

EXPEDIENTE: SUP-OP-28/2014

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
56/2014 Y ACUMULADA 60/2014**

**PROMOVENTES: PARTIDOS
POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO
Y ACCIÓN NACIONAL**

**DEMANDADOS: LVIII LEGISLATURA
DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
MÉXICO Y OTRAS**

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 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, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2014 Y SU ACUMULADA 60/2014 A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

La Ley Reglamentaria en cuestión, en el precepto legal invocado, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone en contra de una ley electoral, el Ministro del conocimiento tiene la facultad potestativa de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Asimismo, el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita 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, solamente podrán referir a la

SUP-OP-28/2014

violación de preceptos expresamente invocados en el escrito inicial relativo.

Ahora bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que ese órgano colegiado cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electoral, como argumentos orientadores del control abstracto que realiza, en interés de la propia Constitución Federal.

De manera que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención a la solicitud planteada por el Ministro Instructor, debe emitir **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, con base a los planteamientos de los demandantes expuestos en la demanda inicial.

En el caso a estudio es de precisar que si bien, las acciones de inconstitucionalidad acumuladas que dan origen a la presente opinión, fueron promovidas por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, únicamente se emitirá opinión respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por el Partido Acción Nacional, ya que los relativos a Movimiento Ciudadano, serán materia de análisis en la Opinión **SUP-OP-24/2014**.

De esta manera, el Partido Acción Nacional, en la demanda por la que promueve acción de inconstitucionalidad, señala como

autoridad emisora del Decreto número 248 por el que se expide el Código Electoral del Estado de México, al LVIII Congreso del Estado de México y como autoridad encargada de promulgarlo y publicarlo al Gobernador, así como al Secretario General de Gobierno, ambos de dicha entidad federativa.

Los conceptos de invalidez que formula el Partido Acción Nacional, son del tenor siguiente:

I. Requisitos para la asignación de diputados de representación proporcional.

El Partido Acción Nacional aduce la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción I, del Código Electoral Estatal, que establece lo siguiente:

Artículo 25. Para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, el partido político de que se trate deberá:

I. Acreditar, **bajo cualquier modalidad**, la postulación de candidatos de mayoría relativa, en por lo menos, treinta distritos electorales, considerando para ello, un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restantes con candidatos del género opuesto.

[...]

Concepto de invalidez.

El partido político actor aduce que dicha porción normativa transgrede lo dispuesto en el artículo 39, fracción II, de la Constitución local, que dispone lo siguiente:

Artículo 39.- La Legislatura del Estado se integrará con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de

SUP-OP-28/2014

votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

[...]

II. Para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional, el partido político de que se trate deberá acreditar la postulación de **candidatos propios** de mayoría relativa en por lo menos 30 distritos electorales y de haber obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que haya obtenido;

[...]

De esta manera, el partido político sostiene que existe una antinomia entre ambos preceptos legales locales porque el Código Electoral local prevé que para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, el partido político deberá acreditar, **bajo cualquier modalidad**, la postulación de candidatos de mayoría relativa, en por lo menos 30 distritos electorales, en tanto que, la Constitución Estatal prevé que, la postulación deberá ser de **candidatos propios**.

De manera, que a juicio del actor, la disposición impugnada transgrede el orden constitucional local, al establecer un requisito menor al previsto en la Constitución del Estado para que los partidos tengan derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional.

Al respecto, el Partido Acción Nacional afirma que se contraviene lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal, en la porción normativa que establece que los *poderes de los Estados se organizarán conforme con la Constitución de cada uno de ellos*, porque las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados

deben ser congruentes y mantener el sentido y espíritu de la Constitución del propio Estado.

Conforme con lo anterior, el partido actor considera que la porción normativa en comento resulta inconstitucional.

Opinión.

En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, esta Sala Superior considera que no son materia de opinión.

Ello, porque el partido actor no alega la contravención de la norma impugnada con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino plantea una antinomia entre los artículos 39, fracción II, de la Constitución local y el 25, fracción I, Código Estatal, ambos del Estado de México, porque a su juicio, éste último establece un requisito menor para que los partidos políticos puedan tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional.

Por tanto, si el concepto de invalidez no se plantea a partir de lo previsto en algún precepto de la Constitución General de la República, sino de lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de México, no puede realizarse algún pronunciamiento de constitucionalidad.

II. Distribución de votos entre partidos políticos coaligados.

SUP-OP-28/2014

El Partido Acción Nacional aduce la inconstitucionalidad de los artículos 75, fracción XI, 358, fracción II, párrafo quinto, y 373, fracción II, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de México, que establecen textualmente lo siguiente:

Artículo 75. La formación de coaliciones se sujetará a las bases siguientes:

[...]

XI. Los votos en los que se hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto al candidato de coalición, lo que deberá consignarse en un apartado específico del acta de escrutinio y cómputo correspondiente.

En su caso, se sumarán los votos de 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 o municipal de tales votos se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. Este cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Artículo 358. Iniciada la sesión en ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos. El Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección de diputados, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:

[...]

II. [...]

[...]

En su caso, se sumarán los votos de 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.

Artículo 373. Iniciada la sesión en ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos. El Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección de miembros de ayuntamientos, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:

[...]

II. [...]

[...]

En su caso, se sumarán los votos de 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.

Concepto de invalidez.

El partido político actor aduce en sus distintos conceptos de invalidez¹ que las disposiciones impugnadas son contrarias a los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, y 41 de la Constitución General de la República, ya que transgreden los principios constitucionales del voto, así como el principio de certeza en cuanto a la voluntad del elector, además de representar un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, y un abuso de derecho.

Lo anterior, porque dichas disposiciones permiten la transferencia de votos entre los partidos coaligados, lo que vulnera la voluntad expresa del elector, y transgrede lo dispuesto en los artículos 87,

¹ Conceptos de invalidez: segundo, tercero y en dos que denomina cuarto.

SUP-OP-28/2014

apartados 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 12, apartado 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; ya que dichos preceptos establecen que los partidos no podrán distribuirse o transferirse votos a través de los convenios de coalición, así como que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados serán válidos para el candidato, y contarán como un solo voto, sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

En este sentido, alega el partido actor, el sistema de transferencia de votos entre partidos coaligados es inconstitucional, porque la voluntad de los ciudadanos, en esos casos, se manifiesta a favor de un proyecto político común, y no de un partido político en lo particular, de manera que se somete la voluntad del elector a una opción distinta a la cual se manifestó para efectos del cómputo para la asignación de diputados de representación proporcional.

Agrega el partido actor que a través de los preceptos impugnados se pretende realizar un fraude a la ley que, a su vez, generaría una falsa representatividad, a través de la transferencia de votos que permite fraccionar el sufragio entre los partidos coaligados, permitiendo su sobrerrepresentación en perjuicio que los partidos políticos que no participen en una coalición, quienes quedarían sub-representados.

Por tanto, concluye el partido actor, si bien los partidos políticos tienen el derecho de conformar coaliciones, los preceptos impugnados, al permitir la partición o distribución de votos, avalan una forma artificiosa de participación en la postulación de

candidatos de los partidos coaligados, al generar su sobrerrepresentación en el órgano de representación popular.

Opinión.

Esta Sala Superior, por mayoría, estima que los preceptos impugnados **son contrarios** a la Constitución General.

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:

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;

[...]

SUP-OP-28/2014

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 emitidos a favor de esas coaliciones.

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 las disposiciones tildadas de inconstitucionales, lo siguiente:

Artículo 75. La formación de coaliciones se sujetará a las bases siguientes:

[...]

XI. Los votos en los que se hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto al candidato de coalición, lo que deberá consignarse en un apartado específico del acta de escrutinio y cómputo correspondiente.

En su caso, se sumarán los votos de 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 o municipal de tales votos se distribuirán igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. Este cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.**

Artículo 358. Iniciada la sesión en ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos. El Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección de diputados, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:

[...]

II. [...]

[...]

En su caso, se sumarán los votos de 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.**

Artículo 373. Iniciada la sesión en ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos. El

SUP-OP-28/2014

Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección de miembros de ayuntamientos, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:

[...]

II. [...]

[...]

En su caso, se sumarán los votos de 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.**

En ese orden, se observa que los poderes locales exceden lo previsto 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, y que, incluso, dicho cómputo será la base para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

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 de los dispositivos legales del Estado de México tildados 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 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, apartados 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y, 12, apartado 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 primera 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

SUP-OP-28/2014

cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por lo anterior, se opina que son inconstitucionales los artículos 75, fracción XI, 358, fracción II, párrafo quinto, y 373, fracción II, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de México.

Por lo expuesto, esta Sala Superior **opina**:

PRIMERO. No es materia de opinión el concepto de invalidez relacionado con el artículo 25, fracción I, del Código Electoral del Estado de México.

SEGUNDO. Son contrarios a la Constitución General los artículos 75, fracción XI, 358, fracción II, párrafo quinto, y 373, fracción II, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de México, cuya invalidez reclama el partido político actor y que han sido materia de análisis en la presente opinión.

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 autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a once 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