



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN EL CONSEJERO PRESIDENTE LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, LA CONSEJERA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ Y EL CONSEJERO CIRO MURAYAMA RENDÓN, EN EL ACUERDO INE/CG467/2021 EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL SECRETARIO TÉCNICO DEL COMITÉ TÉCNICO ASESOR PARA LOS CONTEOS RÁPIDOS 2020-2021 (COTECORA) EN RELACIÓN CON EL MECANISMO DE ASIGNACIÓN DE LAS CURULES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, APROBADO MEDIANTE DIVERSO INE/CG193/2021.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), presentamos **voto particular** respecto del punto primero del orden de día, de la segunda sesión extraordinaria urgente del Consejo General de este Instituto, celebrada el 20 de mayo de 2021, con base en las siguientes consideraciones.

Las solicitudes y pregunta formuladas por el Comité Técnico de Conteos Rápidos (COTECORA) a través de su secretario técnico, respecto al contenido del punto Primero del acuerdo INE/CG193/2021, están relacionadas con dos cuestiones esenciales relacionadas con la manera en cómo se llevará a cabo la aplicación de la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

El primero tiene que ver con la determinación de cuáles son los triunfos por mayoría relativa que se deben contabilizar para cada uno de los partidos políticos que participan en coalición, cuando dichos partidos postulan personas candidatas que se encuentran afiliadas a otro de los partidos coaligados, o cuando pertenecen a determinado grupo parlamentario, en los casos de elección consecutiva.

En este punto, la información solicitada por el COTECORA es pertinente, porque con la finalidad de evitar la distorsión propiciada al principio de representación proporcional por los acuerdos estipulados en los convenios de coalición, y con el propósito de hacer prevalecer el principio de pluralidad a través de una mejor distribución de curules que permita integrar a las minorías al órgano legislativo, en el acuerdo mencionado, el Consejo General adoptó el criterio de "afiliación efectiva" para determinar a qué partido político de los coaligados se le cuantificaría el triunfo de mayoría relativa, estableciendo tres reglas para ello.

El COTECORA debe contar con elementos ciertos para la aplicación de la metodología elaborada para realizar las estimaciones respecto a la integración de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIA NELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

la cámara de diputadas y diputados y esos elementos solo se los puede proporcionar el Consejo General, porque se obtendrán de la verificación que realice la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Esta parte de la respuesta la compartimos plenamente, porque se dota al COTECORA de los insumos necesarios para realizar el conteo rápido.

Sin embargo, nos separamos de la respuesta a la pregunta relacionada con el contenido de la parte final del inciso b) del punto de acuerdo Primero, que fue aprobada por la mayoría, porque dicha respuesta parte de una aplicación **literal** de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), soslayando los valores de pluralidad y proporcionalidad en la representación, que contiene el diseño constitucional previsto en los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se considera que la postura de las Consejeras y los Consejeros que integran la mayoría, no atiende los objetivos centrales que orientaron el sentido del acuerdo INE/CG193/2021 aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y que a su vez fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-RAP-68/2021 y acumulados, consistente en que, al realizar la asignación de diputaciones de RP, se alcanzara una composición integral de la Cámara de Diputados respetuosa de los límites establecidos en la CPEUM, más equilibrada y **acorde con la votación realmente obtenida por cada partido político**.

Desde nuestra perspectiva, la lectura e interpretación gramatical que sostiene la mayoría respecto del capítulo II del Título Segundo del Libro Segundo de la LGIPE (artículos 15 a 20) atinente a la representación proporcional para la integración de las Cámaras y las fórmulas de asignación, desconoce la motivación que propició el acuerdo y la sentencia precisados en el párrafo anterior y mantiene una de las posturas que generaron, precisamente, las distorsiones advertidas en la asignación de diputaciones de RP en los años 2015 y 2018.

Estimamos que la posición de la mayoría no es acorde con el espíritu de tales documentos, consistente en realizar una interpretación conforme con la Constitución, que evite el incumplimiento de límites de sobre y sub representación reconocidos en el sistema constitucional y atienda las razones históricas y teleológicas que motivaron la representación proporcional a partir de la igualdad del sufragio.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CORDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

En concreto, a reserva de desarrollarlo a lo largo del presente Voto Particular, la y los suscritos disintimos de la mayoría en los aspectos siguientes:

La interpretación y aplicación de los preceptos de la LGIPE concernientes a las fórmulas de asignación de diputaciones de RP debe ser conforme con el texto, los principios y los valores contenidos sobre el particular en la CPEUM. No se puede sostener una lectura aislada de dichos preceptos legales, porque tal postura conlleva a las experiencias de los años 2015 y 2018 que de manera evidente propiciaron una distorsión al principio de RP y a la composición de la Cámara de Diputados.

La propuesta que sostenemos no está generando una nueva fórmula de asignación, simplemente plantea una interpretación de los preceptos legales que la prevén, a partir de lo establecido en los citados acuerdo INE/CG193/2021 y sentencia SUP-RAP-68/2021 y acumulados.

En ese sentido, la y los suscritos consideramos que para poder determinar y aplicar los límites constitucionales y legales de representación, se debe tener en consideración como universo de referencia el número de diputaciones por ambos principios, es decir, 500, pues solo de esta manera se puede garantizar que el número de curules a que tenga derecho cada partido político, respecto de la composición total de la Cámara, sea proporcional al número de votos obtenidos en las urnas. Es en la CPEUM donde se ordena de manera clara y precisa que es el **número total de diputaciones que integran la Cámara de Diputados (500)** el referente a partir del cual se deberán realizar las operaciones necesarias de asignación a efecto de observar el aludido mandato constitucional.

Por otra parte, en esta misma lógica de favorecer el pluralismo y una integración de la Cámara de Diputados **más acorde con la votación real de cada partido político**, la y los suscritos estimamos que 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 extraordinario que la CPEUM prevé ante situaciones excepcionales donde después de aplicar las fórmulas correspondientes no exista otra alternativa de asignación.

En efecto, para nosotros, la interpretación debía realizarse a partir de los valores y principios que rigen el sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados, porque dicha interpretación es la que hace eficaz el sistema y permite cumplir con la finalidad del principio de representación proporcional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

La base argumentativa que desde nuestro punto de vista debía sostener la respuesta al COTECORA es la siguiente:

Lo determinado por el Consejo General en el punto Primero, inciso b) del acuerdo INE/CG193/2021 dice:

[...]

*Para efectos de la determinación del partido político al que corresponden los triunfos en los Distritos uninominales correspondientes a candidatas y candidatos postulados por una coalición, se tomarán en consideración los criterios siguientes:*

*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 Diputados, por lo que en la asignación de diputaciones federales de representación proporcional 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 3% de la votación, de conformidad con el artículo 54, Base V, de la Constitución."*

La definición de lo previsto en el inciso b) transcrito debió establecerse a partir de la revisión integral del acuerdo, así como del análisis constitucional que con posterioridad ha realizado la Sala Superior en distintos precedentes, como la ejecutoria del recurso de apelación SUP-RAP-68/2021 y sus acumulados<sup>1</sup>.

Esta autoridad al aprobar el Acuerdo INE/CG193/2021 estableció que el sistema electoral mexicano parte de la base epistémica de igualdad del sufragio, en consonancia con el reconocimiento establecido por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al cual, todos los ciudadanos deben gozar de los mismos derechos y oportunidades para participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

La igualdad jurídica y de oportunidades en la participación política se traduce, respecto del derecho de sufragio en su vertiente activa, en que cada persona ciudadana tiene derecho a votar y que su voto tiene no sólo la misma importancia y transcendencia en su emisión respecto al de los demás, sino igualmente en la producción de sus efectos útiles, que no son otros que la generación de

<sup>1</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/media/pdf/14f44458449bce7.pdf>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

representación política en los órganos democráticos representativos; o bien, que tengan el mismo peso para la adopción de decisiones públicas, en el caso de formas de participación directa o semidirecta.

En este sentido, la igualdad del sufragio significa que los votos deben contar igual cuando son emitidos y cuando éstos son computados, pero, además, acorde con el sistema electoral de que se trate, **debe prevalecer la igualdad entre los sufragios cuando éstos se traducen en la asignación de escaños entre los contendientes en la elección.**

En el caso mexicano, la igualdad epistémica del sufragio se sustenta a través de la perspectiva histórica y teleológica de la representación proporcional en nuestro país.

### PERSPECTIVA HISTÓRICA

La reforma constitucional de 1977 modificó el sistema democrático representativo mexicano al configurar un sistema donde los representantes populares serían electos por distritos uninominales de mayoría relativa (MR) y por distritos plurinominales de representación proporcional (RP).

El objetivo fundamental de la introducción del principio de representación proporcional, acorde a la exposición de motivos de dicha reforma, fue promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados, de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas del país.

El principio de MR se refiere al tipo de votación por el que se elige a quien obtenga el mayor número de sufragios emitidos durante la jornada electoral. Bajo este principio, los votos tienen el mismo peso en el momento en que éstos son emitidos y contados, pero no todos cuentan igual al momento de traducirse en cargos de representación, puesto que sólo los votos que se emitieron a favor del partido o candidato ganador en un distrito electoral cuentan (para efectos de su representación), mientras que los votos emitidos para el o los partidos perdedores no son tomados en consideración. El principio de RP se refiere al sistema de elección basado en la asignación de cargos de representación popular tomando como base el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en un espacio geográfico determinado.

El principio de RP se refiere al sistema de elección basado en la asignación de cargos de representación popular tomando como base el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en un espacio geográfico determinado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

En nuestro país, la inclusión del principio de RP tuvo como propósito abrir los cauces para canalizar las diferentes inquietudes sociales y políticas, ampliar la representación nacional al permitir que fuerzas minoritarias estuvieran debidamente representadas en el Congreso de la Unión y fortalecer al poder legislativo para que pudiera ejercer adecuadamente sus atribuciones.

En el caso del sistema proporcional, existe no sólo una igualdad de los votos en el momento de ser emitidos y contabilizados, sino también al traducirse en escaños. Ello responde al hecho de que la finalidad es reproducir, en la medida de lo posible, el grado de preferencias electorales obtenidas por cada una de las opciones políticas contendientes en la integración de los órganos de representación.

Así lo ponen de manifiesto las sucesivas reformas al sistema de RP, que han tenido el propósito de **reflejar de mejor manera la voluntad popular en la conformación de los órganos legislativos, bajo el supuesto que una mejor representación provoca mayor legitimidad al régimen político.**

La reforma constitucional de 1986 aumentó el número de diputados electos por el principio de RP de 100 a 200; la de 1993 eliminó la cláusula de gobernabilidad y disminuyó de 350 a 315 el tope de diputados por ambos principios que podía tener un partido político en la Cámara de Diputados. En 1996 el Poder Revisor de la Constitución volvió a ajustar este tope para que el límite máximo fuera de 300 diputados. Además, incluyó una nueva disposición que establecía que, en ningún caso, un partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que representaran en un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Es decir, para asegurar una mayor proporcionalidad entre el porcentaje de votos que obtiene un partido y el porcentaje de escaños que ocupa, la brecha que existe entre ambos no puede ser mayor al ocho por ciento.

El propósito de dicha determinación constitucional fue procurar una traducción adecuada del voto ciudadano en la integración de la Cámara baja, donde se representa la diversidad política de la sociedad mexicana. Así lo hizo saber el Poder Revisor de la Constitución cuando, en 1996, introdujo el límite de sobre representación del ocho por ciento a la ley suprema.

La exposición de motivos en materia de representación argumentó:

(...) 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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

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. [...]

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.”

La intención del constituyente es vigente pues incluso en la reforma constitucional de 2014-2015 mandató expandir este límite como una obligación a implementarse en las treinta y dos entidades de la República Mexicana. Si bien desde 1996 se estableció la inclusión de legisladores de RP como obligación a todas las entidades, cada una gozaba de libertad configurativa para regularlo.

*“Artículo 116. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

*II. Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.*

*En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación 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 legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales [énfasis añadido].”*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

## PERSPECTIVA TELEOLÓGICA

Uno de los análisis más relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en torno al tema que nos ocupa se encuentra en la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 6/1998, en la cual precisó el significado del principio de representación proporcional instaurado en el sistema electoral. Las premisas asentadas en esa sentencia definen la naturaleza del principio de representación proporcional, así como su finalidad en el sistema electoral mexicano; y en ella se señala lo siguiente:

DÉCIMO. En este apartado se hará el estudio del principio de proporcionalidad en materia electoral, tal como fue concebido por el órgano revisor de la Constitución, por ser éste el sustento de la decisión que debe emitirse.

El término representación tiene diversos significados, diferentes entre sí, aunque políticamente tiene una definición. La representación política, llamada también representación por elección, en tanto fundamento de la democracia representativa propia del Estado moderno, nació como un modelo alternativo a la democracia directa, difícil de cumplirse en las sociedades masificadas. [...]

Por otra parte, la teoría señala que una de las consecuencias de la representación política nacional es la creación de sistemas de representación política (mayoría, representación proporcional o mixto) que refleje de la mejor manera la voluntad popular y el interés nacional.

En relación al sistema de representación proporcional, cabe señalar que sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados, entre ellos, las Cámaras Legislativas. Este sistema tiene como objeto fundamental atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; *en este sistema las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el Proceso Electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de los partidos.*

[...]

Por otra parte cabe destacar que *el sistema electoral mixto*, que participa de los principios de mayoría y de representación proporcional, *busca garantizar el control de las estructuras legislativas por el primer sistema, utilizando el sistema de representación proporcional con la finalidad de crear un colchón de curules para compensar la desproporción que genera el sistema mayoritario.*





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

En el año de mil novecientos setenta y siete se abandona dentro del orden jurídico mexicano el sistema de diputados de partidos y se adopta un sistema electoral mixto, en el que el principio de mayoría se complementa con el de representación proporcional. El primero de ellos se funda en que el candidato se convierte en diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado Distrito por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas; en el segundo, tienen acceso a la Cámara no sólo los candidatos que hayan logrado la votación mayoritaria, sino también los que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente.

[...]

Así, 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.

Atento a todo lo anterior, dentro del sistema político mexicano se introdujo el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración, pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país. Así, se desprende que el principio de representación proporcional dentro del sistema electoral mixto se traduce, en instrumento del pluralismo político que llevó a su inserción en la Constitución Federal desde el año de mil novecientos setenta y siete y que a la fecha se mantiene vigente.

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 total.
3. Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

dominantes.

[...]

Ahora bien, considerando los diferentes métodos o modelos que pueden aplicarse para hacer vigente este principio de representación proporcional, en el **sistema electoral mexicano sus bases generales se instituyen en el artículo 54 de la Constitución Federal**, de cuyo análisis se llega al convencimiento de 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, 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 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 proporcionalidad 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 soportan.” [Lo resaltado es propio de este Acuerdo]

Con base en las premisas anteriores, el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, emitió, entre otras, la tesis de jurisprudencia número P./J. 70/98, cuyo rubro y texto es:

"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 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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

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, 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.*"

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VIII, noviembre de 1998, tesis P./J. 70/98, página 191).

Con posterioridad a la emisión de esta jurisprudencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-209/99, en el cual reiteró la finalidad del principio de representación proporcional, a saber: el valor del pluralismo político y la equitativa proporción de la cantidad de votos obtenidos por los partidos respecto al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos en el órgano legislativo, impidiendo que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre representación.

Las mismas premisas en cuanto a los valores que arroja el principio de representación proporcional han sido sostenidas de manera permanente en las diversas sentencias emitidas por ambos órganos jurisdiccionales al resolver los diversos medios de control constitucional de su competencia.<sup>2</sup>

Lo mismo ha sucedido con las decisiones emitidas por la Sala Superior del TEPJF, ya que las resoluciones han sido consistentes en determinar cómo valores constitucionales del principio de representación proporcional, la asignación de asientos legislativos en proporción a los votos de la ciudadanía, el pluralismo y la representatividad.

En efecto, ha sido criterio de la Sala Superior, establecer principios que deben ser tutelados en el proceso de asignación por la vía de la representación proporcional, estos son, el principio de pluralidad y el principio de proporcionalidad. El primero

<sup>2</sup> Por lo que hace a la SCJN, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas; 26/2011 y sus acumuladas; 41/2012 y sus acumuladas; 22/2014 y sus acumuladas; entre otras. En cuanto a la Sala Superior del TEPJF, pueden consultarse a manera de ejemplo, las sentencias SUP-REC-936-2014; SUP-JDC-567/2017 y sus acumulados; así como SUP-REC-057/2003; SUP-JDC-1617/2006 y SUP-REC-67/2009, SUP-REC-68/2009, SUP-REC-69/2009, SUP-JDC-658/2009, SUP-JDC-659/2009, SUP-JDC-660/2009 y SUP-JDC-661/2009, acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

implica la representación efectiva de la representación política y el segundo, se refiere a que la representación ante el órgano legislativo sea acorde a la votación obtenida. Es decir, que el número de votos sea lo más parecido al número de curules obtenidas en los órganos legislativos, pues **la representación proporcional no es otra cosa sino el mecanismo para garantizar el pluralismo político, reflejo directo de la voluntad popular.**

Dicho criterio se vio reflejado en la sentencia SUP-REC-666/2015 y acumulados<sup>3</sup>, al conocer de la impugnación a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional de la Asamblea Legislativa realizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal pues diversos actores consideraban que se había aplicado de forma errónea. La Sala precisó los objetivos del modelo de representación proporcional a fin de revisar la normativa constitucional y electoral aplicable al caso y señaló:

...  
El sistema de mayoría relativa se basa en el principio de que el partido o el candidato que más votos recibe obtiene la diputación a elegir, en tanto que el sistema de representación proporcional busca asignar los cargos, entre los diversos contendientes, en proporción a los votos que cada uno de ellos obtuvo en una determinada demarcación electoral.

En el caso del sistema mayoritario, no todos los votos cuentan igual al momento de traducirse en cargos de representación, puesto que sólo los votos que se emitieron a favor del partido o candidato ganador en un distrito electoral cuentan para efectos de su representación, mientras que los votos emitidos para el o los partido(s) perdedor(es) no son tomados en cuenta.

Lo contrario acontece en el caso del sistema de representación proporcional, pues aquí existe no sólo una igualdad de los votos en el momento de ser emitidos y contabilizados, sino también al traducirse en escaños. Ello responde al hecho de que la intención de este sistema es, precisamente, determinar el porcentaje de preferencias que obtuvo cada uno de los partidos políticos que contienden en una elección.

...

En esta misma ejecutoria, la jurisdicción consideró que a pesar de que existen límites constitucionales y legales para la sub y sobre representación, esto no significa que no existan casos en los que **las autoridades electorales deban propiciar un equilibrio entre los votos recibidos y las curules que se les**

<sup>3</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REC/SUP-REC-00666-2015.htm>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CORDOVA VIANIELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

**otorgan conforme a los principios de proporcionalidad e igualdad del voto que rigen nuestro sistema electoral. Al respecto, la sala consideró:**

Cabe precisar que no se desconoce que la sub y sobre representación permiten que un partido político tenga un mayor o menor número de diputados, en relación con su porcentaje de votación obtenido. Sin embargo, esa permisión no significa en modo alguno que las autoridades electorales otorguen a un partido político el número de diputados que sea necesario para alcanzar el límite del ocho por ciento de sobrerepresentación, ni tampoco que esas autoridades sean omisas en ajustar el número de diputados que correspondan efectivamente a un partido político con base en su porcentaje real de votación, a fin de evitar que tengan un menor número de diputados de los que efectivamente les corresponde con base en ese porcentaje. Por el contrario, las autoridades electorales deben propiciar el equilibrio, de ahí que evitar una sobre y sub representación excesiva entre los partidos políticos es el objetivo a alcanzar.

En consecuencia, para propiciar que los partidos políticos sub representados se acerquen lo más posible a la votación que efectivamente obtuvieron, es necesario ajustar el número de diputados que correspondió a los partidos políticos sobrerepresentados, a fin de hacerlo acorde también a su porcentaje de votación.

Esto es así, porque como se ha señalado, la posibilidad de sobrerepresentación no significa que se deba otorgar tantos diputados como correspondan hasta alcanzar el límite permitido. En cambio, el límite de subrepresentación sí impone a las autoridades electorales hacer los cambios conducentes, para garantizar que los partidos políticos con menor número de diputados cuenten con los que efectivamente les corresponda de conformidad con su votación.

Así, en caso de que en la asignación de diputados de representación proporcional haya partidos políticos sobre y sub representados, a fin de garantizar el adecuado equilibrio en la conformación del órgano legislativo, las autoridades electorales deben llevar a cabo el ajuste que sea necesario, por mandato expreso del artículo 292, fracción III, del Código Electoral local; con base en dicha perspectiva particular de proporcionalidad se debe realizar la interpretación de la fórmula de asignación.

...  
Así, la votación que recibieron cada uno de los partidos políticos, constituye el factor que delimitará el número de diputados que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

corresponderá a cada uno de los partidos políticos, porque sin negar la posibilidad de que puedan estar o no sobre o sub representados, lo cierto es que esa sobre y sub representación será solamente en el porcentaje permitido así como su mayor cercanía y proporción a la votación que obtuvieron.

En este entendido, si las autoridades electorales del Distrito Federal deben verificar la proporcionalidad (mayor cercanía entre el número de diputados con el porcentaje de votación), entonces deben deducir a los políticos sobrerrepresentados, el número necesario de diputados para acercarlos lo más posible a su votación obtenida. A su vez, esas autoridades deben asignar el número de diputados a los partidos políticos subrepresentados, hasta hacerlo lo más acorde a su porcentaje de votación.

Ahora bien, la Sala Superior al emitir su sentencia SUP-REC-1273/2017 y acumulados<sup>4</sup>, ante la impugnación de la asignación de diputaciones de Representación Proporcional en el estado de Nayarit, señaló que los sistemas de representación proporcional tienden a lograr, en la mayor medida de lo posible, la igualdad entre los ciudadanos, teniendo como eje rector la máxima expresión de los sistemas representativos, el voto, por lo que se debe otorgar el mismo peso específico o, por lo menos, en la medida de lo posible, acercar a esa proporción, la votación de la libertad ideológica, que se cristaliza en el máximo órgano deliberativo de las democracias, los parlamentos.

Por ello, argumentó, para dotar de vigencia y eficacia al principio de igualdad entre los ciudadanos, a su voto se le debe otorgar igual o similar peso, mediante la asignación de curules en los Congresos. Tal principio hace prevalecer también le pluralidad política e ideológica en los modernos Estados de Derecho. Así sostuvo:

...  
La idea de la que parte el constituyente permanente es precisamente que debe existir una proporción entre la votación obtenida por cada partido político y el número de integrantes de la legislatura local independientemente del principio por el cual se hubieran obtenido las diputaciones (mayoría relativa o representación proporcional). La única excepción a dicho principio es los escaños obtenidos por mayoría relativa que no pueden modificarse aún en el supuesto de sobrerrepresentación por lo que los ajustes necesariamente deben recaer en las diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional  
...

<sup>4</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/REC/SUP-REC-01273-2017.htm>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

En esta misma sentencia, donde valida la compensación constitucional que la sala regional Guadalajara realizó en su sentencia SG-JDC-113/2017 y acumulados<sup>5</sup>, argumentó que, de acuerdo con Fernando Silva García<sup>6</sup>, la democracia se basa en el principio de igualdad, el cual procura dar voz y voto a los grupos sociales que posean una cierta representación en esa comunidad. Ello con la finalidad de evitar la imposición de las mayorías, aludiendo que esa razón, la democracia no es sólo una regla de la mayoría, ya que, el cuarenta y nueve por ciento de la población no puede ser prisionero del cincuenta y uno por ciento.

Así, el diseño de los sistemas electorales puede variar, desde aquellos que se desarrollan bajo un modelo de mayoría relativa, hasta los que, como en el caso de México, se construyen con base en sistemas mixtos, al convivir de manera simultánea el de mayoría relativa, como el de representación proporcional.

Resaltando que este último, busca que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso a los órganos legislativos.

Estos criterios también fueron retomados en la sentencia que dictó la Sala Superior en el SUP-REC-1320/2018 y acumulados<sup>7</sup>, sobre la asignación de diputaciones del Congreso de Colima. La Sala Superior destacó 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:**

88. Igualmente, este órgano jurisdiccional ha sustentado que los principios de mayoría relativa y de representación proporcional - no se exige una relación de igualdad entre ambos- deben formar parte significativa, importante, visible y firme del sistema electoral para la integración de las legislaturas de los Estados, y que, el exceso en la sobrerrepresentación de alguno o varios partidos, constituye un fenómeno que reduce la magnitud del principio de proporcionalidad

<sup>5</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0113-2017.pdf>

<sup>6</sup> Derechos Fundamentales. Democracia y estado de derecho en materia electoral. Tirant lo Blanch, p. 358.

<sup>7</sup> Consultable en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1320-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1320-2018.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

dentro de esa unidad, que lo puede poner en riesgo de una minimización o suplantación de las fuerzas políticas.<sup>8</sup>

De igual forma, en esa sentencia, la Sala Superior reconoció que, en el actual derecho electoral mexicano, el principio de representación proporcional tiende a garantizar, de manera efectiva, la **pluralidad en la integración de los órganos legislativos y la igualdad del voto**.

94 La Sala Superior ha sostenido que los sistemas de representación proporcional tienden a lograr, en la mayor medida posible, la igualdad entre los ciudadanos, teniendo como eje rector la máxima expresión de los sistemas representativos, el voto, por lo que se debe otorgar el mismo peso específico o, por lo menos, en la medida de lo posible, acercar a esa proporción, la votación de la libertad ideológica, que se materializa en el máximo órgano deliberativo de las democracias, los parlamentos.

95 Así, para dotar de vigencia y eficacia al principio de igualdad entre los ciudadanos, a su voto se le debe otorgar igual o similar peso, mediante la asignación de curules en los Congresos. Tal principio hace prevalecer también la pluralidad política e ideológica en los modernos Estados de Derecho.

Como corolario de lo expuesto, es válido afirmar que los operadores jurídicos encargados de interpretar y aplicar las disposiciones atinentes a la integración de los órganos representativos, en las cuales entren en juego las reglas propias de la representación proporcional, no deben efectuar una lectura gramatical de las reglas legales que desarrollan las bases constitucionales, sino que en todo momento deben privilegiar acercamientos que favorezcan la consecución del estado de cosas pretendido con su incorporación al ordenamiento mexicano.

En consecuencia, conforme lo argumentado y como se desarrolla en los párrafos subsecuentes, de los mandatos constitucionales relacionados con la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión,<sup>9</sup> así como de otras disposiciones análogas previstas por la propia Constitución para la conformación de las legislaturas locales y del Congreso de la Ciudad de México,<sup>10</sup> interpretadas en conexión con la proclamación relativa a que la soberanía reside esencial y

<sup>8</sup> Párrafo extraído de la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-1320/2018 y acumulados.

<sup>9</sup> Fundamentalmente, artículos 52 a 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> Artículos 116, fracción II, y 122, apartado A, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

originariamente en el pueblo mexicano, y con la adopción como forma de gobierno de una República representativa en la cual el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión,<sup>11</sup> se deduce un **mandato de proporcionalidad en la representación de las distintas opciones políticas votadas por el electorado**, tan sólo limitado por los efectos de las elecciones en las demarcaciones uninominales sujetas al principio de mayoría relativa, cuyos triunfos constituyen un elemento dado no susceptible de modificación por el principio de representación proporcional, el cual, no obstante, tiene como propósito fundamental atemperar las distorsiones inherentes al sistema de mayoría relativa, en la medida en que este solo toma en consideración, para la conversión de sufragios en escaños, a la fuerza política con el mayor número de votos alcanzados, sin importar cuan magra o amplia pueda ser esa mayoría.

Efectivamente, como se explicó, la interpretación teleológica de las disposiciones atinentes a la representación proporcional, hacen patente que el objetivo de este particular sistema electoral es que la representación política de un órgano democrático de carácter colegiado guarde correspondencia con los votos emitidos en la elección, de tal suerte que todas las visiones políticas relevantes existentes al seno de la sociedad participen en la discusión y en la toma de decisiones que inciden en la vida en comunidad.

Entonces, la articulación de ambos sistemas electorales procura, por un lado, conservar las ventajas ofrecidas por el sistema de mayoría relativa, especialmente aquella que permite identificar la candidatura con un electorado específico, y por otro, permitir que las opciones políticas con un cierto grado de aceptación por parte del electorado sean consideradas en la integración paritaria del órgano legislativo, en función de la votación que hubieren logrado, sin más limitación que la derivada de los triunfos logrados al amparo de la mayoría relativa, mismos que no pueden ser desconocidos, ni siquiera en aras de alcanzar una representación plena con el cuerpo electoral.

Por lo expuesto, la intelección de las disposiciones legales que desarrollan las bases constitucionales para la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión debe ser en una clave que se compadezca de la función legitimadora de la representación política como expresión de la pluralidad existente en la comunidad, de ahí que, en su caso, deban rechazarse aquellas interpretaciones que, al amparo de la literalidad de uno o varios enunciados normativos, conduzcan a resultados deficitarios desde el punto de vista de la representación política, como serían, por ejemplo, aquellos que, en lugar de abonar a la concordancia entre lo votado y la conformación del cuerpo legislativo,

<sup>11</sup> Artículos 39 a 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANIELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

produzcan el efecto contrario, ya sea para adoptar la sobrerrepresentación o su equivalente negativo, la subrepresentación.

Esta forma de interpretar las disposiciones constitucionales y legales se encuentra también concretada en la sentencia recaída a los recursos de apelación SUP-RAP-68/2021 en la que la Sala Superior resolvió la controversia endereazada contra el acuerdo INE/CG193/2021, en la cual, estableció en el marco constitucional del principio de representación proporcional las siguientes directrices:

## 9.2 Marco constitucional del principio de representación proporcional

En la actualidad, el artículo 52 de la Constitución general establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 500 diputados: 300 correspondientes a distritos uninominales que serán elegidos según el principio de votación MR, y 200 según el principio de RP.

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

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

Por otra parte, para efectos de la elección de las 200 diputaciones restantes, se implementó el sistema de RP, que implica la asignación de diputaciones a los distintos partidos políticos que hayan alcanzado un mínimo de tres por ciento de la votación válida emitida<sup>12</sup>, buscando que su representación en el órgano legislativo refleje la fuerza representativa alcanzada por la obtención de votos.

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

Ahora bien, dada la dinámica de las elecciones, existen divergencias naturales en la relación voto-representación, situación que la Constitución

<sup>12</sup> Artículo 54, fracción II de la Constitución





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

general reconoce, por lo que estableció un límite máximo de diputaciones que una fuerza puede detentar y un margen porcentual de ocho puntos que posibilita a un partido político contar con un número de curules por ambos principios que exceda su porcentaje de votación hasta el límite referido.<sup>13</sup>

El sistema constitucional descrito encuentra sus razones en la necesidad de asegurar la presencia plural de las fuerzas políticas que representan el sentir de la sociedad, pero que, bajo un sistema exclusivo de MR, resultarían excluidas de la configuración legislativa. Asimismo, busca evitar la sobrerrepresentación de los institutos políticos dominantes, frente a aquellos que son de carácter minoritario.<sup>14</sup>

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

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

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

Existen sistemas distintos al nuestro que, en su propia lógica, permiten la existencia de votos diferenciados o de dos votos para que la ciudadanía defina, por un lado, los escaños de MR y, por otro, la fuerza que otorga a las opciones políticas en un contexto de RP.

Sin embargo, sin importar el tipo de sistema, lo que es un elemento común, es la necesidad de que la configuración de los órganos refleje la voluntad popular en cuanto a la representación que otorga la ciudadanía a las fuerzas políticas contendientes, es decir, la equitativa proporción

<sup>13</sup> Artículo 54, fracciones IV y V de la Constitución General.

<sup>14</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de rubro: MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

entre la cantidad de votos obtenidos por los partidos políticos y el número de curules a que tengan derecho en el órgano legislativo.<sup>15</sup>

Atendiendo a los valores de pluralidad y proporcionalidad en la representación, el diseño normativo constitucional, establece distintas bases que regulan la elección de los doscientos diputados por RP,<sup>16</sup> parte de las cuales han sido comentadas en párrafos anteriores, pero que conviene señalar para evidenciar la intención del constituyente permanente:

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

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

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

En este caso, la normativa reconoce la necesidad de que exista un parámetro objetivo para considerar que una fuerza política cuenta con una representatividad relevante. Ello, toda vez que la implementación de RP se relaciona directamente con el valor de pluralidad, en cuanto a que opciones relevantes, pero minoritarias, accedan a los escaños y puedan ejercer la representación que se desprende de los votos alcanzados.

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

<sup>15</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF en los expedientes SUP-JRC-209/99; SUP-REC-57/2003; SUP-JDC-1617/2006; SUP-REC-67/2009; SUP-REC-68/2009; SUP-REC-69/2009; SUP-JDC658/2009, SUP-JDC-659/2009, SUP-JDC-660/2009 y SUP-JDC-661/2009, acumulados; SUP-REC936-2014; así como SUP-JDC-567/2017 y acumulados.

<sup>16</sup> Artículo 54, fracciones I a VI de la Constitución General.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CORDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

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

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

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

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

Esta base no aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

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

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

En esta última base, la norma constitucional perfila la construcción de la fórmula que resulte aplicable para la asignación de diputaciones por RP, destacando que otorga mayor importancia al cumplimiento de los valores de pluralidad y proporcionalidad, por lo que mandata que la fórmula prevea un mecanismo de asignación que resuelva, primeramente, las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

posibles discrepancias en cuanto a las curules obtenidas y el porcentaje de votación obtenido y, posteriormente, permita asignar las curules restantes a los partidos que no se colocaron en dicha discrepancia.

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

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

Como se puede advertir, las Bases I y II para la asignación de diputaciones por el principio de RP prevén, en primer lugar, el requisito para que los partidos políticos tengan derecho registrar sus listas regionales, consistente en acreditar que el partido político participa con candidaturas por mayoría relativa en, por lo menos, doscientos distritos uninominales y, en segundo lugar, el requisito para tener derecho a que le puedan ser atribuidas diputaciones por RP, el cual consiste en **alcanzar, por lo menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.**

Si bien en el artículo 15, numeral 2, de la LEGIPE se hace una referencia a la votación total emitida para el cálculo del tres por ciento requerido a los partidos para tener derecho a que le sean asignadas diputaciones por el principio de RP, en virtud de que la base constitucional estipula que el tres por ciento se debe obtener de la votación válida emitida, acorde con en el criterio de jerarquía normativa, este Consejo General considera que debe prevalecer esta última (votación válida emitida) para calcular el citado porcentaje. Cabe resaltar que este requisito constituye una **barrera constitucional** para la asignación de diputaciones por el principio de RP.

Como **primer límite**, si uno o más partidos políticos no alcanzan el referido porcentaje de votación, no podrán participar en la aplicación de la fórmula de asignación y, al igual que sucede con los votos recibidos por las candidaturas independientes, los votos nulos y los votos por candidatos/as no registrados/as, se deducirán sus votos obtenidos de la votación que servirá de base para la asignación (votación nacional emitida), a efecto de lograr una mayor proporción en la distribución de curules por RP entre los partidos que sí alcanzaron el porcentaje, pues tal como lo consideró la Sala Superior, dicha norma constitucional





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

*“...reconoce la necesidad de que exista un parámetro objetivo para considerar que una fuerza política cuenta con representatividad relevante, (...) toda vez que la implementación de RP se relaciona directamente con el valor de pluralidad, en cuanto a que opciones relevantes, pero minoritarias, accedan a los escaños y puedan ejercer la representación que se desprende de los votos alcanzados.”*

Cumplido lo anterior, la Base III estipula, que con independencia y de manera adicional a las constancias que hubieren obtenido las y los candidatos de los partidos por el principio de mayoría relativa, **a los partidos políticos** les serán asignadas paritariamente por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputaciones de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal, siguiendo el orden que tengan las y los candidatos en las listas correspondientes (alternancia).

Cabe precisar que esta base constitucional ha sido interpretada por la jurisdicción en el sentido de que alcanzar el tres por ciento de la votación válida emitida no concede en automático el derecho del partido político a que le sean asignadas candidaturas, sino solo le otorga la posibilidad de participar en la asignación acorde con las reglas previstas para ello. Además, también se ha interpretado que esta base *“...evidencia la naturaleza mixta del sistema e introduce como elemento referencial para la asignación, el concepto de “votación nacional emitida”, (...) que, a su vez, representa el cumplimiento al valor de la proporcionalidad voto-representación”*.

El **segundo límite constitucional** se encuentra previsto en la Base IV del artículo 54, el cual consiste en que **ningún partido político** puede contar con más de 300 diputaciones por ambos principios, límite cuyo objeto es, según lo determinó la Sala Superior, *evitar un efecto pernicioso del sistema de elección que pudiera llevar a una disminución de las fuerzas en la configuración total de la Cámara de Diputadas y Diputados, cumpliendo con el valor de la pluralidad*.

En la Base V se prevé el **tercer límite constitucional**, que consiste en que **en ningún caso**, un partido político pueda contar con un número de diputaciones **por ambos principios** que representen un porcentaje total de la Cámara de Diputados y Diputadas, que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida.

Asimismo, se dispone que este límite no aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje mayor de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

Es claro que con este límite constitucional se materializa la intención de respetar el valor de proporcionalidad en la asignación de diputaciones, ya que para establecerlo se toma en consideración la **votación nacional emitida** (votación depurada de todos aquellos votos que pudieran alterar el valor real de cada curul, como lo son los votos nulos, los votos emitidos a favor de candidaturas independientes, de candidatos/as no registrados/as y de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de la votación válida emitida) como elemento para calcular el número máximo de diputaciones por ambos principios que un partido puede tener en la Cámara, y considerando que el sistema de su integración es mixto (MR y RP) reconoce las divergencias naturales que se pueden presentar en la relación voto-escaños, y a partir de ello, estipula un margen porcentual de ocho puntos que posibilita a un partido contar con un número de curules que exceda su porcentaje de votación, entendiendo que el margen porcentual de ocho puntos es un límite máximo que sirve como elemento unificador de la fórmula, frente a la imposibilidad de fraccionar una diputación que ya fue asignada, pero de ninguna manera puede entenderse como un derecho para que le sea asignado un mayor número de diputaciones hasta agotar el porcentaje de sobrerrepresentación, pues lo que se busca con la asignación por RP es integrar a los partidos minoritarios a la representación y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Finalmente, la Base VI establece que las diputaciones que resten después de aplicar los límites previstos en las fracciones IV o V se deben asignar a los demás partidos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa de sus respectivas votaciones nacionales efectivas (a la que se le deducen también los votos del o de los partidos a los que se les aplicaron los límites citados).

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

Ahora bien, el desarrollo legislativo de la representación proporcional para la integración de ambas Cámaras y de las fórmulas de asignación, el artículo 15, numerales 1 y 2 de la LGIPE establece lo siguiente:

“1. Se entiende por **votación total emitida**, la suma de todos los votos





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

*depositados en las urnas. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por **votación válida emitida** la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.*

*2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como **votación nacional emitida** la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para Candidatos Independientes y los votos nulos. [...]” (Énfasis añadido)*

Acorde con el numeral 2 del referido artículo, 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 hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidaturas independientes y los votos nulos. Toda vez que esta definición legal no prevé la resta de los sufragios para las personas candidatas no registradas, a partir de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 15, párrafo 2 y 16 de la referida Ley, este Consejo General determinó que para obtener dicha votación nacional, **también debían deducirse los votos de las personas candidatas no registradas**, pues para aplicar la fórmula de proporcionalidad pura en la asignación de diputaciones de RP era necesario cuantificar solamente los votos obtenidos por los PPN con derecho de asignación, ya que de otro modo se crearía una distorsión indebida en el universo de votos a considerar para la aplicación de la fórmula citada, en perjuicio del principio de proporcionalidad. Dicha interpretación fue confirmada por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-68/2021 y acumulados, por considerar que el partido apelante omitió combatir las razones expuestas para justificar la decisión.

Por su parte, el párrafo 3 del artículo 15 **reitera los límites previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la CPEUM.**

El artículo 16 de la LGIPE regula lo inherente a la fórmula de proporcionalidad a que se refiere la fracción III del artículo 54 de la CPEUM, en tanto que los artículos 17 a 20 establecen el procedimiento para la asignación y distribución de diputaciones. Al respecto, las disposiciones referidas establecen lo siguiente:

#### Artículo 16.

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

a) Cociente natural, y

b) Resto mayor.

2. Cociente natural: es el resultado de dividir la **votación nacional emitida** entre los **200** diputados de representación proporcional.

3. Resto mayor: es el **remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político**, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor **se utilizará** cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

#### Artículo 17.

1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los diputados que **se le asignarían** a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural, y

b) Los que **se distribuirían** por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

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.

3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo anterior se le asignaran las curules que les correspondan en cada circunscripción, en los siguientes términos:

a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas, y

c) Si aun quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo anterior.

#### Artículo 18.

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I. Se obtendrá la **votación nacional efectiva**. Para ello se deducirán de la votación nacional emitida los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;

II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros será el total de diputados que asignar a cada partido, y

IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

2. Para asignar a las diputadas y los diputados que les correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, en cada una de las circunscripciones;

b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;

c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados por asignar en cada circunscripción plurinominal, y

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

#### Artículo 19.

1. Determinada la asignación de diputados por partido político a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 17 de esta Ley y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre cuarenta, para obtener el cociente de distribución;

b) La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignaran, y

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar los que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

#### Artículo 20.

1. En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Respecto al sistema de asignación de curules por el principio de representación proporcional, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-68/2021, la Sala Superior consideró, que para cumplir con el mandato constitucional, la LGIPE establece el sistema de asignación de curules de RP, utilizando como parámetro esencial el voto, a efecto de que la distribución de curules refleje la





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

**representación otorgada por la ciudadanía y para ello definió lo que debe entenderse por votación total emitida, votación válida emitida y votación nacional emitida, con el objeto de contar con un universo de votos directamente relacionado con los partidos políticos y así estar en posibilidad de conocer el porcentaje que representan como fuerza política, en relación directa con la voluntad popular y con ello desarrollar la fórmula correspondiente, así como para detectar si un partido político no alcanzó el umbral de votos necesario para participar en la aplicación de la fórmula y contar con un parámetro porcentual necesario para detectar la existencia de sobrerrepresentación.**

Para la Sala Superior, el desarrollo legislativo previsto en la LGIPE evidencia que **la fórmula desarrollada para la asignación tiene como propósito alcanzar el valor de proporcionalidad que se desprende de las directrices constitucionales**, aunado a que los conceptos de cociente natural y resto mayor representan el común denominador que debe utilizarse para la asignación de diputaciones por RP, ya que el primero constituye el número de votos necesarios para alcanzar una curul, que permite calcular el total de curules que, **en principio, podrían ser asignadas a un partido político** y, el segundo, un elemento que permite distribuir las curules que no fueron asignadas por cociente natural.

Según la Sala Superior, los conceptos descritos en el desarrollo legal reflejan claramente la relación voto-representación y la intención del legislador de asegurar que la asignación de curules por el principio de RP **garantice el valor de proporcionalidad**.

En este punto es importante resaltar lo expuesto por la Sala Superior con relación a lo que implica el desarrollo de la fórmula.

Al respecto sostiene, que como **primer paso**, se deben determinar las diputaciones que corresponden a cada partido político aplicando el cociente natural y el resto mayor, con el objeto de que el total de curules de RP que **correspondería de acuerdo con la votación obtenida**.

Esto es, para determinar el número de diputaciones que se le “asignarían” a cada partido conforme con el número de veces que contenga su votación el cociente natural, se toma como base, precisamente, la votación del partido. Hecho lo anterior, si aún quedaran diputaciones por asignar, se define las que se “distribuirían” a cada partido por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada uno de los partidos en la asignación de las curules.

Para determinar el número de curules que se le asignaría a cada partido en esta



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

primera etapa, lo que se toma en consideración es la votación que cada partido obtuvo, **SIN adicionar los puntos porcentuales de sobrerrepresentación**, porque el límite de sobrerrepresentación es un parámetro máximo que el legislador pone frente a la imposibilidad de fraccionar diputaciones, para constatar que no se sobrepase un partido, pero no para que se incremente de manera artificial el porcentaje de votación para determinar el número de diputaciones que a cada partido le corresponde en la primera fase, pues eso implicaría mermar las posibilidades de los partidos minoritarios de pasar a una segunda fase de distribución.

Desahogado el ejercicio preliminar anterior, se debe proceder a verificar si alguno de los partidos se encuentra dentro de los límites constitucionales, para lo cual es necesario conocer el **total de diputaciones** que corresponden a cada partido político por el principio de MR (definido con base en el criterio de “afiliación efectiva”) y el número de diputaciones que en la primera etapa se le asignaría a cada partido por RP, ya que los límites previstos en el artículo 54 de la Constitución se refieren al **total de diputaciones (500) por ambos principios (300 MR y 200 RP)**.

Es en este momento de constatación en el que cobra relevancia la finalidad del principio de RP en el sistema, pues debe recordarse que aun cuando el legislador reconoce la posibilidad de discrepancia en la relación voto-representación en el sistema mixto, la aplicación de la fórmula debe darse en armonía con los valores y principios constitucionales y alineada al propósito de RP (generar espacios de representación para las fuerzas minoritarias) tal como quedó justificado en el inciso J) del acuerdo INE/CG193/2021) que fue confirmado por la Sala Superior.

Por tanto, la verificación del límite de sobrerrepresentación en esta fase debe ser lo más cercana al porcentaje de votación propia de cada partido, a efecto de que las diputaciones excedentes puedan ser distribuidas entre los demás partidos con el nuevo cociente de distribución (el cual se calcula con la votación nacional efectiva, esto es, aquella que resulta de restar a la votación nacional emitida, los votos del partido o partidos que se colocaron en alguno de los límites constitucionales), pues de esta forma se alcanza el valor de proporcionalidad perseguido constitucionalmente mediante la adopción del sistema mixto de representación en la asignación final o definitiva de las diputaciones, esto es, se logra que el número de votos sea lo más parecido al número de curules asignadas a cada partido político, integrando en mayor medida a las fuerzas minoritarias en el órgano legislativo.

Ello es así, pues de la lectura integral del desarrollo legal de la fórmula de





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

asignación de representación proporcional, es posible advertir que la racionalidad del legislador fue realizar la asignación de diputaciones con un parámetro que sirva de base para garantizar la mayor proporcionalidad con la votación obtenida por cada partido político contendiente, por lo que resulta claro que las reglas que rijen la integración de la Cámara de Diputados, particularmente la relativas a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, no deben aplicarse de manera aislada a los principios y valores establecidos en la Constitución.

En consecuencia, **debe privilegiarse en la aplicación de la fórmula una interpretación que atienda el pluralismo político y la proporcionalidad en la representación**, los cuales, en palabras de la Sala Superior del TEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-68/2021 y acumulados, se erigen como “valores constitucionales indiscutibles” que, por lo mismo, cuentan con contenido normativo propio, el cual irradian al “diseño, interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan los mecanismos de obtención, conteo de votos y asignación de curules”.

En tanto valores constitucionales, el pluralismo político y la proporcionalidad en la representación se convierten en finalidades a alcanzar, lo que significa que las autoridades encargadas de velar por su vigencia y aplicación, deben adoptar posiciones interpretativas que tiendan precisamente a su realización en la mayor medida posible.

De esta suerte, como instrumentos hermenéuticos, estos dos valores constitucionales deben orientar la interpretaciones de otras normas, tantos constitucionales como, con mayor razón, legales y reglamentarias, ayudando de esta manera a superar la mera literalidad de las reglas en los artículos 16 a 19 de la LGIPE.

Resulta imperioso decir y aclarar que no se trata de adoptar un modelo de asignación de RP diverso al definido por el Congreso de la Unión y materializado en la LGIPE, sino resaltar única y exclusivamente, la necesidad de aplicar el procedimiento legalmente previsto de una forma que sea consecuente con los valores constitucionales indicados, así como con las bases constitucionales en la materia, las cuales, como ya se precisó, apuntan a que **debe procurarse, en la medida de lo posible, una integración que guarde correspondencia con los resultados emanados de las urnas.**

## CONCLUSIÓN

Con base en los argumentos vertidos, las reglas de procedimiento previstas en el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

Capítulo II del Título Segundo del Libro Segundo de la LGIPE, de manera concreta, artículos 15 a 20, atinentes al mecanismo para la asignación de diputaciones de RP en la integración de la Cámara de Diputados, se interpretarán y aplicarán de manera conforme a lo establecido en la CPEUM, así como a los indicado en el acuerdo de esta autoridad electoral y la sentencia del TEPJF.

En consecuencia, bajo el aludido marco interpretativo, serán aplicables las siguientes medidas al momento de llevar a cabo la asignación de diputaciones federales bajo el principio de representación proporcional:

I. Asignar de forma inicial en los términos de lo establecido en la LGIPE, esto es:

- Calcular el cociente natural al dividir la Votación Nacional Emitida entre las 200 diputaciones de representación proporcional (artículo 16).
- Determinar el número de diputaciones que se asignarían a cada partido político conforme al número de veces que **su votación** contenga el cociente natural [enteros] y, en caso de existir diputaciones por repartir, de acuerdo con los votos no utilizados [resto mayor] (artículo 17).

II. Verificar si algún partido se encuentra más allá de los límites constitucionales: sobrerrepresentación y tope máximo de 300 diputaciones por ambos principios. Para ello se realizará lo siguiente:

- Obtener el “porcentaje de curules del total de la Cámara” (artículo 17, párrafo 2) de la siguiente forma:

$$\frac{Votos\ PPN}{VNE} (500)$$

Para cada partido se tomará su votación y se dividirá entre la Votación Nacional Efectiva (VNE) lo que refleja su peso relativo (porcentaje) del total. Ese porcentaje se multiplica por 500 (número total de diputaciones de la Cámara) para conocer la cantidad de diputaciones (MR+RP) que reflejaría fielmente su cantidad de votos.

En caso de superar el porcentaje de su votación le serán deducidos el número de diputaciones de RP excedentes al PPN en cuestión para que sean asignados a los demás partidos.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENIDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

- Estimar el límite de sobrerepresentación de ocho puntos porcentuales (artículo 17, párrafo 2).

En caso de superar dicho límite, le serán deducidos el número de diputaciones de RP excedentes al PPN en cuestión para que sean asignados a los demás partidos.

- Verificar el límite de 300 diputaciones por ambos principios (artículo 17, párrafo 2).

En caso de superar el límite de 300 diputaciones, le serán deducidos el número de diputaciones de RP excedentes al PPN en cuestión para que sean asignados a los demás partidos permaneciendo intocados los triunfos de mayoría relativa.

III. Asignar inicialmente al o a los partidos que hubiesen superado alguno de los límites descritos distribuyendo las diputaciones obtenidas en la circunscripción correspondiente. Se inicia con el partido con mayor votación (artículo 17, párrafo 3).

IV. Calcular un nuevo cociente de distribución con la Votación Nacional Efectiva (VNEF), esto es, la VNE menos los votos de el o los partidos que hubiesen superado alguno de los límites y que ya fueron asignados. Esta VNEF se divide entre el número de diputaciones por asignar, es decir, el remanente de 200 menos las ya asignadas a los partidos que hubieren superado alguno de los límites (artículo 18).

V. Revisar nuevamente que si se cumplen los límites señalados en el numeral II. De ser el caso, se repite lo previsto en la LGIPE y señalado en los numerales III y IV. Este procedimiento se puede realizar el número de veces que sea necesario hasta verificar que se ha asignado en observancia del criterio de mayor equilibrio y de los límites constitucionales y legales previstos.

VI. Asignar por circunscripción a los PPN dentro de límites señalados con base en las fórmulas previstas (artículo 19).

Así concluimos que esta forma de aplicar las reglas de asignación de curules por el principio de representación proporcional logra armonizar el sistema, al permitir:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO,  
CIRO MURAYAMA RENDÓN Y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
INE/CG467/2021

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 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.

Por todo lo aquí expresado, y al no coincidir con lo resuelto por la mayoría de nuestros colegas por considerar que con esa decisión se afecta el principio de representación, es que formulamos el presente voto particular.

ATENTAMENTE

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO  
CONSEJERO PRESIDENTE

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN  
CONSEJERO ELECTORAL

MTRA. B. CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERA ELECTORAL