

EXPEDIENTE: SUP-OP-53/2014

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
88/2014

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

**ÓRGANOS EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO SEÑALADOS COMO
RESPONSABLES:** CONGRESO
CONSTITUCIONAL Y GOBERNADOR
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE DURANGO

**OPINIÓN, QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68,
PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY REGLAMENTARIA DE
LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, SOLICITA A LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO.**

I. Cuestión preliminar.

El precepto de la ley reglamentaria invocado dispone que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, se podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos especializados en la

materia de su competencia¹, relacionados con el tema a debate sometido a la decisión del Alto Tribunal.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación², ha establecido que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculatoria para el Máximo Tribunal, pero que aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores para el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por su parte, el numeral 71, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria en cita³, establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de estudio a lo planteado por los

¹ 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.**

² 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.**

³ **Artículo 71.**

... Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión solicitada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe referirse en forma concreta a los temas cuestionados en los conceptos de invalidez.

II. Órganos ejecutivo y legislativo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas.

La demanda del Partido Acción Nacional señala como **autoridades responsables** al Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Durango y al Gobernador Constitucional de esa misma entidad federativa.

III. Precisión sobre las Normas impugnadas.

Esta Sala Superior advierte que el Partido Acción Nacional tilda como normas inconstitucionales los artículos 266, párrafo 1, fracción V y 271, párrafo 1, fracción I de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

IV. Disposiciones constitucionales violadas.

El accionante estima violados en el caso a estudio los artículos 1º, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, párrafo primero, 116, párrafo segundo y fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los numerales 1º, 2º y otros de

la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

V. Conceptos de invalidez.

A. Inconstitucionalidad de la fracción V del párrafo 1 del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

La norma cuya inconstitucionalidad alega el Partido Acción Nacional, señala:

Artículo 266.

1. Iniciada la sesión el Consejo Municipal procederá a hacer el cómputo general de la votación de miembros de Ayuntamiento, practicando en su orden las siguientes operaciones:

I. a IV. ...

V. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

VI. ...

(El resaltado es propio de esta opinión para destacar el texto controvertido)

Considera el accionante que dicho texto es inconstitucional, en resumen, por las razones siguientes:

Primera. De los artículos 87, numerales 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos, así como 12, numeral 2 y 311,

inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende la constante, en tres de cuatro casos regulados legalmente, de prohibir la “partición” o “transferencia” de votos, a diferencia de la disposición legal controvertida que la permite, en contra de lo previsto en los numerales 35, 36, 41 y 133 de la Constitución Federal; 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; de todos los cuales se desprende como una de las características esenciales del sufragio, su **intransferibilidad**, lo cual se ve inobservado en la especie, al permitir la disposición legal controvertida que la votación de los electores se pueda distribuir o traspasar a otro partido político, sin que ésta haya sido la voluntad expresa del elector.

Debe estimarse, dice el accionante, que el efecto del sufragio debe ser tal que solamente cuente para la opción que el elector de manera expresa consignó en la boleta respectiva y no así para una diversa.

Apunta, que una coalición no debe tener como propósito el beneficio de los partidos políticos coaligados, sino el de ofrecer mayores ventajas y opciones a los ciudadanos que ejercen su derecho al sufragio. Ello, porque en la *praxis*, antes de la reforma constitucional 2014, la figura de la coalición fue utilizada para hacer un *fraude a la ley* para que los partidos políticos pequeños asegurarán de manera

SUP-OP-53/2014

automática su registro al coaligarse con partidos políticos de mayor fuerza electoral, degradando los principios de representatividad y de democracia.

Señala que en las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas y 118/2008, ese Alto Tribunal ya calificó como inconstitucional la denominada “transferencia de votos” así como los efectos de la coalición en torno a la conservación del registro de los partidos coaligados.

Segunda. Señala que la norma controvertida implica un *fraude a la ley* que distorsiona el sistema de partidos políticos, porque no se respeta la voluntad ciudadana.

Lo anterior, debido a que ese precepto genera una falsa representatividad, porque la *praxis* anticipa que a través del *voto duro* se buscará darle la vuelta a la ley al actualizar la “transferencia de votos” que ha quedado prohibida en la nueva reforma político-electoral del presente año.

Estima que como efecto de dicha norma controvertida, los partidos coaligados quedarían sobre representados y los partidos no coaligados quedarían sub representados, incluso por debajo del 8% de sub representación que establece el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, en cuanto a la conformación de los congresos locales, según el porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos.

Apunta que ese dispositivo legal controvertido busca hacer un *fraude a la ley* cuando la reforma constitucional en materia político-electoral procura que la conformación de los Congresos sea acorde y reflejo de la voluntad del electorado, elevó el porcentaje de votación necesario al 3%, no sólo para que los partidos políticos mantengan el registro, sino también para que ese sea el mínimo para la adquisición de la primera asignación de una curul por el principio de representación proporcional.

Por ende, genera una salida a los partidos “pequeños” para mantener su registro y, asimismo, obtener una artificiosa representación en los Congresos, todo ello, a través de los convenios de coalición de partidos.

Incluso, la norma controvertida es un peligro para el sistema democrático, toda vez que el mismo puede distorsionarse en razón de que busquen los partidos políticos su permanencia por encima de un posicionamiento de sus principios y postulados ideológicos, torciendo el sistema democrático partidista que nos rige, recibiendo recursos para su operación y manteniendo artificialmente su registro, derivado de una falsa apreciación de la realidad, toda vez que las prerrogativas que recibirían serán con motivo de los votos que obtengan como fruto de una coalición partidista, no así, por una claridad y congruencia con la voluntad expresada por los ciudadanos.

Tercera. Apunta que se viola el principio de certeza respecto de la voluntad del elector, porque si éste manifiesta claramente su elección por el candidato motivo de la coalición partidista, no así que es su intención que su voto pueda ser tomado en cuenta para la asignación de cargos de elección popular por el principio de representación proporcional y otras prerrogativas y, mucho menos, que su voto se distribuya igualitariamente entre tales partidos.

Explica que la coalición de partidos políticos es meramente electoral, es decir, de unir fuerzas para impulsar candidaturas, más que buscar formar un gobierno de coalición.

De ahí, que el elector busque darle su voto al candidato de la coalición y no así a los partidos políticos que lo postularon en cuanto a la asignación de legisladores por el principio de representación proporcional, por lo cual estima el accionante que si lo único manifestado con claridad por el elector es su preferencia por el candidato de la coalición, será de considerarse su voto nulo para el supuesto del cómputo de votos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tal y como lo establece la Ley General de Partidos Políticos.

Adicionalmente, otro vicio de inconstitucionalidad deriva de una contradicción en sí mismo, pues es contradictorio presumir por ministerio de ley que el ciudadano que emita su voto en favor de dos o más partidos políticos coaligados, su

intención es la de distribuirlo igualitariamente para efectos de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Es de mayor congruencia el considerar como nulo el sufragio para efectos de la representación proporcional y solamente considerarlo válido para efectos de atribuirlo al candidato de la coalición.

Cuarta. Implica el *abuso de un derecho*, el *fraude a la ley* y el *desvío de poder*, porque genera una burla del orden legal, puesto que si bien no contrarían las normas en su literalidad, sí vulneran la serie de principios generales que originan la norma, así como los fines que ésta persigue, a partir de la *indebida transferencia de votos* que se examina, ya que se trata de una forma artificiosa de participar en la postulación de candidatos de los partidos políticos que integran la coalición cuestionada, porque esas mismas fuerzas electorales no actualizan el enriquecimiento de la vida democrática en cuanto a la pluralidad de opciones, sino únicamente una sobre representación en cuanto a la conformación del Congreso local.

Opinión:

Esta Sala Superior, **por mayoría**, considera que **sí es inconstitucional** la fracción V del párrafo 1 del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, por las razones siguientes:

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de diez de

SUP-OP-53/2014

febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

...

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

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

...

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

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

...

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

...

En ese orden de ideas, fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión en la Ley General

de Partidos Políticos regulará, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluirá las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema de nuestro interés en el artículo 87, numeral 13, en los términos siguientes:

Artículo 87.

...

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

De conformidad con lo anterior, se observa que el mandato constitucional es en el sentido de que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serán válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Ahora bien, las autoridades señaladas como responsables en el presente medio de control constitucional establecieron en la disposición cuestionada lo siguiente:

Artículo 266.

1. Iniciada la sesión el Consejo Municipal procederá a hacer el cómputo general de la votación de miembros de Ayuntamiento, practicando en su orden las siguientes operaciones:

I. a IV. ...

V. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

VI. ...

(El resaltado es propio de esta opinión para destacar el texto controvertido)

Así, se observa que los poderes locales exceden lo señalado en la reforma constitucional apuntada, porque establecieron adicionalmente a lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos, en materia de las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos emitidos a favor de las coaliciones, que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Ahora bien, no se pasa por alto como lo señala el accionante, que el artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece a semejanza del dispositivo legal del Estado de Durango tildado de inconstitucional, la regulación siguiente:

Artículo 311.

1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

...

c) En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

Cabe señalar, que lo anterior es relatado por el accionante para evidenciar que mientras los artículos 87, numerales 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos y, 12, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen en tres casos una restricción a la *transferencia de votos*, en cambio el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la segunda Ley General referida, en un solo caso la permite.

En concepto de esta Sala Superior, tal situación en nada varía la opinión emitida a través del presente documento, porque se considera que el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, estableció los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de

coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por lo anterior, **por mayoría**, se opina que **sí es inconstitucional** la fracción V del párrafo 1 del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

B. Inconstitucionalidad de la fracción I del párrafo 1 del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

La norma cuya inconstitucionalidad alega el Partido Acción Nacional, señala:

Artículo 271.

1. Iniciada la sesión, el Consejo Municipal que resida en el Municipio cabecera del distrito local electoral, procederá a hacer el cómputo general de la votación emitida en el distrito uninominal correspondiente, practicando en su orden, las siguientes operaciones:

I. Se harán las operaciones señaladas para la realización de los cómputos municipales, señaladas en esta ley;

II. ...

(El resaltado es propio de esta opinión para destacar el texto controvertido)

La inconstitucionalidad de dicho precepto legal se hace descansar esencialmente, como efecto del propio vicio señalado respecto al numeral 266, párrafo 1, fracción V, de la Ley Electoral en análisis que fue examinado con anterioridad, atendiendo a la remisión apuntada.

Opinión:

Esta Sala Superior considera que no es inconstitucional el precepto legal transcrito, porque si bien el accionante lo controvierte, lo cierto es que de la lectura integral de la demanda no se advierte argumento alguno tendente a evidenciar en forma directa su posible conculcación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se adelantó, el Partido Acción Nacional pretende evidenciar la inconstitucionalidad de dicho precepto legal a partir de la remisión que, según aduce, el artículo 271, párrafo 1, fracción I, hace al diverso artículo 266, párrafo 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, con la finalidad de aplicar el mismo método de *partición* de votos durante el cómputo de la elección de ayuntamientos, a los cómputos distritales para diputados locales.

Sin embargo, dado que se ha opinado que la fracción V del párrafo 1 del artículo 266 de la invocada Ley local, es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de concluirse que de aceptarse dicho criterio, la consecuencia lógica es que lo mandatado en dicha fracción

SUP-OP-53/2014

no se considere al momento de realizarse el cómputo distrital a que alude el numeral 271 de la citada Ley estatal, por lo que dicha remisión no necesariamente conllevaría a la inconstitucionalidad pretendida por el accionante respecto a este último precepto legal.

En consecuencia, por los motivos expuestos **se opina** que la fracción I del párrafo 1 del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, no resulta inconstitucional, no obstante la presencia de la remisión apuntada.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este dictamen, se concluye:

PRIMERO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que la fracción V del párrafo 1 del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, **es contraria** a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos precisados en este documento.

SEGUNDO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que la fracción I del párrafo 1 del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, **no es contraria** a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo previamente analizado.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil catorce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA