EXPEDIENTE: SUP-OP-46/2014

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: 49/2014 Y SU ACUMULADA 82/2014

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

DEMANDADOS: CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA Y OTRO

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 49/2014 Y SU ACUMULADA 82/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

De la lectura del escrito de demanda que dio origen a la acción de inconstitucionalidad al rubro citada, se advierte que el Partido Acción Nacional, controvierte el *Decreto mediante el cual, se expide la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora,* emitido por el Congreso de esa entidad federativa, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, número 52 (cincuenta y dos), sección I (primera), de treinta de junio de dos mil catorce.

En atención a la solicitud formulada 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, por el Ministro José Fernando

Franco González Salas, "*integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil catorce*" mediante acuerdo de treinta y uno de julio de dos mil catorce, emitido en la acción de inconstitucionalidad **49/2014 y su acumulada 82/2014,** esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente.

OPINIÓN

En su escrito de demanda, el partido político actor en la aludida acción de inconstitucionalidad 82/2014, aduce que el mencionado Decreto es violatorio de diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes.

Concepto de invalidez. El Partido Acción Nacional argumenta que es inconstitucional el artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, porque permite la trasferencia de votos entre los partidos coaligados, lo cual viola 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.

Además trasgrede la normativa constitucional y legal, así como diversos artículos establecidos en tratados internacionales, en razón de las siguientes consideraciones.

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

inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que en la normativa existe una *"constante"* consistente en prohibir la "*partición"* o *"transferencia"* de votos, a diferencia de la disposición legal controvertida que la permite, lo cual viola lo establecido en los artículos 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.

El que la votación emitida se pueda distribuir o traspasar a otro instituto político, viola una de las características del voto como es, su **intransferibilidad,** lo cual se ve inobservado en el particular, al establecer en 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. Por tanto, el voto que se haya emitido solamente debe contar para la opción que el elector de manera expresa consignó en la boleta respectiva y no así para una diversa.

En este sentido, alega el partido político actor, que 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.

Además, señala que en las acciones de inconstitucionalidad identificadas con las claves de expediente 6/98, 61/2008 y sus acumuladas, y 118/2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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. Que mediante el artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, se pretende llevar a cabo un fraude a la ley que, a su vez, generaría una falsa representatividad, mediante 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.

Además, argumenta que el mencionado precepto controvertido busca hacer un fraude a la ley, teniendo en consideración que una de sus finalidades de la reforma constitucional en materia político-electoral, fue que la integración de los Congresos reflejara la voluntad del electorado, motivo por el cual, 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 que los partidos políticos se les pueda asignar, por el principio de representación proporcional, una *"curul*".

Por ende, aduce que genera una salida a los partidos "*pequeños"* para mantener su registro y, asimismo, obtener una

artificiosa representación en los Congresos, todo ello, mediante los convenios de coalición de partidos.

Tercera. Que se viola el principio de certeza respecto de la voluntad del elector, teniendo en consideración que éste emite su voto por el candidato postulado por la coalición y no para que su sufragio pueda ser distribuido entre los partidos políticos coaligados para la asignación por el principio de representación proporcional, por tanto considera que si lo único manifestado con claridad por el elector es su preferencia por el candidato de la coalición, no se debe considerar ese voto para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tal y como lo establece la Ley General de Partidos Políticos.

*Cuarta***.** Que si bien los partidos políticos tienen el derecho de conformar coaliciones, el artículo 99 de la Ley Electoral local, al permitir la "*partición o distribución de votos avala una forma artificiosa"* de participación de los partidos políticos coaligados en la postulación de candidatos, al generar su sobrerrepresentación en el órgano legislativo.

Opinión. En concepto de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, el párrafo sexto del artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, es contrario a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto del artículo, 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, es al tenor siguiente:

> **Artículo 99.-** Los partidos políticos podrán constituir frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.
> Para fines electorales, los partidos políticos podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la Ley.
> Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido político o incorporarse en uno de ellos.
> Los partidos políticos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección ordinaria.
> Con independencia del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate, los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en la presente Ley, la Ley General y la Ley General de Partidos Políticos.
> En el escrutinio y cómputo, tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente. 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, ya sea en la elección de gobernador, diputados o ayuntamientos de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integren 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.
> En todo caso, cada uno de los partidos políticos deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.
> Para los efectos del presente artículo se estará a lo dispuesto en el título noveno de la Ley General de Partidos Políticos y las demás aplicables en la Ley 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 el SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso f), párrafos 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 regulara, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos 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* el veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema que resulta relevante para emitir la opinión al rubro indicado, en el artículo 87, párrafo 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 acción de inconstitucionalidad 49/2014 y su acumulada 82/2014, establecieron en el precepto tildado de inconstitucional, lo siguiente:

> **Artículo 99.-**
>
> **....**
>
> En el escrutinio y cómputo, tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente. 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, ya sea en la elección de gobernador, diputados o ayuntamientos de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integren 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**.
>
> …

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, además de que ese cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Ahora bien, no se pasa por alto como lo señala el Partido Acción Nacional, 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 Sonora 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, párrafos 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos y, 12, párrafo 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 cambia la opinión al rubro indicado, 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 en el particular 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 mediante la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos 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 de los integrantes de esta Sala Superior opina que el párrafo sexto del artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, es contario a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión SUP-OP-26/2014, emitida en la acción de inconstitucionalidad 58/2014.

Por las razones expuestas, la Sala Superior opina:

ÚNICO. El párrafo sexto del artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, es contrario a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de esta Sala Superior. Ausente el Magistrado Constancio Carrasco Daza. El Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA