



**C. CONSEJERA PRESIDENTE  
CC. CONSEJERAS Y CONSEJEROS  
INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL,  
P R E S E N T E S.**

Quienes integramos el Observatorio Ciudadano 2023-2024 del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. (CEPNA), con fundamento en el convenio de colaboración con ese Instituto Nacional Electoral, suscrito el pasado 30 de agosto de 2023, acudimos ante ustedes con el objeto de realizar diversas manifestaciones sobre la próxima integración de la LXVI legislatura de la Cámara de Diputados, y en específico respecto a la aplicación de los límites establecidos en el artículo 54 de nuestra Constitución.

**ANTECEDENTES**

El pasado 14 de julio, el Observatorio Ciudadano (OC) emitió un pronunciamiento dirigido a ustedes y a las y los magistrados electorales de la Sala Superior del TEPJF sobre la integración de la próxima legislatura de la Cámara de Diputados.

En dicho documento hicimos un exhorto al INE y el TEPJF para “respetar, acatar y hacer valer el sentido y propósito de las normas constitucionales que ordenan sustentar la asignación en el voto de la ciudadanía y limitan la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados”.

El 23 de julio de 2024, en las oficinas centrales del INE, se llevó a cabo una audiencia con la participación de diversos consejeros de ese Instituto e integrantes del OC. En dicha audiencia, a nombre de los miembros del OC que suscribieron el pronunciamiento antes referido, el coordinador del Observatorio explicó que nuestro exhorto tiene como fundamento una interpretación “armónica, sistemática y funcional” de lo establecido por el artículo 54 de nuestra Constitución. Dicha interpretación es la única valedera a la luz del objeto y fin de la norma constitucional, la historia, los precedentes jurisdiccionales y, sobre todo, de los resultados de las elecciones de 2024.

## A. Antecedentes históricos y sentido de la norma

- i. El actual sistema electoral, entendido en su sentido lato, se instaura en 1986, cuando la representación proporcional deja de ser el espacio reservado a las minorías y se convierte en un sistema para que –tendencialmente– el porcentaje de votos de cada fuerza política se equipare al de curules obtenidas por cada una de ellas en la Cámara de Diputados.
- ii. En 1986 se instaura la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que nunca fue aplicada. Diez años más tarde en 1996 una nueva reforma introduce los límites a la sobrerrepresentación, y además consagra otro límite: ninguna fuerza podrá tener más de 300 diputados por ambos principios. Su razón de ser es que ninguna fuerza política pueda reformar por sí misma la Constitución. Esa reforma permitió las coaliciones con emblema único, la transferencia de votos entre partidos coaligados y el registro de listas de coalición para diputados y senadores de representación proporcional, o plurinominales. Cabe señalar que desde 1996 el texto del artículo 54 constitucional sólo ha tenido una modificación, en su fracción II, (2014) para elevar de dos a tres por ciento la votación válida emitida para tener derecho a la asignación de diputaciones plurinominales.
- iii. En 1997, al aplicarse lo dispuesto en el año anterior por el artículo 54, el entonces partido dominante perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Desde ese año y hasta agosto de 2018, ningún partido –por sí mismo– tuvo mayoría absoluta, mucho menos mayoría calificada, ni mediante la participación en coalición.
- iv. En 2008 una nueva reforma legal electoral estableció la prohibición de transferencia de votos entre partidos coaligados. La regla de que cada partido debe aparecer en la boleta con su propio emblema condujo, de manera automática, a suprimir las listas únicas de candidatos plurinominales, y a la regla, aún vigente, de que con independencia de si está coaligado o no, cada partido debe presentar sus propias listas de representación

- v. Como consecuencia de lo anterior, de la ley electoral se suprimió la norma que establecía que, para efectos de la asignación plurinominal, las coaliciones fueran tratadas como si fueran un mismo partido. Esa fue una adecuación indispensable, pero no dejó sin efecto la aplicación de los límites del artículo 54 constitucional a las coaliciones. No hay nada en los documentos que dieron cauce a la reforma de 2007-2008 (iniciativas, dictámenes, discusiones en el pleno, en ambas cámaras del Congreso de la Unión) que sustente la pretensión de que, a partir de entonces, el artículo 54 dejó de ser aplicable a las coaliciones electorales para la Cámara de Diputados.

El debate de hoy no es nuevo. Lo nuevo es el resultado del 2024 y sus efectos en la posible integración de la siguiente legislatura.

#### **B. Precedentes jurisdiccionales**

En 1998, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/1998 la SCJN realizó una interpretación sistemática y funcional del artículo 54 constitucional. Dicha sentencia fue citada *in extenso* en el acuerdo **INE/CG193/2021**, que a su vez fue retomado en el Acuerdo de diciembre de 2023 sobre la forma de asignar los diputados plurinominales en el proceso electoral 2023-2024.

En la referida sentencia, la SCJN señaló que “el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, 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. 3. Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.”

De igual manera, en dicha sentencia se estableció, de forma categórica, 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 en su favor.” (Énfasis añadido)

También la sentencia arroja luz sobre la interpretación de las normas constitucionales atinentes, al establecer que: “... la proporcionalidad en

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." (Énfasis añadido)

También la sentencia arroja luz sobre la interpretación de las normas constitucionales atinentes, al establecer que: "... la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos (...) 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."

De dicha sentencia derivó, a propuesta de la ministra ponente Olga Sánchez Cordero, la Tesis de Jurisprudencia P/J 70/98 de rubro "**MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS**", misma que se retoma en el Acuerdo INE/CG193/2021 y que a continuación se cita íntegramente.

**"MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS<sup>1</sup>.**

El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendentes 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. 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 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

---

<sup>1</sup> Tesis de Jurisprudencia P/J 70/98 novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital: 195151

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, 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."

Existen otros precedentes, incluyendo la resolución de contradicciones de criterios, así como sentencias de la Sala Superior del TEPJF. Sin embargo, el precedente jurisdiccional relevante radica en la sentencia y tesis de 1998, que mantienen su vigencia, puesto que interpretaron el artículo 54 constitucional, que no ha cambiado, salvo en lo ya señalado y que no atañe a su sistemática. Esto es, la SCJN no interpretó la ley con relación a la Constitución, sino que interpretó el 54 constitucional, en sus términos, que siguen vigentes.

El tema que nos ocupa empezó a llamar la atención de las autoridades electorales en 2015, se volvió a discutir en 2018 y produjo nuevas discusiones en 2021. Es erróneo afirmar que las autoridades electorales han tenido a lo largo de esos años un mismo criterio. Por el contrario, en cada una de esas elecciones hubo una discusión y, a su vez, se adoptaron decisiones acordes a las circunstancias.

Sin embargo, hacemos notar que, en 2015, 2018 y 2021 el debate fue sobre las distorsiones que los convenios de coalición estaban generando sobre el sistema electoral, entendido este como la traducción de votos en curules, y las facultades de las autoridades electorales para ajustar los criterios de interpretación constitucional, a fin de evitar la sobre y subrepresentación en los órganos legislativos, a la luz de la expresión de la voluntad popular.

A manera de ejemplo, a continuación, transcribimos algunas consideraciones vertidas por esa Autoridad administrativa en el Acuerdo **INE/CG193/2021**, que reflejan el debate sobre las distorsiones generadas por los convenios de coalición, al considerar, para la asignación de los diputados de representación proporcional, los triunfos

de mayoría relativa conforme lo señalado en esos convenios interpartidistas.

“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, lleve 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 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 sobrerepresentación 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 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." (Fin de las citas)



A manera de referencia, vale recordar que en 2015 la polémica fue por una curul, para alcanzar 251 diputados, que requería la coalición PRI-PVEM para tener mayoría absoluta en esa cámara. Pretensión que no fue alcanzada por esos partidos.

En 2018, la coalición Morena/PT/PES obtuvo 311 curules, lo que resultaba violatorio de la fracción IV del artículo 54 constitucional. Sin embargo, hubo un hecho que provocó un efecto bizarro, el PES perdió el registro y los 56 diputados de MR que por convenio le correspondieron quedaron sin grupo parlamentario, por lo que se interpretó que no se violaba la fracción IV del artículo 54 y la discusión versó sobre el límite a la sobrerrepresentación. En 2021, el debate fue de nueva cuenta sobre los límites a la sobrerrepresentación.

Queremos resaltar que nunca había existido un resultado electoral en el cual una coalición electoral desbordara el límite de 300 diputados, señalado en la fracción IV del artículo 54 constitucional. El debate de 2015, 2018 y 2021 fue sobre la aplicación de la fracción V, es decir el límite de 8 puntos de sobrerrepresentación, no el número máximo de diputados por la suma de triunfos de mayoría relativa y la asignación de representación proporcional.

En este proceso electoral 2023-2024 ocurrió otro hecho inédito. De manera sorprendente, a primera hora del lunes 3 de julio, la secretaria de Gobernación presentó, en la llamada "conferencia mañanera", su cálculo de triunfos de mayoría y asignación plurinominal y proclamó para la coalición de su partido y aliados el supuesto derecho a recibir 364 curules de un total de 500. Dos días después repitió la presentación, aumentando a 372 curules su proyección. En la semana del 22 al 26 de julio, en dos ocasiones la referida servidora pública volvió a presentar proyecciones ahora con 373 curules.

### C. Competencia del INE

En la audiencia del 23 de julio del año en curso, en varias de las intervenciones de integrantes del CG se expusieron argumentos cuestionando la facultad del INE para modificar un acuerdo de Consejo General, a partir del "principio de definitividad", así como a los límites de la autoridad administrativa electoral para interpretar las normas constitucionales y legales que aplica. Al respecto, el OC manifiesta lo siguiente.

De conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados. Esto implica que la fundamentación debe ser exhaustiva y considerar todos los elementos que dieron origen a la determinación.

El Acuerdo INE/CG645/2023 de fecha 7 de diciembre de 2023 tiene entre otros fundamentos lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG193/2021 de fecha 19 de marzo de 2021, en el que se señala lo siguiente:

"La Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del TEPJF arribó a la conclusión de que la Jurisprudencia 29/2015 debía seguir vigente, porque aun cuando era posible que se dieran supuestos que podrían afectar el principio de representación proporcional, ello se debía analizar en cada caso concreto, por lo que atendiendo a cada caso en particular, la autoridad administrativa electoral debía ajustar a los parámetros constitucionales la asignación de diputaciones, resaltando que, el abandono o interrupción de una jurisprudencia solo podía darse a partir de casos concreto y no abstractos.

Como se aprecia, de acuerdo con la interpretación recogida en la Jurisprudencia 29/2015 del TEPJF, es válido que un partido coaligado postule a militantes de otro partido de sus aliados. No obstante, los efectos de esta deben ser interpretados y revisados a la luz de los principios que rigen el sistema mixto de representación previstos en la Constitución.

De esta forma, tal como lo señaló la Sala Superior, **esta autoridad administrativa electoral está obligada a ajustar dicha medida legislativa a los parámetros constitucionales para evitar la sobrerrepresentación de los órganos legislativos.**"

De lo anterior y de los considerandos del Acuerdo de 2021, antes citado, se desprende claramente la atribución de esa autoridad administrativa electoral de "ajustar" las medidas legislativas a "los parámetros constitucionales para evitar la sobrerrepresentación" en la Cámara de Diputados.

Al respecto, dicho Acuerdo, establece:

*"...el juzgador, reconoce que no todo está completamente establecido en las normas jurídicas, empero, existen principios constitucionales que obligan a las autoridades, en este caso la electoral nacional, a constreñirse a ellos con la única finalidad de salvaguardar los bienes jurídicos tutelados por la Constitución y las leyes, es decir, **el INE válidamente atendiendo los principios de pluralidad, proporcionalidad e igualdad del voto y por supuesto, la carta magna, puede determinar el mecanismo de asignación para las diputaciones de la vía de representación proporcional.**"*  
(énfasis añadido)

*"... la propia Sala Superior ha reconocido que en los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no debe exigirse una relación de igualdad entre ellos, sino que deben formar parte significativa, importante, visible y firme del sistema electoral para la integración de las legislaturas y **que, el exceso en la sobrerrepresentación de alguno o varios partidos, constituye un fenómeno que reduce la magnitud del principio de proporcionalidad dentro de esa unidad, que lo puede poner en riesgo de una minimización o suplantación de las fuerzas políticas**".*

En tal sentido, tal como se señala en dicho Acuerdo, el INE se encuentra facultado para realizar los ajustes necesarios para garantizar los principios de pluralidad, proporcionalidad e igualdad del voto previstos en nuestra carta magna.

Cabe señalar que, al fundamentar el Acuerdo de 2023 con el previo INE/CG193/2021, las facultades invocadas por el Consejo General en los considerandos de este último se mantienen vigentes y se incorporan al Acuerdo de 2023 como parte de la fundamentación de este. En tal sentido, no es dable señalar que lo único aplicable es el criterio de verificación de la llamada "afiliación efectiva", que a nuestro juicio es una medida propuesta como un mecanismo para garantizar los principios constitucionales.

En abundamiento a lo anterior, hacemos referencia a lo manifestado por esa autoridad administrativa electoral sobre las conclusiones del Dictamen formulado por la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta, y que arribó a la conclusión de que la Jurisprudencia 29/2015 debía seguir vigente:

*"Es relevante la conclusión, porque en ella claramente se reitera el criterio de la Sala Superior, en el sentido de que la permisión de que un partido coaligado pueda postular a militantes de otro partido, por sí misma, no genera una sobre representación y que corresponde a la autoridad administrativa electoral, en un primer momento, **ajustar su propio acuerdo de asignación de diputados y diputadas plurinominales a los parámetros constitucionales para evitar la sobre o sub representación de los órganos legislativos** y, en su caso, a la autoridad jurisdiccional, cuando se presente para su análisis un caso concreto, en el cual, incluso, se puede apartar de la jurisprudencia."*

Las consideraciones vertidas en el multicitado Acuerdo de 2021 son esenciales para interpretar los alcances del emitido en 2023 para el mismo tema, debiendo ser consideradas para su interpretación. Lo anterior tal como lo ha establecido la SCJN en las siguientes dos tesis:

Registro digital: 2003254  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Décima Época  
Materias(s): Civil, Común  
Tesis: I.3o.C.21 K (10a.)  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, página 2060

Tipo: Aislada

**COSA JUZGADA. AL ANALIZARLA DE OFICIO, EL JUZGADOR DEBE RESPETAR EL PRINCIPIO DE QUE EN EL ESTUDIO DE CUALQUIER SENTENCIA LOS CONSIDERANDOS RIGEN A LOS RESOLUTIVOS Y SIRVEN PARA INTERPRETARLOS.** La cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, por lo que el Juez está obligado a analizarla de oficio en cuanto advierta su existencia. Ahora, en ese ejercicio el juzgador debe respetar un principio esencial en el estudio de cualquier sentencia, consistente en que los considerandos rigen a los resolutiveos y sirven para interpretarlos. Esa postura es reconocida por la doctrina procesal moderna, ya que ésta ha admitido que, así como para interpretar la demanda es necesario su estudio conjunto y racional, el mismo criterio rige para interpretar una sentencia.

Registro digital: 184403

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: XX.1o. J/62

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Abril de 2003, página 1026

Tipo: Jurisprudencia

**SENTENCIA. LOS CONSIDERANDOS DE ÉSTA, RIGEN A LOS RESOLUTIVOS Y SIRVEN PARA INTERPRETARLOS.** Cuando existe discrepancia entre un considerando de una sentencia y un resolutiveo de la misma, debe entenderse que los considerandos rigen a los resolutiveos y sirven para interpretarlos; y, por ende, los argumentos de la sentencia, por sí mismos, no causan agravios al quejoso, cuando éstos no han conducido a la ilegalidad de la resolución reclamada.

En conclusión, la autoridad electoral administrativa está obligada a considerar como primer criterio para la aplicación de su acuerdo de diciembre de 2023 los objetivos y propósitos del sistema de representación proporcional, para, en su caso, realizar los ajustes que permitan asegurar la vigencia de los valores tutelados por las normas constitucionales y legales, sin que pueda invocarse como impedimento para dicha autoridad el llamado "principio de definitividad", pues este no puede considerarse de un valor superior a los principios que tutela de



manera directa el artículo 54 constitucional, en particular lo establecido en sus fracciones I, IV y V.

En efecto, no es obstáculo para la conclusión anterior que el referido acuerdo del CG del INE del 7 de diciembre de 2023 no se haya impugnado en la etapa de preparación de la elección, toda vez que dicho acuerdo no hace sino reproducir en gran medida la normativa constitucional y legal aplicable, cuyos alcances y distorsiones a la representación política y la posible afectación a los derechos políticos se aprecian propiamente al momento de su aplicación por parte de la autoridad electoral, por lo que es en este último momento en que se requiere optar por una interpretación sistemática y funcional de dicha normativa para garantizar el respeto a todos y cada uno de los principios y reglas constitucionales aplicables y hacer efectivos los derechos políticos involucrados. En este sentido, como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral, es al momento de la asignación que la autoridad electoral administrativa está no solo habilitada sino "obligada a ajustar dicha medida legislativa a los parámetros constitucionales para evitar la sobrerepresentación de los órganos legislativos".

#### **D. Problemática 2024**

El debate hoy es muy preciso y gira en torno a una pregunta: ¿Deben aplicarse las reglas y límites del artículo 54 a las coaliciones electorales?

Quienes sostienen que no les son aplicables, lo hacen con una interpretación literal o gramatical del artículo 54 constitucional, señalando que la palabra "coaliciones" no aparece en el texto de ese artículo.

El Observatorio Ciudadano sostiene que sí son aplicables.

Lo hacemos basados en la historia, la jurisprudencia y a partir de una interpretación sistemática y funcional del artículo 54 constitucional, en su integralidad, y en relación con otros principios y reglas constitucionales aplicables.

Lo hacemos además porque esta Autoridad electoral (INE) así lo ha interpretado al aplicar lo establecido en la fracción I del mismo artículo 54 constitucional.

Veamos de manera integral lo que, desde 1996, establece ese artículo:

"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;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres<sup>2</sup> 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 plurinomial. 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

---

<sup>2</sup> Dos por ciento de 1996 a 2014.

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.

Como se puede observar, todas las fracciones del artículo antes citado hacen referencia al término "partido político" y no a coaliciones; no obstante, es de toda evidencia que esta Autoridad electoral (INE) ha interpretado que la referencia a "partidos políticos" en la fracción I incluye también a las coaliciones, y que por tanto el requisito se puede cumplir a través de éstas últimas, en los términos que disponga la ley.

Las limitaciones del artículo 54 constitucional son aplicables a partidos y coaliciones, siguiendo una secuencia que debe ser respetada en el procedimiento de asignación de diputados plurinominales.

Si se interpreta a la letra el primer requisito, contenido en la fracción I, y se afirma que el artículo 54 no es aplicable a las coaliciones llegaríamos a una situación imprevista: ninguno de los 6 partidos que formaron las dos coaliciones de 2024 habría tenido derecho a postular candidatos de RP, puesto que ninguno postuló, al menos, a 200 candidatos de MR.

Por lo anterior, es que desde el Observatorio Ciudadano consideramos que el artículo 54 constitucional deberá interpretarse de manera integral considerando los métodos gramatical, lógico, teleológico, sistemático, histórico y de respeto a los derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, tal como lo estableció la SCJN en la tesis de rubro **"INTERPRETACION DE LA LEY, INSTRUMENTOS AL ALCANCE DEL ORGANO**

**JURISDICCIONAL PARA LA.”** La cual se cita a continuación para su fácil referencia.

Registro digital: 223218

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Octava Época

Materia(s): Común

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo VII, Abril de 1991, página 192

Tipo: Aislada

**“INTERPRETACION DE LA LEY, INSTRUMENTOS AL ALCANCE DEL ORGANO JURISDICCIONAL PARA LA.** La labor de interpretación de una norma no puede realizarse atendiendo únicamente a la letra del precepto (método gramatical) o significado estrictamente técnico calificado de la expresión (como el proporcionado por los peritos al desahogar un cuestionario), pues no es inusual que el legislador emplee términos o palabras con el mismo sentido, alcance o significado por los cuales éstas se emplean en otras disposiciones legales afines a la misma materia, o a otras materias pero del mismo ordenamiento jurídico. Por lo tanto, cuando se plantea un conflicto sobre la significación que deba asignarse a un término o palabra empleada en alguna disposición legal, de la que no exista una interpretación auténtica, es decir, elaborada por el propio legislador, es deber del Tribunal servirse de todos los métodos gramatical, lógico, sistemático o histórico reconocidos por nuestro sistema jurídico, en cuanto le puedan servir en su tarea. Así debe procederse incluso tratándose de una norma de carácter fiscal, pues en todo caso para su aplicación es indispensable desentrañar el alcance o significado de las expresiones que componen su texto, con la única limitación de no introducir elementos normativos novedosos (interpretación extensiva), ni aplicar la norma a casos distintos de los previstos en ella (analogía), según lo prohíbe categóricamente el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1473/90. Harinera y Manufacturera de Orizaba, S.A. de C.V. 28 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Asimismo, debe tenerse presente que el párrafo 1 del artículo 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que "las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho".

Ahora bien, también es de explorado derecho que en la interpretación de la misma norma no caben interpretaciones discrepantes, esto es, interpretar una acepción de manera contradictoria o desigual en el mismo texto normativo.

Existen en la propia Constitución otros artículos que ilustran bien la manera correcta de aplicar una regla que, literalmente referida a un partido político, debe interpretarse y aplicarse también a las coaliciones electorales.

El artículo 41 constitucional -segundo párrafo de la base I- dispone que "los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, ... así como ... garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular...". Esta disposición es aplicable no sólo a las candidaturas de los partidos políticos a los distintos cargos de elección popular, sino también a las candidaturas que postulen las coaliciones electorales para competir por el sufragio de la ciudadanía.

El artículo 56 constitucional establece 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.*" Desde el año 2000 el IFE/INE han interpretado que, para esos efectos, las coaliciones sean consideradas como si fueran un solo partido.

En consecuencia, si la fracción I del artículo 54 se puede cumplir a través de coaliciones y sólo así pueden participar en la asignación de diputaciones plurinominales, a estas deben serles aplicables las demás

fracciones del mismo artículo, como ya lo estableció la sentencia de la Corte que interpreta dicho artículo y afirma -de manera expresa y categórica- que el sistema del 54 constitucional aplica tanto para partidos como coaliciones. Lo anterior a su vez se confirma con la interpretación dada hasta la fecha a las porciones citadas de los artículos 41 y 56 constitucionales en lo que respecta a las candidaturas de las coaliciones y el otorgamiento de constancias de primera minoría a la fórmula de la coalición que hubiere obtenido la segunda mejor votación en la entidad federativa.

Es por ello que debe rechazarse la alegada interpretación gramatical de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional para considerar que dichas fracciones aplican solamente a cada uno de los partidos políticos que conformaron la coalición ganadora (Morena, PT y PVEM) y no al conjunto de ellos. Tal interpretación literal resulta asistemática, pues pretende la interpretación aislada de una norma, sin tomar en cuenta todas las reglas del sistema, como los artículos 54 fracción I y 56 de la Constitución; así como disfuncional, pues no atiende al objeto y fin de las reglas y principios constitucionales aplicables, como los artículos 1º, 35, 40, 51, 52 y 60 de la Constitución, y se abstiene de hacer efectivos los derechos humanos involucrados.

En su lugar, debe optarse por una interpretación sistemática y funcional de todas las normas constitucionales y legales aplicables, que sea plenamente respetuosa de los principios constitucionales *pro persona*, proporcionalidad, pluralidad y República representativa y democrática, así como de estándares internacionales de derechos humanos y precedentes de la Sala Superior del TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, se transcribe la tesis de la SCJN en que se establece que la interpretación que se realice de una norma deberá ser la más favorable a la persona.

Registro digital: 2014204  
Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Décima Época  
Materia(s): Constitucional  
Tesis:P. II/2017 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tipo: Tesis Aislada

**"INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**

El principio de interpretación conforme se fundamenta en el diverso de conservación legal, lo que supone que dicha interpretación está limitada por dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo; por un lado, aquél encuentra su límite en la voluntad del legislador, es decir, se relaciona con la funcionalidad y el alcance que el legislador imprimió a la norma y, por otro, el criterio objetivo es el resultado final o el propio texto de la norma en cuestión. En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada; asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconveniente un precepto legal. En ese sentido, sólo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconveniente; por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional. Al respecto, dicha técnica interpretativa está íntimamente vinculada con el principio de interpretación más favorable a la persona, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme de todas las normas expedidas por el legislador al texto constitucional y a los instrumentos internacionales, en aquellos escenarios en los que permita la efectividad de los derechos humanos de las personas frente al vacío legislativo que previsiblemente pudiera ocasionar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición de observancia general. Por tanto, mientras la interpretación conforme supone armonizar su contenido con el texto constitucional, el principio de interpretación más favorable a la persona lo potencia significativamente, al obligar al operador jurídico a optar por la disposición que más beneficie a la persona y en todo caso a la sociedad."

A mayor abundamiento, a continuación, se enlistan las razones por las que, en el tema que nos ocupa, debe aplicarse una interpretación conforme el principio pro persona.

1. De acuerdo con el principio pro persona previsto en el artículo 1º constitucional -según lo establece la jurisprudencia de la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y 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 del 8% debe ser la más favorable a la persona humana. Por tanto, se debe optar por la interpretación que restrinja en menor medida los derechos en juego, como son el derecho humano de la ciudadanía a la igualdad del voto y a elegir representantes legislativos y acceder a los cargos correspondientes en condiciones de igualdad y no discriminación (previstos en los artículos 1º, 35, 52 y 54 constitucionales, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En este sentido, se debe optar por una interpretación que solo permita que la ciudadanía que constituya la minoría pueda estar subrepresentada hasta en un 8%, respecto de otra que conduzca a que pueda estarlo en 20% o más, como ocurre con la alegada interpretación gramatical.

Debe tenerse presente que la posibilidad constitucional de que la fuerza electoral que constituya la mayoría esté sobre-representada hasta un 8% también implica que las fuerzas electorales que constituyan la minoría no estén subrepresentadas en más de un 8%. Efectivamente, esa posibilidad de sobre/subrepresentación es una restricción a los derechos humanos (i) a la igualdad del voto y (ii) a elegir representantes legislativos, pero para que esa restricción sea constitucional y legítima debe acotarse al 8%. De allí que, de acuerdo con el principio pro persona, se debe optar por la interpretación que restrinja en menor medida los derechos humanos involucrados, como es aquella que acota la sobre-subrepresentación al 8% y no la que permite ampliarla hasta 20% o más.

2. La viabilidad de la citada interpretación sistemática y funcional más favorable a la persona humana se evidencia con lo sostenido por la primera integración de la Sala Superior del TEPJF que, desde el año 2000, estableció que el límite del 8% a la sobre-representación 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 (Tesis LII/2002); esto es, se aplica tanto a los partidos políticos que compiten en forma individual como al conjunto de partidos que deciden hacerlo de manera coaligada, como una unidad para efectos de la ciudadanía.
3. En esa ocasión, la Sala Superior avaló no solo la interpretación realizada por el Consejo General del entonces IFE sino la "interpretación auténtica" realizada por las propias legislaturas de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en 1996 que, previamente, habían aprobado la reforma al artículo 54 constitucional y, al reglamentarlo, a través del artículo 59 del entonces COFIPE, establecieron que "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". De allí que la interpretación constitucional originaria del referido artículo 54 condujera a sostener, fácilmente, que el límite del 8% de sobrerrepresentación era aplicable también a cada coalición, es decir, al conjunto de partidos que conformaban dicha coalición.
4. No es obstáculo para lo anterior que, con motivo de las reformas legales de 2008 y 2014, las autoridades electorales hayan optado por una interpretación gramatical del artículo 54 constitucional y considerado que el límite se aplica a cada uno de los partidos políticos en lo individual, aunque participen coaligados y en su conjunto lo rebasen. Debe advertirse que dicha interpretación ha generado, en la práctica, como lo reconoció el propio CG del INE en el invocado acuerdo de 2021, diversas distorsiones a la representación política -en un inicio, ligeras (2012 y 2015), pero cada vez más graves (como en 2018, y se pretende ahora en

2024), ante el abuso y estrategias electorales de los partidos políticos, lo cual debe corregirse, pues implicaría la inobservancia de los invocados principios y reglas constitucionales aplicables y devendría en un fraude a la Constitución.

5. En efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 54 constitucional sólo ha tenido la reforma señalada en materia de porcentaje de votación de su fracción II y, por tanto, deben respetarse los límites establecidos en sus fracciones IV y V, tanto para partidos político como para coaliciones, como se estableció por la interpretación auténtica del legislador originario en 1996, la puntualizó la SCJN en 1998 y la avaló en el 2000 el Tribunal Electoral, pues son las normas legales las que deben ajustarse a la Constitución y no a la inversa.
6. Cabe señalar también que la interpretación sistemática y funcional propuesta por nuestro Observatorio Ciudadano, a diferencia de la gramatical, no solo toma en cuenta todas las reglas constitucionales y legales aplicables sino que permite la mejor observancia, respeto y efectividad de los principios constitucionales, no solo el invocado pro-persona sino los de proporcionalidad y pluralidad -reiteradamente hechos valer por la jurisprudencia de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral-, así como el de representatividad, que deriva del principio fundacional de constituirnos como una República representativa y democrática, por lo que debe preferirse por la interpretación gramatical.
7. En efecto, dicha interpretación sistemática y funcional permite que la representación política en la Cámara de Diputados sea más representativa, proporcional y democrática, al acercarse más a la voluntad popular, la fuerza electoral real y la votación obtenida por cada partido político o coalición, así como plural, al tener acceso una mayor variedad de fuerzas políticas e ideologías a la propia Cámara.
8. Toda vez que la fracción IV del artículo 54 constitucional también establece el límite constitucional de que ninguna fuerza electoral

partidaria pueda tener más de 300 diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, al proceder a la asignación de curules de representación proporcional, las autoridades electorales deben cuidar igualmente que el conjunto de partidos políticos que integraron la coalición ganadora no rebase dicho límite. Es claro que este primer límite constitucional garantiza la pluralidad de la Cámara de Diputados, al asegurar que el 40% de sus integrantes provengan de partidos políticos distintos al de la fuerza electoral mayoritaria.

Finalmente, de interpretar el artículo 54 conforme lo manifestado por la secretaria de Gobernación se generarían graves distorsiones, contrarias a los objetivos del sistema de representación proporcional señalados por la SCJN, tales como los siguientes:

- El partido político (PVEM) que resultó quinto lugar en votación sería el segundo en número de curules -por ambos principios- en la próxima legislatura de la Cámara de Diputados.
- El partido político que obtuvo el sexto lugar en votación (PT) sería la cuarta fuerza en la Cámara de Diputados.
- En otras palabras, con la mitad de los votos del PAN, el PVEM tendría más diputados. Y con menos de la mitad de los votos de MC, el PT tendría más diputados que ese partido.

Es cierto que en el pasado hemos tenido casos en donde se presentaron diferencias pequeñas que permitieron a un partido con menos votos tener más curules, sin embargo, la distorsión generada era marginal, no de las proporciones que pueden llegarse a concretar si se atiende la pretensión del gobierno y su partido.

Finalmente, queremos dejar planteado un tema también relevante: desde 2008 la ley electoral prohíbe la transferencia de votos entre partidos. Pero a partir de 2015, vía convenio de coalición, se empezaron a transferir curules en distritos ganadores, lo que, por donde quiera que se le vea, es una forma fraudulenta de transferir votos, como ya lo había identificado esta autoridad electoral en su dictamen del 2021. Ahora



existe un doble fraude a la ley. En 2024 Morena transfiere al PVEM y al PT 90 distritos ganados, los que Morena compensa tomando 87 curules plurinominales.

Si en la asignación por partido de distritos ganadores el criterio es el voto y no el convenio, el voto popular otorgó a Morena mayoría de votos en 250 distritos ya que el PT no obtuvo un solo distrito con mayoría de votos por sí mismo, mientras que el PVEM obtuvo sólo 6 distritos.

En conclusión, así como se interpreta que la fracción I del artículo 54 es aplicable a las coaliciones, de igual forma las fracciones IV y V del mismo artículo son aplicables a las coaliciones.

En consecuencia, Morena, PT y PVEM no deben tener, en conjunto, más de 300 diputados en la próxima legislatura de la Cámara de Diputados.

**CDMX, 2 DE AGOSTO DE 2024**

**Jorge Alcocer V.**

**Elba M. Arjona Ortiz**

**Rosa María Cano**

**Morelos Canseco Gómez**

**José Ramón Cossío Díaz**

**Carlos A. Flores Vargas**

**María Marván Laborde**

**Rodrigo Alfonso Morales  
Manzanares**

**Arturo Núñez Jiménez**

**José de Jesús Orozco Henríquez**

**Diego Valadés**

**Paula Sofía Vásquez**

**José Luis Vázquez Alfaro**