

VOTO CONCURRENTE QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN RESPECTO AL ACUERDO INE/2129/2024 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA, LAS DIPUTACIONES QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2024-2027.

De conformidad con el artículo 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento el siguiente Voto Concurrente, respecto del Acuerdo mediante el cual se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, el Trabajo, Verde Ecologista De México, Movimiento Ciudadano y morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2024-2027, conforme a lo siguiente:

VOTO CONCURRENTE

El presente voto tiene el objeto de complementar la argumentación vertida en el proyecto, profundizando en la naturaleza mixta de nuestro sistema de representación proporcional eminentemente mayoritario con un elemento de proporcionalidad, a partir de un análisis doctrinario e histórico de la naturaleza de nuestro sistema electoral mixto. Asimismo, expresar las razones por las cuales voté en contra del considerando 20 del proyecto, específicamente el inciso i), en el que se da respuesta a los escritos de asignación de diputaciones por RP por acción afirmativa, y que no existe viabilidad jurídica para establecer una nueva medida de ajuste para personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

La evolución normativa de los preceptos que rigen la configuración de nuestro sistema electivo permite advertir que lo establecido por el Poder Reformador de la Constitución es un sistema electoral mayoritario, al cual la doctrina define como **sistema mayoritario con lista proporcional adicional o segmentado**. De acuerdo con Dieter Nohlen, en este sistema, una gran parte de los escaños se adjudica en circunscripciones uninominales y, en forma separada, de un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial (es decir nacional) por medio de listas de partidos según la fórmula de decisión proporcional.

Puntualmente, el autor afirma que *“los sistemas electorales contienen el modo según el cual el elector manifiesta, por medio del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños (del legislativo). Asimismo, los sistemas electorales regulan este proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños”*¹ y además que *“se habla de representación por mayoría cuando el candidato es elegido por haber alcanzado por mayoría (absoluta o relativa) de los votos. Por otra parte, la representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos”*.²

A partir de los efectos de los sistemas electorales sobre la relación entre votos y escaños, y en determinados aspectos de su composición (por ejemplo, tamaño de la circunscripción y barrera legal), el autor distingue 10 tipos de sistemas electorales:³

Tipos de sistemas electorales mayoritarios

En el ámbito del principio de representación por mayoría cabe distinguir lo siguiente:

1. *El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales*. Se trata del sistema clásico correspondiente al principio de representación por mayoría. su efecto desproporcional favorece por lo general al partido más votado.

¹ Dieter Nohlen y José Reynoso Núñez, *Sistemas electorales y partidos políticos* (Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2022): página 69.

² *Ibidem*: página 139.

³ *Ibidem*, página 161.

2. *El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta).* Se trata de un sistema electoral en el cual no es suficiente la mayoría relativa para ganar un distrito, sino que se requiere mayoría absoluta, para lo cual establece una segunda vuelta, para el caso en el cual ningún partido logre tal mayoría en la primera. Su efecto desproporcional favorece al partido o alianza de partidos con más votos.
3. *El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías.* El ejemplo clásico aquí es el sistema de voto limitado en el que, en circunscripciones plurinominales, la persona electora dispone de menos votos que diputaciones por elegir en la circunscripción.
4. *El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas.* Se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta 5 escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías debido a los efectos desproporcionales de la suscripción circunscripciones pequeñas.
5. *El sistema mayoritario con lista proporcional adicional o segmentado.* En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños y en circunscripciones uninominales y **en forma separada** de un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial (es decir nacional) por medio de listas de partidos según la fórmula de decisión proporcional. Este sistema puede cumplir diversas funciones, como darles presentación a los partidos de la oposición (sobre todo en sistemas de partido dominante), contrabalancear el efecto de la uninominalidad (independencia del diputado frente al partido) o también fortalecer a los partidos políticos por medio de la lista.

Tipos de sistemas electorales proporcionales

1. *El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales.* Según sea el tamaño de la circunscripción, es decir, la altura de la barrera natural. Este sistema puede producir una considerable desproporción entre votos y escaños.
2. *El sistema proporcional compensatorio,* en ocasiones con barrera legal. En este sistema electoral se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa por lo

menos aproximadamente. El efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista, según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales; además, la barrera legal dificulta o impide que los partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios.

3. El *sistema proporcional personalizado con barrera legal*. Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (con excepción de algunos escaños excedentes) según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional (o a nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzado en la circunscripción nominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de los que le corresponde según la fórmula proporcional. (Si un partido recibe más escaños que los que le corresponden proporcionalmente. Surgirán los llamados escaños excedentes.) La proporcionalidad entre votos y escaños es —tras dejar afuera de la adjudicación de los escaños a los partidos pequeños que no han superado la barrera legal— muy elevada.
4. El *single transferable vote* (el sistema de voto transferible). Dado que este sistema —no por último, debido a su complejidad— se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. Sin embargo, en general, el voto transferible opera en la dirección opuesta.
5. La *representación proporcional pura*. Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y a la más exacta posible. Excluye el uso de las barreras naturales o legales de altura, tal que impide alcanzar el mismo grado de proporcionalidad.

Como puede verse, existen una variedad de sistemas para la conversión de votos en escaños que van desde la mayoría más absoluta hasta la representación proporcional pura. En cada uno de ellos, los dos principios, mayoría y representación proporcional, tienen un peso específico determinado. Asimismo, en los sistemas electorales mayoritarios, como su nombre indica, prevalece el principio

de mayoría en la asignación de escaños; en tanto que, en los sistemas electorales proporcionales, el principio imperante es el de representación proporcional, que trasciende a la integración final del órgano colegiado de que se trate.

Conforme a la tipología referida, el sistema electoral adoptado por el poder reformador de la Constitución es un sistema mayoritario con lista proporcional adicional o segmentado; esto es, un sistema electoral mayoritario, en el que el principio de mayoría relativa resulta preponderante respecto a la representación proporcional, pues la mayoría de la Cámara de diputaciones —300— se eligen de acuerdo con este principio, de acuerdo con lo establecido por el artículo 52 constitucional.

De la misma forma, resulta orientador que, de acuerdo con el numeral 56 de la Constitución, la Cámara de Senadoras y Senadores se elige primordialmente por mayoría relativa (96 fórmulas, si se tiene en cuenta que primera minoría es en realidad una elección de mayoría relativa que obtiene el segundo lugar) y solo una cuarta parte (32) por representación proporcional. Independientemente de las discusiones doctrinales sobre la naturaleza diversa de las Cámaras de Diputaciones y Senadurías, lo cierto es que, en la función primordial, creación de leyes y ser parte del Poder Revisor de la Constitución, son colegisladoras.

Lo anterior pone de relieve que, en esa función estatal, el constituyente permanente adoptó la decisión política de dar siempre preponderancia a la mayoría relativa frente a la representación proporcional, razón por la cual ésta es la directriz interpretativa que se obtiene de la interpretación sistemática y funcional de las normas aplicables al caso; sobre todo, porque no se advierte la existencia de una norma, principio o regla que otorgue preponderancia a la representación proporcional.

Además, independientemente de que la representación proporcional pura fuera una finalidad deseable en la integración del Congreso de la Unión, lo cierto es que su inclusión como directriz constitucional es una decisión política que corresponde al Poder Revisor de la Constitución y no puede introducirse por la vía de la interpretación.

Sobre todo, si se tiene en cuenta que, tal como lo consideró la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Castañeda Gutman vs México, el sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado; pues la Convención Americana únicamente establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados

que, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

En efecto, de acuerdo con el artículo 52 constitucional, la Cámara de Diputados se integra por 300 curules electas por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; así como 200 electas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Desde el punto de vista cuantitativo se advierte que el sistema electoral mexicano otorga mayor preponderancia a la mayoría relativa, pues el 60% de la Cámara es electa por este principio, lo cual pone en evidencia su predominancia sobre el principio de representación proporcional, conforme al cual, solo se elige el 40% de la Cámara. Incluso, quien gana la mayoría relativa no es excluido en automático de la asignación de representación proporcional, lo cual tiene, en principio, el efecto de que la diferencia entre el porcentaje de votación y porcentaje de curules crezca aún más.

Asimismo, la evolución histórica del sistema electoral mexicano permite afirmar que, si bien se han establecido mecanismos para dar cabida a las minorías en la Cámara, la elección de mayoría relativa siempre ha sido preponderante, pues la mayor parte de las diputaciones ha sido elegida siempre por este principio. El sistema electoral mexicano, por el que se introdujo a la representación proporcional como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, tuvo la finalidad de que todas las corrientes identificadas con un partido político, incluso minoritarias, pero con una representatividad importante, tuvieran un espacio en el legislativo.⁴ No obstante, esto no lleva a que la introducción del referido principio se extienda a la totalidad de la integración de la Cámara.

En mi concepto, **podría constituir un contrasentido** referirse a un sistema con una preponderancia a la mayoría relativa y, a la vez, afirmar que se pretende la mayor proporción entre sufragios y escaños; pues esto es una característica de los sistemas de representación proporcional. Los sistemas de mayoría relativa, necesariamente y, por su naturaleza, generan distorsión entre el porcentaje de votación obtenido y el porcentaje de escaños que le corresponden a cada partido político. Y esta misma distorsión ha propiciado la presentación de distintas controversias respecto de la interpretación y aplicación de la fórmula.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 8/98.

Algunos de estos son: SUP- REC-041/2000, SUP-REC-42/2000, SUP- REC-043/2000, y SUP-REC-044/2000; SUP-REC-54/2003, SUP-REC-55/2003, SUP-REC-56/2003, SUP-REC-57/2003, SUP-REC-58/2003, SUP-REC-59/2003, SUP-REC-60/2003, SUP-REC-062/2003 y SUP-REC-063/2003; SUP-REC-052/2006; SUP-REC-0067/2009, SUP-REC-0070/2009 y SUP-REC-0071/2009; SUP-REC-0155/2012; SUP-REC-0573/2015 y acumulados, SUP-REC-0582/2015, SUP-REC-584/2015 y SUP-REC-617/2015; SUP-REC-934/2018 y SUP-REC-1414/2021, y los juicios para la protección de los derechos político-electorales identificados con las claves SUP- JDC-186/2000 y SUP-JDC-187/2000; SUP-JDC-1617/2006; SUP-JDC-1618/2006, SUP-JDC-1619/2006 y SUP-JDC-1620/2006; SUP-JDC-0662/2009 y SUP-JDC-0666/2009; SUP-JDC-1820/2012, promovidos para impugnar los acuerdos CG156/2000, CG220/2003, CG163/2006, CG426/2009, CG582/2012, INE/CG804/2015, INE/CG1181/2018 e INE/CG1443/2021, respectivamente en cada año.

Derivado de la resolución de estas controversias, el Instituto Nacional Electoral ha aplicado proceso tras proceso las normas contenidas en la legislación electoral, respetando en todo momento el sentido y finalidad con el que fueron creadas, y en consonancia con los principios que rigen la materia.

En este sentido, no se advierte que la intención del poder reformador de la Constitución fuera establecer como finalidad constitucionalmente relevante la representación proporcional pura en la integración de la Cámara de Diputados, pues de ser el caso, así **lo hubiera establecido expresamente** o, por lo menos, hubiera definido reglas en ese sentido; como por ejemplo, que la asignación de representación proporcional tuviera como resultado equilibrar la distorsión generada por mayoría relativa, al definir una fórmula de asignación que tuviera como resultado que el porcentaje de votación del partido se acercara lo más posible al conjunto de curules asignadas en representación proporcional y las ganadas en mayoría relativa, lo que en el caso no sucede, pues esa representación proporcional pura únicamente se da, precisamente, en la asignación de las curules de representación asignadas por este principio.

Por otra parte, en relación con el argumento que tiene que ver con la interpretación gramatical estricta del artículo 54 constitucional, por el que se establecen los requisitos para que un partido pueda tener derecho a que le sean asignadas diputaciones de representación proporcional y los límites a los que están sujetos, con el cual se pretende dar un sentido diverso al acuerdo aprobado, cabe hacer las siguientes precisiones.

Es cierto que en la totalidad de las seis fracciones que comprende el artículo 54 se hace referencia al “partido político” como sujeto unitario al que se le deben aplicar las referidas disposiciones de manera expresa. También es cierto que, para la acreditación del cumplimiento de participación en por lo menos 200 distritos uninominales, se ha considerado la posibilidad de que un partido político participe mediante la figura de la coalición.

Al respecto, bajo este argumento, se consideró que el referido artículo 54 debe interpretarse de manera uniforme, esto es, que en todas las ocasiones en las que se refiera a partidos políticos debe entenderse aplicable a estos o, en su caso, a las coaliciones, pero no unas veces a coaliciones y otras a partidos políticos. Estiman que si la regla de la fracción I, de acreditar que participa con candidatos a diputaciones por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos, se aplica a coaliciones, entonces los límites a la sobrerrepresentación establecidos en las fracciones IV y V deben aplicarse, igualmente a la coalición.

Sin embargo, esta argumentación pasa por alto que el requisito establecido en la fracción I (de registrar 200 candidaturas a diputaciones de mayoría relativa) puede acreditarse con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca, de acuerdo con lo establecido en el artículo 238, fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior, se sigue que el propio legislador ya otorgó una interpretación a dicho precepto constitucional al considerar que la referencia a partido político puede también incluir a una coalición, lo cual no sucede con el resto de las fracciones, por lo que deben entenderse referidas a un partido político, interpretación que, además, amplía el ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía a través de las coaliciones.

En efecto, debe recordarse que la propia Constitución reconoce a las coaliciones como una forma de participación en la postulación para competir por una diputación o una senaduría. Es decir, se entiende implícitamente que la forma de participación de un partido político es de manera individual o mediante la figura de la coalición. Por tanto, al tratarse de un requisito para acceder a un derecho, las autoridades electorales debemos interpretarlo de manera amplia, atendiendo a las distintas formas de participación de los partidos políticos en un proceso electoral.

Por otro lado, las restricciones contenidas en las fracciones IV y V, que se refieren a que ningún partido político puede contar con más de 300 diputaciones por ambos principios o contar con un porcentaje de la Cámara que exceda en 8 puntos al

porcentaje de la votación nacional emitida, deben ser leídas de forma estricta y limitada; es decir, atendiendo a la exactitud de la norma porque constituyen prohibiciones, que ponen diques de contención a un derecho, interpretado de forma extensiva, que permite la participación de una mayor cantidad de partidos políticos en la asignación de diputaciones de RP.

No obsta para lo anterior, que esta interpretación tenga como resultado una supuesta distorsión entre el porcentaje de votación de cada partido y el porcentaje de curules que tienen en la Cámara de Diputados, pues como ya se dijo, esta distorsión es resultado de los sistemas mixtos con preponderancia de mayoría relativa, como el mexicano, sin que exista, como ya se dijo regla o principio constitucional que lleve a esta autoridad a adoptar una interpretación diversa.

Adicionalmente, solicité una votación en lo particular del considerando 20 del proyecto, específicamente el primer inciso i), en el que se dio respuesta a los escritos de asignación de diputaciones por RP por acción afirmativa, ya que señalé que las acciones afirmativas aprobadas por este Consejo General se limitan a la postulación de candidaturas y que, por tanto, no existe no existe viabilidad jurídica para establecer una nueva acción afirmativa para personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

Me parece que es necesario retomar las finalidades por las cuales se incluyeron para este proceso electoral una serie de medidas afirmativas tendientes a incluir la representación efectiva de personas en situación de vulnerabilidad. En el acuerdo INE/CG625/2023, considerando 46, se estableció que:

*[...] en observancia del principio de igualdad sustantiva, en el ámbito de los derechos político-electorales, los PPN, en su calidad de entes de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, así como esta autoridad electoral, tienen la obligación de implementar las **medidas necesarias que permitan que todas las personas puedan ejercer efectivamente sus derechos político-electorales**, poniendo especial atención en las personas o grupos que se encuentran en situación de discriminación, para quienes el parámetro de regularidad constitucional obliga la aplicación de las reglas con perspectiva de derechos humanos y con enfoque diferenciado, de tal forma que puedan generarse las mejores condiciones que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentra el derecho de ser votadas y votados.”*

En este sentido, la intención de establecer acciones afirmativas para personas indígenas, afroamericanas, con discapacidad, pertenecientes a la comunidad

LGBTTTIQ+ y personas migrantes y residentes en el extranjero, así como la regla de ajuste para garantizar el cumplimiento del principio de paridad, fue en sentido de materializar la presencia de estos grupos en el máximo órgano legislativo de nuestro país. Nuestra labor como autoridad electoral, cuya obligación constitucional es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de todas las personas, no se agota en la previsión de postulación de candidaturas de estos grupos poblacionales altamente discriminados. En cambio, trasciende dicha etapa y, **en caso de que no hubieran sido efectivas**, las medidas afirmativas deben verse materialmente reflejadas en la composición final del Congreso.

Con ello, no sólo lograremos una integración más plural y abierta a las voces minoritarias, sino que también garantizaremos que la participación política de estos grupos no se limita a la postulación de sus candidaturas, sino que obtenga un **efecto correlativo, real, tangible y democrático**.

Por lo anterior es que mi voto fue en favor del acuerdo sometido a nuestra consideración y que el presente voto concurrente refuerce la argumentación del acuerdo y explique las razones de mi votación diferenciada de un apartado específico.

CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN

CONSEJERA ELECTORAL

