

EXPEDIENTE: SUP-OP-21/2014

**ACCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD: 53/2014**

**PROMOVENTE: PARTIDO ACCION
NACIONAL**

**DEMANDADOS: H. CONGRESO
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE QUERETARO
Y OTRO**

OPINION DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, EN RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 68, PARRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la lectura del escrito inicial de demanda se advierte que Gustavo Enrique Madero Muñoz, en carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclama la invalidez de la reforma al artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, contenida en decreto de la Quincuagésima Séptima Legislatura del H. Congreso

SUP-OP-21/2014

Constitucional del Estado Libre y Soberano de Querétaro, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga"* de veintiséis de junio de dos mil catorce, cuya emisión y promulgación se atribuyen, respectivamente, al H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Querétaro y al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

En atención a la solicitud que, en términos del 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, formula el Señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Fernando Franco González Salas, mediante acuerdo de veintiocho de julio de dos mil catorce, emitido en el expediente de la acción de inconstitucionalidad al rubro indicada, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente opinión.

CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Primero. El actor sostiene que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro viola los principios de supremacía constitucional, legalidad y certeza, al hacer una remisión a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión en materia electoral, lo cual, desde su punto de vista, contraría los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, aduce el

promoviente, porque resulta imprecisa al no señalar con exactitud cuál será la norma aplicable y no regular de manera completa y suficiente los mecanismos para el conteo de la votación; implicando por otra parte una renuncia indebida a la “reserva de ley” por parte del legislador de Querétaro, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la citada Ley Fundamental.

El actor aduce que aún y cuando no resultara inconstitucional la mencionada remisión normativa, podría advertirse que incluso existe contradicción entre las normas federales que en su caso podrían aplicarse sobre el particular, a saber: *i)* el artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que aparentemente permite la transferencia o distribución de votos en violación al principio de voto directo e indivisible en contravención a la certidumbre sobre la voluntad del elector, y *ii)* los artículos 12, párrafo 2, de la ley citada con antelación, y 87, párrafos 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos, en los cuales se deja en claro que los votos en los que se hubiese marcado más de una opción de partidos coaligados no serán tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas y que en ningún caso se podrá transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.

Segundo. Manifiesta el actor que el citado artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es de aplicación exclusiva a la asignación de

SUP-OP-21/2014

diputados federales de representación proporcional, por lo que las normas generales aplicables en términos de lo previsto en el artículo 7 de la Constitución local son únicamente los artículos 87, párrafo 13 de la Ley General de Partidos Políticos y 12, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante lo anterior, de estimar aplicables todos los preceptos señalados, el actor plantea la necesidad de llevar a cabo una interpretación que garantice unidad y certeza al sistema constitucional en la materia, debiendo privilegiar los principios rectores del sufragio (sobre todo, que el voto es único e indivisible) y no permitir una ficción bajo la cual se permitiera la distribución, partición o doble contabilización de votos para aquellos casos en que el elector vota por dos o más partidos coaligados o en candidatura común, lo que podría generar, entre otros aspectos, una sobre-representación de los partidos coaligados.

Por ello, el actor solicita una interpretación que otorgue claridad sobre la norma que deberá aplicar la autoridad electoral en esa entidad federativa ante la remisión establecida en el citado artículo 7 de la Constitución local, sugiriendo que debe prevalecer el contenido del mencionado artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

Tercero. El promovente solicita la inaplicación, en términos de la remisión del artículo 7 constitucional del Estado de

Querétaro, del aludido artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por estimar que dicho precepto legal es inconstitucional por violar los principios rectores del sufragio al permitir la distribución o transferencia de votos entre partidos políticos coaligados. Ello, aduce el actor, porque el espíritu del legislador federal es prohibir dicha transferencia, distribución, partición o fracción de votos a través de las figuras de coaliciones, fusiones o candidaturas comunes, a efecto, entre otros propósitos, de poder estimar la verdadera representatividad y legitimación social de cada instituto político. De hecho, señala el actor, ese Máximo Tribunal de la Nación ya ha declarado inconstitucional la denominada figura de “transferencia de votos”, citando al respecto distintos precedentes. Sobre las características del sufragio que es necesario preservar, el ocursoante manifiesta que incluso se encuentran previstas en instrumentos internacionales, como los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde se reconoce que el voto es universal, libre, secreto y directo.

Cuarto. El actor solicita la no aplicación del mencionado artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales por representar, desde su punto de vista, un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos. Lo anterior, sostiene el promovente, porque a través de la aludida distribución o transferencia de votos se genera

una falsa representatividad que a su vez tiene repercusión en otros tópicos como la cláusula de gobernabilidad, la sobre-representación en la asignación de cargos de elección de representación proporcional e incluso el denominado voto por aclamación, pues bajo la aludida transferencia de votos se pierde certeza y precisión sobre su sentido y la voluntad o intención del elector cuando emite el voto a favor de dos o más partidos políticos coaligados. Al respecto, el actor manifiesta que resulta ficticio y contradictorio establecer por ministerio de ley (como, según su punto de vista lo hace el precepto legal cuestionado) una distribución igualitaria de votos entre partidos políticos que, incluso, podrían tener posiciones ideológicas distintas, razón por la cual, en todo caso, resultaría más congruente considerarlo como voto nulo para efectos de la representación proporcional y sólo válido para el candidato de la coalición.

OPINION

Por razón de método, esta Sala Superior analiza de manera conjunta los señalados conceptos de invalidez, toda vez que los mismos versan sobre un mismo punto de derecho, atinente al cómputo de la votación emitida respecto de partidos políticos coaligados. En consecuencia, a partir de una lectura integral de dichos conceptos de invalidez y de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos legales invocados en los mismos, se hace posible esclarecer y armonizar su contenido y efectos jurídicos.

De hecho, la cuestión planteada por el ocursoante implica la necesidad de realizar una valoración conjunta de sus alegaciones, pues su debida intelección exige una interpretación que garantice unidad y congruencia entre los preceptos legales invocados por el actor a lo largo de su escrito de demanda, fundamentalmente, respecto de lo establecido en dos artículos que, incluso, estima contradictorios y excluyentes: *i)* el numeral 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [que tilda de inconstitucional por permitir la transferencia o distribución de votos]; y *ii)* el diverso 87, párrafo 13 de la Ley General de Partidos Políticos [que, a decir del promovente, es conforme con la Ley Fundamental, al prohibir dicha transferencia o distribución de la votación].

En principio, **la mayoría** de esta Sala Superior considera que los aspectos identificados por el ocursoante como indebida remisión a las leyes generales dictadas por el Congreso de la Unión; la renuncia a la “reserva de ley” del legislador de esa entidad federativa, y la solicitud de inaplicación -en términos de lo planteado en el artículo 7 de la Constitución local de Querétaro- del citado artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no requieren opinión especializada de esta Sala Superior, en razón de que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional en lo particular. Ello, por ser planteamientos

SUP-OP-21/2014

atinentes a la presunta inobservancia de los principios y reglas que rigen las competencias legislativas en el Estado federal mexicano, derivada, según el actor, de la remisión normativa de una Constitución local a leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión para efectos de regular supuestos jurídicos atinentes a una entidad federativa, así como de la solicitud de inaplicación de un precepto previsto en un ordenamiento general -con motivo del propio reenvío legislativo impugnado- por presuntos vicios de inconstitucionalidad.

Por el mismo motivo -es decir, por constituir un aspecto general de Derecho- tampoco se emite opinión sobre la posible actualización de extemporaneidad de la acción, en virtud de estar materialmente dirigida a cuestionar la constitucionalidad de una norma general prevista en un ordenamiento emitido por el Congreso de la Unión, cuya entrada en vigor probablemente rebasaría el plazo previsto legalmente para su oportuna impugnación.

El artículo 7 de la Constitución local impugnado, en lo conducente, es del tenor siguiente:

...

Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación ciudadana en la vida democrática del Estado. Están obligados a establecer las reglas para garantizar la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos, en los términos que establezca la Ley. Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales y postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos

transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

...

(Subrayado del actor)

La mayoría de esta Sala Superior considera que sí es inconstitucional lo previsto en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en términos del contenido del artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral, por las razones siguientes:

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

SUP-OP-21/2014

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 regulara, 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* del 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 la presente acción de inconstitucionalidad establecieron en la disposición tildada de inconstitucional que el cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

En ese orden, se observa que los poderes locales exceden lo previsto en la reforma constitucional apuntada, porque establecieron adicionalmente, en remisión a lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales 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, ello, en virtud de que como señala el accionante, en el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la citada ley general, se establece 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 igualmente 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 **la mayoría** 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, la mayoría opina que sí es inconstitucional el aludido artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, en términos del contenido del aludido artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Partidos Políticos al cual remite.

En virtud de lo expuesto, **la mayoría** de esta Sala Superior concluye:

PRIMERO. No son opinables los planteamientos formulados por el actor sobre indebida remisión a las leyes generales dictadas por el Congreso de la Unión; renuncia a “reserva de ley” del legislador de esa entidad federativa; solicitud de inaplicación - en términos de lo planteado en el artículo 7 de la Constitución local de Querétaro- del citado artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y posible extemporaneidad de la impugnación.

SEGUNDO. Es inconstitucional lo previsto en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en términos del

SUP-OP-21/2014

contenido del artículo 311, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, diez de agosto de dos mil catorce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSE ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARIA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVAN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZALEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

SUP-OP-21/2014

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LOPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

