incluidos el principio pro persona y el de estricta proporcionalidad, al haber alternativas de interpretación que restringen en menor medida el derecho humano de sufragio igual y, al ponderarse las consecuencias de lo sostenido por aquélla, se advierte que los perjuicios que produce son mayores que las ventajas que persigue el objeto legítimo de la respectiva restricción.

En este sentido, la mayoría de la Sala Superior del TEPJF dejó de observar el requisito de estricta proporcionalidad del juicio de proporcionalidad correspondiente a la restricción a los derechos políticos de sufragio igual —así como de voto activo de las y los electores para participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos y de voto pasivo de quienes figuraron entre las candidaturas para ser elegidos en elecciones auténticas que garanticen la libre voluntad de las y los electores expresada en las urnas y el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a la función pública legislativa—, en virtud de que los perjuicios que se generan al otorgar, con su interpretación, a una sola fuerza política electoral una mayoría calificada en la Cámara de Diputaciones que le permite, por sí sola, tomar las decisiones más trascendentes del Estado mexicano —como la de reformar la Constitución—, son mucho mayores que el objeto legítimo de la gobernabilidad buscada a través de la restricción a los derechos políticos, razón por la cual debió haber optado por la interpretación que restringiera o perjudicara en menor grado el correspondiente derecho fundamental protegido. Al proceder de esa otra forma, como se explica a continuación, la Sala Superior se apartó del propósito de la norma que establece la restricción, y de la finalidad perseguida por el sistema mixto mexicano de representación proporcional y mayoría relativa, y, además, conculcó los principios constitucionales y convencionales de democracia representativa, autenticidad de las elecciones, sufragio igual, proporcionalidad, pluralidad, pro persona y progresividad.

A. Se afirma que la sentencia del TEPJF se apartó del propósito u objeto legítimo de la norma que establece la restricción al derecho de sufragio igual, en virtud de que, al propiciar que una sola fuerza política electoral (los partidos políticos que conformaron la coalición del oficialismo) esté en aptitud de contar con la mayoría calificada necesaria para reformar, por sí sola, la Constitución, contraviene lo que de manera ex-

presa se pretendía evitar de acuerdo con la exposición de motivos de la respectiva iniciativa de reforma constitucional.

Cabe advertir que la sentencia del TEPJF fue omisa en considerar el hecho relevante de que, en términos de la cláusula novena del convenio de coalición entre Morena, PVEM y PT, se pactó que Sigamos Haciendo Historia adoptaba y ratificaba "la plataforma electoral y plan de gobierno de Morena", los cuales debían ser sostenidos y difundidos por todas sus candidaturas a la presidencia, senadurías y diputaciones.[18] De allí que no se trataba solo de una coalición de carácter electoral que concluiría una vez que fueran definitivos los resultados comiciales, sino de un compromiso de apoyar y sostener el plan de gobierno y las iniciativas de Morena en el Congreso dirigidas a su ejecución, por lo que soslayarlo hacía nugatorio el objeto legítimo de asegurar que las decisiones fundamentales y trascendentes fueran producto de acuerdos y consensos entre mayoría y minorías. De este modo, en contra del propósito explícito de los límites establecidos en el artículo 54 constitucional, y derivado de la inconstitucional e inconvencional asignación de diputaciones por representación proporcional que se analiza, se ha conformado un bloque legislativo hegemónico que le garantiza al oficialismo la aprobación de decisiones fundamentales que requieren de mayoría calificada (como las reformas constitucionales, ciertos nombramientos o la creación de nuevos estados, e impidiendo, concomitantemente, que las minorías puedan promover, por ejemplo, acciones de inconstitucionalidad contra leyes), vaciando de contenido el debate y la deliberación plural en el seno del Congreso, tal como se ha verificado en la práctica legislativa con motivo de la aprobación al vapor de varias reformas constitucionales violatorias de derechos humanos, como son la reforma judicial, el traslado de la Guardia Nacional para que forme parte de la Secretaría de la Defensa —propiciando que la seguridad pública se encuentre militarizada y no a cargo de una autoridad civil—, o la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos.

Asimismo, como también se adelantó, no obstante que la sentencia del TEPJF bajo análisis admite de manera explícita que el propósito del sistema mixto mexicano de representación proporcional y mayoría relativa es "evitar los efectos de la sobre y subrepresentación inherentes a los

[18] Los cuales pueden consultarse en *MORENA-PlataformaElectoral-VInculos.pdf (ine.mx).*

sistemas de mayoría", así como "permitir una representación aproximada al porcentaje de votación de cada partido" (sección "Cuestión previa" de la sentencia), al optar por otorgar una sobrerrepresentación artificial, excesiva y fuera de los límites establecidos constitucionalmente a los partidos políticos que conformaron la coalición oficialista, en detrimento de la que le correspondería a los partidos políticos de oposición, de manera incongruente y asistemática se abstuvo de analizar y ponderar si había alguna otra interpretación de la norma que mejor se ajustara a los propósitos, objetivos y finalidades del sistema mixto, como es el de evitar la sobrerrepresentación y la subrepresentación inherente al sistema de mayoría relativa y permitir una representación aproximada al porcentaje de votación de cada partido.

Incluso, contrariamente al propósito y finalidad del sistema mixto electoral mexicano, la interpretación seguida por la Sala Superior del TEPJF no solo otorgó la referida sobrerrepresentación excesiva, desproporcionada y artificial de los partidos políticos que conformaron la coalición oficialista, sino, lejos de propiciar una representación más equitativa y aproximada al porcentaje de votación de cada partido, generó las graves distorsiones a la representación política señaladas, como la de que el PVEM y el PT, con la mitad o menos de los votos que el PAN y el MC, respectivamente, tengan más diputaciones que estos últimos, y que, mientras cada diputación le requirió a los partidos que integraron la coalición oficialista ganadora menos de 100,000 votos, a los partidos políticos contendientes les costó mucho más (por ejemplo, a MC cada curul le requirió más de 270,000 votos).

Debe tenerse presente que, en términos del artículo 30 de la Convención Americana, las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas, siendo el caso que no se advierte, y la Sala Superior del TEPJF tampoco justifica la satisfacción de interés general alguno para otorgar la sobrerrepresentación excesiva y artificial que permite a los partidos políticos que conformaron la coalición oficialista ganadora obtener la mayoría calificada de la Cámara de Diputaciones, al tiempo que esto último contraría el propósito para el cual se estableció el límite constitucional de ocho puntos porcentuales.

Por otra parte, como se expone más adelante, efectivamente, había alternativas de interpretación que se ajustaban de manera más estrecha y mejor al objeto legítimo, a los propósitos y finalidades del sistema mixto electoral mexicano, según lo argumentaron e hicieron valer los partidos recurrentes y los *amicus curiae* presentados, por lo que debieron preferirse, y, al no haberlo hecho así la Sala Superior, la sentencia bajo análisis deviene en arbitraria e inconvencional.

B. Al otorgar la sobrerrepresentación excesiva, desproporcionada y artificial a los partidos políticos que conformaron la coalición oficialista, en detrimento de los partidos políticos contendientes, la sentencia del TEPJF deviene en arbitraria, pues también conculcó los principios constitucionales y convencionales que se precisan a continuación.

Es importante tener en cuenta que, en términos del artículo 29 de la Convención Americana, ninguna disposición de la propia Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a un Estado parte limitar el goce o ejercicio de cualquier derecho humano en mayor medida que lo previsto en ella; limitar el goce o ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido en las normas constitucionales o legales del respectivo Estado, o bien excluir otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana, en sus artículos 2o. y 3o., establece 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, entre cuyos elementos esenciales se encuentran el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones libres y justas, así como un régimen plural de partidos y organizaciones políticos. Cabe señalar que, en términos de la jurisprudencia interamericana, la citada Carta forma parte del *corpus iuris* interamericano aplicable a los países miembros de la OEA.

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 y 29 de la Convención Americana, en relación con el 1o., 35, 40 y 41 de la Constitución mexicana, es posible identificar entre los principios constitucionales y convencionales aplicables al presente caso los de democracia representativa, autenticidad de las elecciones, sufragio igual, proporcionalidad, pluralidad, pro persona y progresividad, los cuales se ven conculcados por lo resuelto en la sentencia del TEPJF.

En efecto, al otorgar una sobrerrepresentación excesiva y desproporcionada de 18.2% a los partidos políticos de la coalición ganadora, en detrimento de la representación que le correspondería a los partidos políticos contendientes, se afecta no solo el carácter representativo de la Cámara de Diputaciones y su pluralidad, sino, al permitirles a aquellos conformar de manera artificial la mayoría calificada del órgano Legislativo, en contra del propósito de la norma constitucional que estableció el límite del 8% de sobre/subrepresentación, se daña también la forma democrática representativa de gobierno por la creación de un bloque legislativo hegemónico que vacía de contenido y sentido el debate y la deliberación plural en el seno del Congreso con motivo de las decisiones fundamentales y más trascendentes para el Estado mexicano.

Esa misma decisión arbitraria del TEPJF que propicia la creación de una mayoría calificada artificial e ilegítima en el órgano Legislativo, sin respaldo en la voluntad de los electores expresada en las urnas ni en la Constitución, no solo restringe en mayor medida el derecho a la igualdad del sufragio que lo permitido por el límite constitucional y legítimo, sino contraviene el principio democrático de que la conformación del órgano representativo por antonomasia sea resultado de una elección auténtica, pues en el caso que se analiza proviene de una decisión cupular sin debida fundamentación y motivación de las autoridades electorales.

Asimismo, de acuerdo con el principio pro persona previsto en el artículo 1o. constitucional —según lo establece la jurisprudencia de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral—, así como en el artículo 29 de la Convención Americana —en conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, de observancia obligatoria para las autoridades electorales, la interpretación que debe darse a la regla que permite una sobre/subrepresentación de hasta ocho puntos de su porcentaje de votación nacional emitida debe ser la más favorable a la persona humana. Por tanto, en virtud de que se trata de una norma que ya restringe hasta ese límite los derechos políticos de la ciudadanía a la igualdad del voto y a votar y ser votada en elecciones auténticas que reflejen la voluntad del electorado expresada en las urnas, de acuerdo con el principio pro persona, se debe acudir a la interpretación que restrinja en menor medida el ejercicio de los derechos humanos en juego (Pinto, 1997: 163), de manera de no desnaturalizar el sistema mixto electoral mexicano, al permitir la generación de graves distorsiones a la represen-

tación política, y que una sola fuerza político-electoral, por sí sola, esté en aptitud de realizar reformas a la Constitución, como deriva en sentido opuesto de la sentencia del TEPJF, que, por tanto, deviene inconvencional, y debe rechazarse.

Cabe señalar que, como se expone en el inciso siguiente, existen alternativas de interpretación efectivamente más favorables a la persona humana que se hicieron valer ante la Sala Superior del TEPJF, incluida una sistemática y funcional de carácter histórico tanto de la Suprema Corte como de la primera integración de la Sala Superior, con base en la interpretación originaria proveniente de la misma legislatura que aprobó la reforma constitucional de 1996 al artículo 54 y posteriormente aprobó la correspondiente ley reglamentaria, pero fue ignorada o desestimada por la sentencia del TEPJF. Al respecto, si bien el marco legal se modificó en 2008 y en 2014, debe tenerse en cuenta que el artículo 54 constitucional no ha sido objeto de reforma alguna sobre el tema particular que se analiza y, por tanto, sigue vigente, por lo que resultaba atendible la interpretación respectiva, pues son las normas legales las que deben ajustarse a la Constitución, y no a la inversa, cuando aquellas la desvirtúan. Asimismo, teniendo en cuenta que dicha interpretación resulta más favorable a la persona humana y permite una mayor representatividad y proporcionalidad de la voluntad del electorado en la integración de la Cámara de Diputaciones, pues adquiriría mayor pluralidad, la Sala Superior debió preferir, por ejemplo, esa interpretación y observar tales precedentes, de acuerdo con los principios pro persona y de progresividad o no regresividad de los derechos humanos de votar (voto activo) y ser elegido (voto pasivo) e igualdad de sufragio, previstos en los artículos 1o. y 35 constitucionales, así como 23 y 26 de la Convención Americana, en lugar de haber realizado otra interpretación que genera mayores distorsiones de sobre/subrepresentación política y viola esos preceptos y los principios constitucionales y convencionales aplicables.

C. En virtud de que con la interpretación sustentada por la mayoría de la Sala Superior son mayores los perjuicios que las ventajas o beneficios que se generan con la restricción a los derechos políticos, en la medida en que una sola fuerza política electoral obtiene la mayoría calificada en la Cámara de Diputaciones que le permite, por sí sola, conformar un bloque legislativo hegemónico y tomar las decisiones más trascendentes en el Estado mexicano, en perjuicio de la forma democrática representa-

tiva de gobierno y los derechos de las minorías, vaciando de contenido y sentido el debate y la deliberación plural en su seno, se advierte que no satisface el requisito de estricta proporcionalidad.

En efecto, el beneficio de la gobernabilidad buscada —como objeto legítimo de la restricción a los derechos políticos de votar, ser votado y sufragio igual—, no se ve compensado con los severos perjuicios que causa la interpretación seguida por la Sala Superior, en tanto que la conformación de la mayoría calificada apuntada genera graves distorsiones a la representación política, desvirtúa el objeto legítimo de la restricción y se contrapone al propósito explícito de la reforma constitucional que estableció la medida, sin que se advierta interés público, ventaja o bien social alguno que justifique que, a través de la restricción de derechos al grado propiciado por la Sala Superior, se conforme esa mayoría calificada en favor de una sola fuerza política electoral, razones por las cuales la medida establecida en la sentencia deviene desproporcionada e injusta (Nogueira, 2011: 121ss). Asimismo, debe tenerse presente que había otras interpretaciones jurídicamente sustentables y viables que se le hicieron valer al TEPJF y restringen en menor medida tales derechos políticos, a la vez que permiten no solo respetar el límite constitucional de sobrerrepresentación previsto, sino los principios constitucionales y convencionales aplicables, así como observar estrechamente el objeto legítimo, propósito o finalidad del sistema mixto electoral mexicano, razones por las cuales se concluye que la interpretación normativa sustentada en la sentencia bajo análisis no supera el juicio de proporcionalidad y, por tanto, deviene inconvencional.

Lo anterior es así, se insiste, no tanto porque la restricción de hasta ocho puntos de sobrerrepresentación del porcentaje de la respectiva votación nacional emitida de cada fuerza política electoral, que prevé el artículo 54 constitucional, sea directamente inconvencional, sino porque la manera como lo interpretó la Sala Superior propicia que se restrinjan los derechos políticos involucrados de manera desproporcionada, y en mayor medida que el referido límite constitucional permitido, así como que se conculquen los principios invocados.

En este orden de ideas, en lugar de la arbitraria, incongruente e inconvencional sentencia que se analiza, la Sala Superior del TEPJF debió haber ponderado las alternativas sólidas y jurídicamente viables de interpretación de la normativa constitucional y convencional aplicable que le hicieron valer en los medios de impugnación que resolvió y diversos

amicus curiae. En tal virtud, y en plena observancia de la jurisprudencia interamericana, que tiene carácter vinculante para las autoridades mexicanas, según lo ha establecido la Suprema Corte, la Sala Superior debió aplicar los principios pro persona y estricta proporcionalidad, y, de entre las alternativas jurídicas que se explican en el siguiente inciso o alguna otra igualmente sólida y viable, optar por una interpretación de la normativa constitucional y legal que menos restringiera el derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a votar y a ser elegidos mediante sufragio igual en una elección auténtica que mejor reflejara la voluntad del electorado expresada en las urnas y, a la vez, se ajustara de mejor manera a los principios constitucionales y convencionales aplicables, así como a la consecución del objeto legítimo, propósito y finalidad del sistema mixto electoral mexicano.

4. *Alternativas de interpretación que menos restringen los derechos políticos involucrados y mejor se ajustan a los principios constitucionales y convencionales aplicables, así como al propósito del sistema mixto electoral mexicano*

Entre las alternativas de interpretación jurídicamente viables y sustentables que se plantearon ante la Sala Superior del TEPJF, a través de medios de impugnación o *amicus curiae*, y restringen en menor medida los derechos políticos involucrados y mejor se ajustan a los principios constitucionales y convencionales aplicables, así como al objeto legítimo, propósito o finalidad del sistema mixto electoral mexicano, cabe mencionar las siguientes tres, las cuales se reflejaron de alguna manera en los votos particulares de la consejera Claudia Zavala, con motivo del respectivo acuerdo del Consejo General del INE, así como de la magistrada Janine Otálora y el magistrado Reyes Rodríguez a la propia sentencia.

Cabe advertir que no es el propósito de este trabajo profundizar en los argumentos que justifican determinada alternativa de interpretación —lo cual sí se analiza a detalle en diversos estudios de las personas que colaboran en esta obra, a los cuales se remite—, sino tan solo destacar que las tres son jurídicamente sólidas y viables —como se demuestra en estos últimos—, por lo que cualquiera de ellas o, en su caso, alguna similar debió preferirse por la Sala Superior del TEPJF, en cabal observancia

del principio pro persona establecido en los artículos 1o. constitucional y 29 de la Convención Americana, en lugar de haber optado por la adoptada que, según se demostró en el inciso que antecede, no supera el juicio o test de proporcionalidad que exige la jurisprudencia interamericana.

A. Una primera posibilidad es la de interpretar de manera sistemática (originaria e histórica) y funcional que los límites establecidos en el artículo 54 constitucional se aplican a toda fuerza política electoral, ya se trate de un partido político o de una coalición; es decir, deben aplicarse de manera coherente y consistente tanto a un partido que compite en forma individual como al conjunto de partidos que compiten en coalición.

Lo anterior fue planteado en diversos medios de impugnación y en el *amicus curiae* presentado por el Observatorio Ciudadano 2023-2024 del CEPNA.[19] El alcance y los argumentos que justifican esta posición son abordados en las colaboraciones de Morelos Canseco, así como de Jorge Alcocer y José Woldenberg.

Entre los argumentos que justifican esta posición se encuentra la interpretación sistemática de carácter histórico, originario y "auténtico" (Wróblewski, 1988: 27-28, 46) otorgada al artículo 54 constitucional realizada por las propias legislaturas de las cámaras de Diputaciones, así como de Senadores, del Congreso de la Unión en 1996, que previamente habían aprobado la reforma al artículo 54 constitucional, y al reglamentarlo en ese mismo año, a través del artículo 59 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecieron: "A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político". En tal virtud y teniendo en cuenta que en esa época los partidos políticos coaligados competían bajo un mismo emblema, el límite de ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación previsto constitucionalmente era aplicable no solo a los partidos políticos que competían en lo individual, sino también a cada coalición, es decir, al conjunto de partidos que conformaban dicha coalición, atendiendo al orden del registro de sus candidaturas, en términos del convenio de coalición correspondiente. Lo anterior fue así, a pesar de que las invocadas exposiciones de motivos de las iniciativas constitucionales de 1993 y 1996 también se referían solo a "partido político" y, sin embargo, se in-

[19] Véase *infra*, el numeral 5 del apartado E, relativo al apéndice documental de esta obra.

siste, el legislador ordinario (conformado por las mismas legislaturas que habían aprobado el texto constitucional de 1996) interpretó la locución para abarcar tanto a cada partido político que competía en lo individual como a cada coalición; esto es, a cada conjunto de partidos políticos que contendían como coalición.

Por su parte, la Suprema Corte también interpretó el artículo 54 constitucional en el sentido de que los límites a la sobrerrepresentación allí previstos operaban tanto para los partidos políticos como para las coaliciones, y tiene por objetivo garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo el acceso de candidaturas de partidos minoritarios e impidiendo un alto grado de sobrerrepresentación de partidos dominantes.[20] Asimismo, la Sala Superior del TEPJF,[21] desde el año 2000, en que por primera vez compitieron coaliciones en el ámbito federal, estableció que el límite de ocho puntos porcentuales a la sobrerrepresentación previsto en el artículo 54 constitucional debía aplicarse a toda fuerza electoral partidaria y, por tanto, opera tanto para los partidos políticos como para las coaliciones; esto es, ese límite se aplica tanto a los partidos políticos que compiten en forma individual como al conjunto de partidos que deciden hacerlo de manera coaligada.

[20] En efecto, la Suprema Corte en diversas ejecutorias ha sostenido: "El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación… Por tanto, el análisis de las disposiciones… debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela" (Acción de inconstitucionalidad 6/98, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, noviembre de 1998, p. 191). Asimismo, "la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada *partido o coalición* un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor" (Acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro I, t. 1, octubre de 2011, p. 304, énfasis añadido).

[21] "Diputados de representación proporcional. Reglas para su asignación a partidos políticos o coaliciones, considerando los límites constitucionales de la sobrerrepresentación", en TEPJF, *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, 2018, vol. II, t. I, Tesis LII/2002, pp. 1406-1408.

Cabe señalar que esta posición fue parcialmente asumida por el magistrado Reyes Rodríguez en su voto concurrente y particular parcial a la sentencia que se analiza, pues si bien consideró fundado el agravio esgrimido por uno de los partidos recurrentes al reconocer la existencia de una omisión legislativa relativa, en tanto que la legislación secundaria se abstiene de establecer la aplicación de los límites de representatividad a las coaliciones previstos constitucionalmente, no le dio el efecto pretendido por el recurrente, por estimar que no era posible subsanar esa omisión legislativa en sede jurisdiccional; desde su perspectiva, al haber variedad de alternativas de interpretación, solo era posible vincular al Legislativo para que, en ejercicio de sus atribuciones, definiera lo conducente hacia el futuro.[22]

No comparto esta última posición. Aun cuando podría estimarse justificada como política judicial guardar, ordinariamente, la deferencia al legislador democrático y vincularlo para ejercer sus atribuciones en materia de sistema electoral para casos futuros (como podría haber sido en los casos jurisdiccionales posteriores a la reforma de 2008, en que tuvo lugar la misma omisión legislativa, donde las distorsiones a la representación política fueron entre leves y relativamente graves, lo cual se abstuvo de hacer el TEPJF), no puede ser así en casos como el presente, en que la distorsión es sumamente grave y de tal magnitud que genera una hipersobrerrepresentación y la conformación de una mayoría legislativa calificada hegemónica que actualiza la violación de los derechos políticos involucrados, se contrapone a la finalidad explícita del sistema mixto electoral mexicano constitucionalmente prevista y conculca los principios constitucionales y convencionales precisados en el inciso que antecede, vaciando de contenido y sentido la deliberación plural en la Cámara de Diputaciones y, en general, la forma democrática representativa de gobierno.

Lo inaceptable de la posición que antecede deriva de que, al permitir la conformación de una mayoría legislativa omnímoda o hegemónica que esté en aptitud de reformar por sí sola la Constitución —no por la voluntad del electorado expresada en las urnas, sino por una indebida interpretación de la normativa aplicable por las autoridades electorales—, conlleva el riesgo de que, lejos de que una mayoría simple en el órgano

[22] Véase *infra*, el numeral 3 del apartado E del apéndice documental de esta obra, en particular, los párrafos 436, 455, 456 y 459-461.

Legislativo cumpla con la eventual vinculación que le formule la Sala Superior para consolidar el sistema mixto de representación proporcional y mayoría relativa constitucionalmente previsto, aquélla podría optar por modificar en su integridad el sistema electoral en perjuicio de los derechos de las minorías, incluso, con la supresión de las curules de representación proporcional, como, de hecho, se propone en la iniciativa de reforma constitucional electoral presentada por el entonces presidente López Obrador el 5 de febrero de 2024, todo lo cual debió haber sido ponderado en el voto concurrente y particular parcial que se comenta.

De allí que, en el caso bajo análisis, la Sala Superior del TEPJF debió asumir la responsabilidad de reparar las violaciones alegadas con motivo de la asignación realizada por el Consejo General del INE y, si era el caso de concluir que se actualizaba una omisión legislativa incompatible con lo previsto en la Constitución, debió ejercer el control de la constitucionalidad y convencionalidad correspondiente, en estricto apego a la jurisprudencia nacional e interamericana. En este supuesto, debió proceder a aplicar en el caso concreto los límites de representatividad para las coaliciones previstos constitucionalmente y, a efecto de asignar las respectivas curules de representación proporcional entre los partidos políticos que conformaron la coalición oficialista ganadora, dada la omisión legislativa, distribuirlas entre dichos partidos con base en los principios constitucionales y convencionales de proporcionalidad, pluralidad, representatividad y cualquier otro que considerara aplicable para salvaguardar los derechos humanos involucrados; hecho lo cual, entonces sí, vincular también al legislador ordinario para definir lo conducente para casos futuros. Sin embargo, al no haberse reparado en sede jurisdiccional nacional la respectiva violación a los derechos humanos y los correspondientes principios constitucionales y convencionales, sería causa de que Mexico incurra en responsabilidad internacional, según se analiza en el siguiente numeral.

B. Una segunda alternativa es considerar los ocho puntos de sobrerrepresentación constitucionalmente permitidos para cada partido político es con referencia al porcentaje de su propia votación nacional emitida, y no con relación a la votación nacional emitida en general en el país, de acuerdo con una interpretación gramatical integral de lo previsto en la fracción V del artículo 54 constitucional, tal como lo sostuvo la consejera

del Consejo General del INE, Claudia Zavala al momento de la asignación de diputaciones de representación proporcional.[23]

Esta posición se hizo valer en algunos de los medios de impugnación presentados ante la Sala Superior, y los argumentos que la sustentan se ponderan en la respectiva colaboración de la propia consejera Claudia Zavala en esta obra. Como se puede apreciar en el voto particular y en su colaboración, la alternativa interpretativa propuesta por la consejera Zavala respeta el propósito establecido en la iniciativa de reforma constitucional de 1996 al sistema mixto electoral mexicano, de evitar la conformación de una fuerza política electoral que pueda, por sí sola, reformar la Constitución; parte de la interpretación de que los límites constitucionales de sobrerrepresentación se aplican a los partidos políticos, por lo que no sostiene que haya omisión legislativa que requiera de control de constitucionalidad y convencionalidad, y se ajusta a los principios de pluralidad, representatividad y otros constitucional y convencionalmente aplicables, por lo que debió también ponderarse preferirla respecto de la que se adoptó por la mayoría de la Sala Superior del TEPJF y resultó inconstitucional e inconvencional.

C. Una tercera alternativa de interpretación es la que sostiene que, exclusivamente para los efectos de la representación proporcional, los diputados de mayoría relativa cuentan para el partido que efectivamente los llevó al triunfo, y no para quien se prevé en el convenio de coalición, a fin de evitar la eventual evasión del partido con mayor votación entre quienes conforman una coalición con respecto a los límites constitucionales que tendrían que declararse conforme a su votación y representación integral de la cámara, con la consiguiente disminución de posiciones para las opciones minoritarias.

Esta posición fue sostenida en el escrito *amicus curiae* presentado ante la Sala Superior por Luis Eduardo Medina Torres y José Reynoso Núñez,[24] cuyas razones que la sustentan se esgrimen en el propio escrito y se explican en la correspondiente colaboración de sus autores en esta obra. También fue la que asumió la magistrada Janine Otálora en su voto particular a la sentencia que se analiza,[25] a cuyos argumentos se remite.

[23] Véase *infra,* el numeral 2 del apartado E de apéndice documental de esta obra.
[24] Véase *infra,* el numeral 6 del apartado E, relativo al apéndice documental de esta obra.
[25] Véase *infra,* el numeral 3 del apartado E de apéndice documental de esta obra.

Como se anticipó, las tres alternativas anteriores se hicieron del conocimiento de la Sala Superior, y son jurídicamente sustentables y viables, por lo que cualquiera de ellas debió haberse preferido a fin de superar el juicio o *test* de proporcionalidad y salvaguardar de mejor manera los derechos políticos inherentes de votar (voto activo), a ser elegido (voto pasivo) y sufragio igual, así como los principios constitucionales y convencionales aplicables, máxime que, a diferencia de lo resuelto por la mayoría de la Sala Superior del TEPJF, ninguna de ellas conduce a la conformación de una mayoría calificada en favor de determinada fuerza política electoral que, por sí sola, pueda modificar la Constitución y genere una sobrerrepresentación excesiva, inconstitucional e inconvencional que, como se explica a continuación, podría ser objeto de fincar responsabilidad internacional para el Estado mexicano.

IV. Perspectivas desde los órganos del sistema interamericano de derechos humanos

Ante la inconvencionalidad de la resolución de asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por el Consejo General del INE y avalada por la sentencia de la Sala Superior del TEPJF que se analiza, así como de la arbitrariedad de esta última por las violaciones procesales y sustantivas apuntadas, se abrió la posibilidad de acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para denunciar las violaciones a los derechos humanos y a la Convención Americana resultantes, en términos de los artículos 44 a 51 de la propia Convención.

Se tiene conocimiento que, dentro del plazo de seis meses posteriores a la emisión de la referida sentencia, múltiples ciudadanas y ciudadanos electores e integrantes de candidaturas, así como —al menos— el Partido Acción Nacional, decidieron promover la petición correspondiente y se está en espera de que la Comisión Interamericana determine acerca de su apertura a trámite y admisibilidad.

Cabe advertir que aun cuando la referida petición tiene relación con la violación a derechos humanos por la forma como el TEPJF y el INE interpretaron y aplicaron las fórmulas relacionadas con el sistema electoral mexicano previsto en la Constitución para la integración de la Cámara de Diputaciones, ello no implica razón alguna para que la Comisión

Interamericana desestime o considere improcedente la petición, toda vez que no se trata de una "cuarta instancia" o de una materia reservada a los Estados, sino que, con su proceder, como se ha destacado en este estudio, el TEPJF y el INE violan directamente derechos humanos establecidos en la Convención Americana.

En efecto, si bien la jurisprudencia interamericana ha establecido que "(e)l sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado… [y] permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales", la propia Corte Interamericana, en el mismo caso, fue puntual en advertir que "la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional sino está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en indebida o ilegítima y contraria a la Convención Americana".[26]

Como se desprende de lo anterior, la sentencia del TEPJF y la normativa legal electoral mexicana, según la interpretaron y aplicaron la Sala Superior y el INE, viola diversos preceptos de la Convención Americana, no se ajusta a los parámetros interamericanos y no supera el juicio o *test* de proporcionalidad, por lo que resulta violatoria de los derechos humanos establecidos en la propia Convención que se precisan en el inciso a) del numeral 2 de este trabajo, y, en consecuencia, serían objeto del informe de fondo que la Comisión Interamericana tenga a bien formular. Incluso, cabría la posibilidad de que, con fundamento en el artículo 29.2.d.ii de su Reglamento, la CIDH decidiera adelantar el estudio y la evaluación de la correspondiente petición, toda vez que su próxima decisión puede impulsar cambios legislativos o de práctica estatal (tanto del INE como del TEPJF) para la integración de la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión y así evitar la repetición de violaciones a los derechos humanos político-electorales en los comicios de 2027 y los futuros, así como la consecuente recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.

En este sentido, un eventual informe de fondo de la Comisión Interamericana, además de fincar la responsabilidad internacional del Estado

[26] Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos,* excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párrs. 166 y 174.

mexicano por la violación de los derechos humanos involucrados [entre otros, motivación adecuada y debida integración de la Sala Superior del TEPJF (8.1); principio de legalidad (9); voto activo y voto pasivo, así como sufragio igual (23), y protección judicial (25.1)] e impulsar la reparación integral de las víctimas, incluidos el referido cambio legislativo o de práctica estatal, como garantías de no repetición, y la justa compensación por daño material e inmaterial, particularmente de quienes debieron haber ocupado una diputación de representación proporcional de no haberse incurrido en tales violaciones y los partidos que les postularon.

De no cumplir el Estado con lo anterior, la Comisión Interamericana estaría en aptitud de presentar el caso ante la Corte Interamericana para que esta última determine, de manera vinculatoria, lo conducente, a fin de reparar integralmente a las víctimas de las correspondientes violaciones a sus derechos humanos.

V. Bibliografía básica

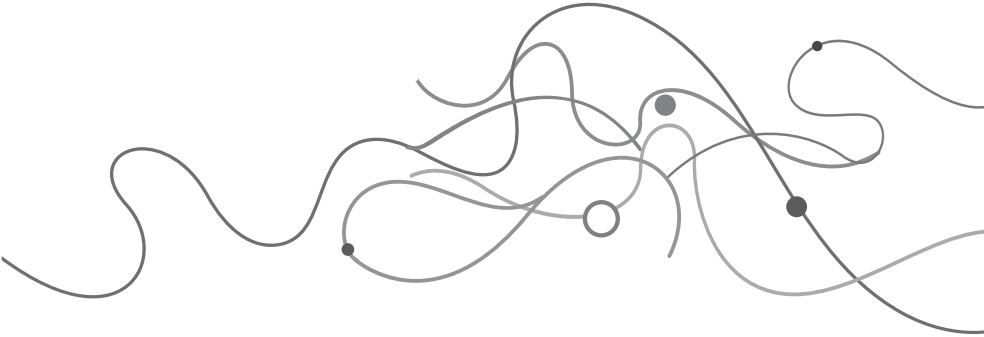
Ezquiaga, Francisco Javier, 1994, "Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional", México, *Isonomía*, núm. 1.

Nogueira Alcalá, Humberto, 2011, "El uso del postulado de proporcionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión", *Estudios Constitucionales*, Santiago, vol. 9, núm. 1, octubre.

Orozco Henríquez, José de Jesús, 2024, "¿Por qué es inconstitucional una sobrerrepresentación superior al 8% y a 300 diputaciones?", *Nexos*, El juego de la Suprema Corte, México, 12 de agosto, disponible en: *https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-es-inconstitucional-una-sobrerrepresentacion-superior-al-8-y-a-300-diputaciones/*

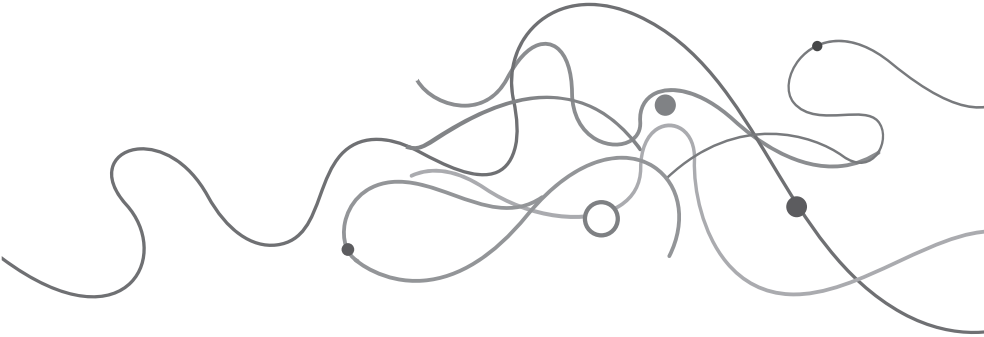
Pinto, Mónica, 1997, "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS-Editores del Puerto.

Wróblewski, Jerzy, 1988, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica,* Madrid, trad. de Arantxa Azurza, Civitas.



quinta parte.

Fuentes documentales



Libro completo en https://tinyurl.com/2p9wbtnj
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786076420003e.2025.c17

Fuentes documentales

1. Evolución del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: *https://tinyurl.com/2b7m8e5n*

2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027, disponible en *https://tinyurl.com/5fhec4mh*

3. Voto particular que formula la consejera electoral B. Claudia Zavala Pérez al acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027, disponible en: *https://tinyurl.com/yare554r*

4. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados, con motivo de los recursos de reconsideración interpuestos por partidos políticos respecto del acuerdo de asignación de diputaciones de representación proporcional por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, incluyendo los correspondientes votos particulares, disponible en: *https://tinyurl.com/4mb82snm*

5. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los expedientes SUP-REC-1250/2024 y acumulados, con motivo de los medios de impugnación promovidos por miles de ciudadanas y ciudadanos, disponible en: *https://tinyurl.com/452wewbs*

6. *Amicus Curiae* presentado por el Observatorio Ciudadano 2023-2024 del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C., a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados, disponible en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7863/7863_24.pdf*

7. *Amicus Curiae* presentado por José Reynoso Núñez y Luis Eduardo Medina Torres a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7863/7863_25.pdf

La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 5 de noviembre de 2025. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* en 14, 12 y 9.5 puntos.

SERIE

EN CLAVE DE JURÍDICAS

EN LA PRESENTE OBRA se realiza un análisis técnico y crítico de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Nacional Electoral relacionadas con la asignación de diputaciones de representación proporcional en 2024, desde una perspectiva constitucional e histórica y desde el derecho internacional de los derechos humanos, así como de las presiones ejercidas por el gobierno a senadores para lograr la mayoría calificada de ambas cámaras del Congreso de la Unión, por parte de las personas mexicanas expertas más calificadas en materia electoral, combinando perfiles tanto del ámbito académico como de quienes desempeñaron algún cargo en el Tribunal Electoral, el IFE o el INE.