

EXPEDIENTE: SUP-OP-4/2014.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: 23/2014 Y SUS ACUMULADAS 24/2014, 25/2014, 27/2014 Y 29/2014.

PROMOVENTES: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, DIVERSOS DIPUTADOS DE LA LXII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO NUEVA ALIANZA Y MOVIMIENTO CIUDADANO.

ÓRGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS IMPUGNADAS: CONGRESO DE LA UNIÓN, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y OTROS.

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, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, INSTRUCTOR EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRECISADAS AL RUBRO.

Cuestión preliminar.

El precepto de la ley reglamentaria invocado dispone, que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, el Ministro instructor puede 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 el órgano jurisdiccional especializado en la materia, carecen de fuerza vinculativa 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 actores en 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.

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

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

Las demandas de los promoventes, Partido Verde Ecologista de México; Diputados de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pertenecientes a los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, del Trabajo y Nueva Alianza; Partido del Trabajo, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano, señalan como **autoridad emisora** de la norma general impugnada al Congreso de la Unión, y como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó** al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al Secretario de Gobernación y al Titular del Diario Oficial de la Federación.

Normas impugnadas.

Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, publicado en el número dieciocho, Tomo DCCXXVIII, del Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en particular, los artículos 23, párrafo 1, inciso f), 43, 44, 46, 47, 48, 85, párrafo 4, 87, párrafo 13, 88, numerales 5 y 6.

Disposiciones constitucionales violadas.

Artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, fracción I, 14, 16, 35, 39, 40, 41, fracción I, inciso a) y último párrafo, fracción II, 46, 52, 54, 56, 116, 126, y TRANSITORIO SEGUNDO, fracción I, inciso f), numerales 1, 3 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad del artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

a. El Partido Verde Ecologista de México, diversos Diputados del Congreso de la Unión, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano estiman que contraviene el artículo 35, fracciones I y II de la Constitución Política, al restringir los derechos de votar y ser votado.

Al disponer que los votos marcados con más de una de las opciones en la boleta electoral respecto de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un sólo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Dicha prohibición es contraria a la Constitución, porque resta eficacia al voto emitido por los ciudadanos a favor de un partido coaligado, mientras el derecho a votar presupone que el voto de cada elector tenga el mismo valor y deba contabilizarse de la misma manera: un ciudadano, un voto.

Contrario a ello, la norma impugnada dispone que al elegir en la boleta electoral a los candidatos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, los votos deberían contabilizarse también por partido, como lo establece el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que se deben contar en forma igualitaria entre los integrantes de la coalición, lo que se debe reflejar para la integración de las listas de representación proporcional.

En ese tenor, el precepto impugnado provoca que la voluntad del elector se “menoscabe” al tener que dejar de contabilizarse las boletas marcadas con dos o más opciones entre los partidos coaligados para la asignación de diputados por representación proporcional genera desigualdad respecto a los partidos que contienden en lo individual.

b. El Partido Verde Ecologista de México, diversos Diputados del Congreso de la Unión, Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano estiman que es contrario a los artículos 54 y 56 de la Constitución General y con ello al principio de representación proporcional establecido para integrar las cámaras del congreso.

La prohibición de que los votos obtenidos por los partidos coaligados se contabilicen para conformar el Congreso de la Unión, impide que éstos se reflejen en la representación proporcional, y que ésta se asigne conforme a los resultados de la votación para lograr proporcionalidad entre votos y escaños.

Esto, porque el principio de representación proporcional, es el medio para garantizar el pluralismo político y se caracteriza en

que cada partido alcance en el congreso una representación aproximada al porcentaje de su votación total, según el artículo 54, fracción III, de la Constitución, que dispone, entre otros aspectos, que le serán asignados a un partido el número de diputados plurinominales, de acuerdo con la votación nacional emitida.

Además, el propio artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, en el párrafo 14, dispone que los votos de un candidato de mayoría relativa en coalición, también se deben contabilizar como parte de la votación nacional para efectos de la asignación conforme al principio de representación proporcional.

De esta forma, la norma impugnada excluye indebidamente los votos emitidos efectivamente a favor de los partidos coaligados, y distorsiona el grado de representatividad que éstos deben tener en los órganos legislativos.

c. El Partido Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano señalan que vulnera el principio de certeza reconocido en el artículo 41 Constitucional, al discrepar con otros preceptos legales relativos al sistema de representación proporcional.

La disposición en el sentido de que, para el cómputo de votos a fin de asignar legisladores por el principio de representación proporcional, se dejen de tomar en cuenta los emitidos para dos o más partidos de una coalición y que esto implica considerarlos nulos, es una invalidación no descrita en la ley.

Los artículos 288 y 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en correlación con el 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, definen los votos nulos y la forma en que los votos para partidos coaligados se deben considerar en cada una de las diversas elecciones.

Esta situación contraviene el diseño constitucional y legal del sistema de representación proporcional de distribución igualitaria de los votos obtenidos por una coalición entre los partidos que la integran, al impedir que se contabilicen y cuantifiquen en favor de dos o más de los entes coaligados.

d. Diversos Diputados del Congresos de la Unión plantean que transgrede los principios de igualdad, no discriminación y la libertad de asociación.

Discrimina a los votantes al desconocerles el ejercicio del derecho a sufragar, puesto que los ciudadanos tienen posibilidad de elegir a un candidato, mediante voto que produzca los beneficios políticos establecidos, sin que estos deban menguar porque se marque en la boleta más de una opción de entre los partidos coaligados, ya que conforme a la Constitución, el sufragio debe surtir dos efectos, ser computado para algún candidato o partido político, y para definir la representación proporcional.

Infringe el derecho fundamental de asociación que persigue el constituir una coalición de partidos, al sustraer en perjuicio de estos entes las consecuencias legales derivadas de la obtención del voto, por el hecho de cruzar incorrectamente la

boleta electoral, ya que de esta circunstancia hace derivar la pérdida de la representación proporcional y las prerrogativas connaturales a los integrantes de la coalición, en beneficio de los entes opositores.

e. Diversos Diputados del Congreso de la Unión señalan que vulnera el artículo 22 Constitucional al implicar una medida desproporcionada.

Constituye una medida desproporcionada, que se aparta del artículo 22 Constitucional, porque anula de manera inmediata los beneficios inherentes a la representación proporcional en perjuicio de los partidos coaligados.

Para ajustarse al marco Constitucional dicha disposición debió seguir la orientación del artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece una medida proporcionada para conservar la voluntad ciudadana al emitir el sufragio y permite la distribución equitativa de los votos entre los partidos coaligados.

f. El Partido Verde Ecologista de México manifiesta que el artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos, contraviene los artículos 116, fracción II, 124 y SEGUNDO TRANSITORIO de la reforma político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, porque al emitirlo el Congreso de la Unión invade la esfera competencial de las entidades federativas en lo relativo a regular la representación proporcional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Estados para determinar la forma en que se deben integrar las legislaturas locales o los ayuntamientos por representación proporcional, por lo que el Congreso de la Unión se debe abstener de regular las modalidades para el escrutinio y cómputo de votos tratándose de coaliciones en ese ámbito geográfico, a efecto de no invadir el ámbito competencial de las legislaturas locales.

OPINIÓN.

La Sala Superior por mayoría de sus integrantes, estima que la norma impugnada se apega al orden constitucional.

Dicho precepto legal es del contenido siguiente:

**De las Coaliciones
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. ...

El marco del diseño normativo de las coaliciones se encuentra en los artículos 9 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El referido artículo 9 de la Constitución, consagra la garantía de libre asociación, que implica la potestad de los individuos a fin de unirse para constituir una entidad o persona moral, con sustantividad propia y distinta de los asociantes y que tende a la

consecución de objetivos plenamente identificados cuya realización es constante y permanente.

Dentro de las formas de asociación de los partidos políticos se encuentra la coalición, la cual se ha definido como la unión temporal de dos o más partidos políticos con la finalidad de participar en apoyo de un mismo candidato a un puesto de elección popular dentro de un proceso electoral determinado.

En el artículo 41, fracción I, de la propia Carta Magna, se establece como forma de asociación a los partidos políticos, que tienen como fin permanente la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, cuya intervención en los procesos electorales estará sujeta a la ley que los rige.

En la misma línea se ha sustentado que la libertad de asociación, tratándose de los partidos políticos, se distingue por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, que corresponde al legislador federal, establecer si así lo considera procedente, la forma y términos en que los citados entes políticos pueden participar en los procesos electorales, así como los efectos jurídicos y las consecuencias de los convenios de coalición en el desarrollo de los comicios, por tanto, tiene a cargo la regulación específica y detallada de los casos concretos que se puedan derivar de esta

forma de participación, así como la salvaguarda de los derechos de los partidos que contiendan en forma asociada.

De ese modo, determinar los términos que deben adoptarse en el convenio respectivo y la manera de computar los votos en los que se marquen más de una opción de los partidos coaligados, así como señalar los efectos jurídicos y consecuencias que éstos deban tener para definir el resultado de la elección, también son aspectos atinentes a la confección normativa en análisis.

Ahora bien, la norma impugnada se confecciona como una regla de cómputo frente a una situación excepcional específica para señalar a la autoridad electoral las directrices que habrá de observar para determinar la validez de los votos emitidos por los ciudadanos, para contabilizar los votos de las coaliciones, cuando se marca en la boleta más de una de las opciones, hipótesis en la cual determina que contarán como un solo voto para el candidato, sin que puedan ser tomados en cuenta para “la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.”

El diseño legislativo de la norma impugnada, para ser analizada frente a las previsiones de la Constitución que los actores aducen infringidas, impone acudir a una interpretación sobre su alcance, de frente al sistema normativo electoral para su debida intelección y quedar en posibilidad de determinar lo conducente frente a la inconstitucionalidad que de ésta se plantea.

Lo anterior, dado que la supremacía normativa de la Constitución se refleja en la exigencia que, al ser aplicadas, se

interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, de forma que, en caso de existir varias posibilidades de interpretación se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Carta Magna.

Bajo este contexto, es dable considerar que la norma bajo análisis en forma alguna restringe o contraría el derecho al voto activo del ciudadano.

De esta forma se debe concatenar el precepto tildado de inconstitucionalidad con las reglas de cómputo ordinarias establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De ese modo, la lectura de los ordenamientos aplicables permite arribar a la conclusión que se establece una regla para el cómputo de votos emitidos en favor de una coalición, de frente a una situación particular lo que genera certidumbre respecto de la forma de contabilizarlos, para determinar sus efectos legales.

Ello es así, acorde a lo dispuesto en el precepto en estudio, armonizado con el inciso c), del artículo 311, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto establece que *se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y por esta 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.

En tal orden de ideas, el artículo en análisis otorga trato igualitario a los ciudadanos que acuden a las urnas a votar por una candidatura presentada en coalición, y a los que lo hacen por un partido político no asociado, a pesar que el ciudadano marque en la boleta más de una opción de entre los partidos coaligados, porque surte los mismos efectos, un ciudadano, un voto; lo que evidencia igualdad en el trato hacia los votantes.

Por último, en consideración de la Sala Superior carece de facultades para emitir algún pronunciamiento en el sentido de si el congreso de la Unión invade la esfera competencial de las Legislaturas de las Entidades federativas al expedir el precepto legal impugnado, porque en éste regula la representación proporcional en los Estados, ya que el tema excede el ámbito de la materia electoral de su especialidad.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad de los artículos 23, párrafo 1, inciso f); 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley General de Partidos Políticos.

El Partido del Trabajo plantea la invalidez de los preceptos señalados, al estimar que se contraponen a lo establecido en los artículos 1º, 9º, 40 y 41 de la Constitución Federal, al posibilitar una intervención ilegal en la vida interna de los partidos políticos.

La inconstitucionalidad alegada se pretende sustentar en el hecho de que, al estar reconocido y elevado a rango

constitucional el derecho de autodeterminación en la vida interna de los partidos políticos, se protege el derecho de los ciudadanos a participar de manera real y libre en un sistema democrático; el de tener acceso a una pluralidad real y no simulada; a los entes políticos y a los ciudadanos a ejercer su derecho de asociación y participación política con el menor grado de intervención estatal, medida que asegura y protege el pluralismo político por la libre concurrencia de todas las ideologías.

La esencia y fin último del derecho de autodeterminación y vida interna de los partidos, está previsto en el penúltimo párrafo del artículo 41, Base I, constitucional, de ahí que los preceptos señalados son contrarios a tal precepto; ya que en lugar de proteger el derecho de autodeterminación y vida interna de los partidos políticos, propician gran intervención y control estatal, con lo cual además vulneran los principios democráticos de libertad, autenticidad y pluralismo político, así como el de libertad de reunión y asociación.

Los artículos cuestionados además pretenden construir un derecho de autodeterminación simulado, ya que el legislador federal en la Ley General de Partidos Políticos determina qué tipo de órganos intrapartidarios deben implementar los partidos en sus estatutos, así como su forma de organización y facultades, lo cual se traduce en vulneración al derecho de autodeterminación, vida interna y control de la intervención estatal que trasgrede la libertad de los ciudadanos a reunirse, asociarse y determinar en qué sentido funcionará una asociación.

Aunado a lo alegado, los artículos controvertidos son contrarios a los preceptos 23, párrafo 1, inciso c) y 34 de la propia Ley General de Partidos Políticos, ya que mientras estos últimos reconocen el derecho a la autodeterminación y gobierno de dichos entes, los cuestionados pretenden interferir, normar y decidir cómo deben estructurarse en su régimen interno, lo cual implica control e intervención estatal injustificados.

OPINIÓN.

La Sala Superior estima que los preceptos legales tildados de inconstitucionales se ajustan al marco constitucional.

El contenido de tales normas es el siguiente:

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

[...]

f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;

[...]

Artículo 43.

1. Entre los órganos internos de los partidos políticos deberán contemplarse, cuando menos, los siguientes:

a) Una asamblea u órgano equivalente, integrado con representantes de todas las entidades federativas en el caso de partidos políticos nacionales, o de los municipios en el caso de partidos políticos locales, la cual será la máxima autoridad del partido y tendrá facultades deliberativas;

b) Un comité nacional o local u órgano equivalente, para los partidos políticos, según corresponda, que será el representante del partido, con facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;

c) Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña;

d) Un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos del partido político y para la selección de candidatos a cargos de elección popular;

e) Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial y objetivo;

f) Un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que la Constitución y las leyes de la materia imponen a los partidos políticos, y

g) Un órgano encargado de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes.

2. Los partidos políticos nacionales deberán contar, además de los señalados en el párrafo anterior, con comités o equivalentes en las entidades federativas con facultades ejecutivas.

[...]

Artículo 44.

1. Los procedimientos internos para la integración de los órganos internos de los partidos políticos y para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, estarán a cargo del órgano previsto en el inciso d) del párrafo 1 del artículo anterior y se desarrollarán con base en los lineamientos básicos siguientes:

a) El partido político, a través del órgano facultado para ello, publicará la convocatoria que otorgue certidumbre y cumpla con las normas estatutarias, la cual contendrá, por lo menos, lo siguiente:

- I. Cargos o candidaturas a elegir;
- II. Requisitos de elegibilidad, entre los que se podrán incluir los relativos a la identificación de los precandidatos o candidatos con los programas, principios e ideas del partido y otros requisitos, siempre y cuando no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado;
- III. Fechas de registro de precandidaturas o candidaturas;
- IV. Documentación a ser entregada;
- V. Periodo para subsanar posibles omisiones o defectos en la documentación de registro;
- VI. Reglas generales y topes de gastos de campaña para la elección de dirigentes y de precampaña para cargos de elección popular, en los términos que establezca el Instituto;
- VII. Método de selección, para el caso de voto de los militantes, éste deberá ser libre y secreto;
- VIII. Fecha y lugar de la elección, y
- IX. Fechas en las que se deberán presentar los informes de ingresos y egresos de campaña o de precampaña, en su caso.

b) El órgano colegiado a que se refiere el inciso d) del párrafo 1 del artículo anterior:

- I. Registrará a los precandidatos o candidatos y dictaminará sobre su elegibilidad, y
- II. Garantizará la imparcialidad, equidad, transparencia y legalidad de las etapas del proceso.

[...]

Artículo 46.

1. Los partidos políticos establecerán procedimientos de justicia intrapartidaria que incluyan mecanismos alternativos de solución de controversias.
2. El órgano de decisión colegiado previsto en el artículo 43, inciso e) de esta Ley, deberá estar integrado de manera previa a la sustanciación del procedimiento, por

un número impar de miembros; será el órgano responsable de impartir justicia interna y deberá conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad, así como con respeto a los plazos que establezcan los estatutos de los partidos políticos.

3. Los estatutos de los partidos políticos establecerán medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos, para lo cual deberán prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento.

Artículo 47.

1. El órgano de decisión colegiada a que se refiere el artículo anterior aprobará sus resoluciones por mayoría de votos.

2. Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal.

3. En las resoluciones de los órganos de decisión colegiados se deberán ponderar los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los principios de auto organización y auto determinación de que gozan los partidos políticos para la consecución de sus fines.

Artículo 48.

1. El sistema de justicia interna de los partidos políticos deberá tener las siguientes características:

a) Tener una sola instancia de resolución de conflictos internos a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita;

b) Establecer plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución de los medios de justicia interna;

c) Respetar todas las formalidades esenciales del procedimiento, y

d) Ser eficaces formal y materialmente para, en su caso, restituir a los afiliados en el goce de los derechos político-electorales en los que resientan un agravio.

Por lo que hace al artículo 23, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos, que prevé que las coaliciones sean aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada partido, ésta se estima proporcional, ya que dada la relevancia que reviste la celebración del convenio de esa naturaleza, es conveniente que sea el órgano nacional el que lo apruebe, como el máximo órgano de dirección, al estar investido de esa facultad.

Lo anterior se considera de ese modo, ya que al suscribir, ratificar en sus términos, o rectificar en alguna de las partes un convenio de coalición, los partidos políticos exteriorizan legítimamente y en definitiva su voluntad de comprometerse con la coalición de partidos, y en forma paralela condicionan o merman los derechos de participación político-electoral de sus militantes, derivado del hecho que al participar coaligado, deja de postular candidatos propios en la proporción que si contendiera en forma individual.

Por tanto, la facultad de ratificar o rectificar lo acordado en el convenio de coalición entraña, por su naturaleza, una decisión con un alto grado de discrecionalidad, basado en el juicio subjetivo que lleve a cabo el máximo órgano nacional en torno a sus intereses políticos, electorales y a la estrategia que pretenda implementar en determinados comicios.

Aunado a lo antes dicho, el precepto en análisis establece que las características y el procedimiento de aprobación del

convenio, serán establecidas por el propio partido político en el estatuto, de esta forma, se le otorga libertad para que en la normativa partidaria se contenga la expresión del particular derecho de los afiliados, miembros o militantes para participar democráticamente en la formación de la voluntad partidista, sin que esto se traduzca en la imposición de un tipo concreto de organización y reglamentación que proscriba la libertad del partido político.

En cuanto al resto de los preceptos tildados de inconstitucionales, se debe mencionar que en el artículo SEGUNDO TRANSITORIO del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el constituyente permanente estableció la obligación del Congreso de la Unión de expedir una Ley General que regulara los partidos políticos nacionales y locales, y que en ésta estableciera al menos, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a órganos imparciales de justicia intrapartidaria, así como los lineamientos básicos para integrar sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades en forma democrática y la transparencia en el uso de recursos.

Por otra parte, conforme a lo establecido por artículo 41, fracción I, de la Constitución General de la República, los partidos políticos son entidades de interés público con derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del

Distrito Federal, y tienen como fines promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, y tal como lo ha establecido esta Sala Superior en diversos precedentes, los partidos políticos deben regirse por los principios del Estado democrático, ya que son entidades de interés público, por lo que la sociedad posee un legítimo interés en el desarrollo y progresión del sistema de partidos, el cual se manifiesta en el cauce institucional del Estado, responsable del encuadre constitucional y legal de su actuación.

Sobre el tema en análisis se citan la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional 3/2005, de rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**, y la número 142/2005, de la Suprema Corte de Justicia, intitulada **PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIONES II, III Y V, Y 56 BIS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, AL PREVER CIERTOS REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LOS ESTATUTOS DE AQUÉLLOS, SON CONSTITUCIONALES**.

De esta manera, la Sala Superior considera adecuado que el legislador establezca en la normativa atinente elementos mínimos que deben prever los estatutos de los partidos

políticos, como los contenidos en los artículos tildados de inconstitucionales, a saber: los órganos internos que, cuando menos, deberán de contemplarse (artículo 43); bases mínimas que se deban considerar en la regulación de sus procedimientos internos para la integración de los órganos de dirección y para la postulación de candidatos (artículo 44); los procedimientos de justicia intrapartidaria que incluyan mecanismos de solución de controversias (artículo 46), y las características del señalado sistema de justicia (artículo 48).

Lo anterior, sin perjuicio de que los instituto políticos, en ejercicio de la libre auto-organización, cuentan con la facultad para establecer las normas que mejor se ajusten a sus principios, postulados, organización, estrategia y operatividad, lo cual es acorde con su naturaleza y finalidad, en términos del artículo 41, fracción I, de la Constitución General de la República.

Por tanto, el que se establezcan estándares para que la auto-organización cobre eficacia y operatividad al interior de los partidos políticos, de modo alguno implica intervención en la vida interna de los partidos políticos, ni vulneración al derecho de asociación, ya que como agrupación de ciudadanos, el principal vehículo para que éstos ejerzan sus derechos político-electorales de asociación, afiliación y de ser votados, resulta indispensable que los ciudadanos al interior del partido, cuenten con mecanismos mínimos que les permitan el pleno y eficaz ejercicio de esos derechos.

Esto es, si el principal objetivo de los partidos políticos es que los ciudadanos que se asocian o afilian, logren a través de ellos

el pleno ejercicio de sus derechos, el de auto-organización debe ejercerse en función de que sean privilegiados derechos político-electorales de los afiliados.

Aunado a lo reseñado, el ejercicio de los derechos de autorregulación y de auto-organización está sujeto a límites que están fijados por los valores, principios y reglas del sistema jurídico nacional, en el marco del Estado constitucional democrático de Derecho, conforme a lo establecido en los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna.

En cambio, la ausencia de estructuras y prácticas democráticas, delega la representación de personas afiliadas a las dirigencias y convierte a los partidos políticos en entidades especialmente vulnerables a los grupos de presión, ya que en esas circunstancias los dirigentes tienen la potestad, sin consultar a las bases, de hablar, pactar y actuar, por sí y ante sí en nombre de miles de personas.

En este orden de ideas, la previsión del legislador en el artículo 43 impugnado, relativa al establecimiento de diversos órganos internos mínimos, garantiza un debido funcionamiento de los partidos políticos, el adecuado cumplimiento de sus fines y objetivos, así como el pleno ejercicio de los derechos de sus afiliados.

En efecto, el establecimiento de una asamblea o equivalente como máximo órgano de decisión y un comité como órgano ejecutivo, conllevan a garantizar un adecuado funcionamiento del partido, en el entendido de que resulta razonable, por ser el mínimo indispensable para ello. Además que se prevé, que el

primero sea un órgano representativo de los afiliados, al contar con representantes en sus distintos niveles y, el segundo, esté supeditado a las decisiones de la mayoría.

De igual forma, la exigencia de crear un órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros; otro del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información, y de uno encargado de la educación y capacitación cívica de militantes y dirigentes, garantizan el cumplimiento de sus fines y los objetivos impuestos a los partidos constitucionalmente.

Finalmente, el imperativo de contar con un órgano encargado de la organización de los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes y el establecimiento de lineamientos básicos para el desarrollo de sus atribuciones (artículo 44), así como uno responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, con las relativas reglas de integración y funcionamiento (artículos 46 y 47), permiten también potencializar el eficaz ejercicio de los derechos político-electorales de sus afiliados.

Ello, porque de acuerdo con lo señalado, cuando la legislación electoral exige procedimientos de afiliación, del reconocimiento de derechos y obligaciones de los afiliados, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, establecer normas para la postulación democrática de candidatos y la aplicación de las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones internas, así como los correspondientes medios de defensa, se ajusta a los

parámetros exigibles de la democracia, los cuales deben extenderse al interior de los partidos políticos.

En este sentido, y considerando que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que para cumplir con el principio democrático, la legislación debe asegurar que en lo posible, los partidos tengan estructuras y prácticas de participación que permitan el control de sus líderes partidarios y la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos y, en los programas ideológicos y de gobierno; asimismo, que los recursos públicos que administran estén sujetos al control y fiscalización de los afiliados y de los entes públicos encargados por ley de supervisar sus actividades.

Por tanto, con base en su facultad auto-regulatoria, los partidos tienen la posibilidad jurídica de emitir disposiciones vinculantes para los militantes, simpatizantes y adherentes, así como para su propio órgano, con disposiciones partidarias que participen de los rasgos distintos de cualquier norma (generalidad, impersonalidad, abstracción y coercitividad) como lo hagan las normas cuya constitucionalidad se reconoce.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad del artículo 88, párrafos 5 y 6, de la Ley General de Partidos Políticos.

El Partido del Trabajo plantea la invalidez del precepto citado porque los límites establecidos por el legislador ordinario al régimen de coaliciones para postular un determinado porcentaje de candidatos en un proceso electoral, según se trate de coalición parcial o flexible, contraría el marco constitucional.

Asevera que las disposiciones impugnadas violan los artículos 1, 5, 9 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque restringen el pleno ejercicio de los derechos de asociación y participación política, autonomía de los partidos y libertad de las partes para suscribir un convenio de coalición, de ahí que resultan una limitación irracional, restrictiva y excesiva.

Agrega que si bien el artículo 41 de la Constitución establece la forma en que los partidos políticos pueden intervenir en los procesos electorales, esta reserva se debe sujetar a los principios constitucionales que orientan las libertades y finalidades de tales institutos políticos, en las que uno de los criterios que debe prevalecer es que el régimen de convenios de coaliciones se sujete a la voluntad de las partes y no a una imposición legal que menoscabe la libertad de participación política.

Añade que limitan de manera arbitraria las posibilidades que tienen las distintas fuerzas políticas de concurrir unidas en un número mayor o menor al cincuenta por ciento o veinticinco por ciento de candidatos en un proceso electoral, bajo la forma que convengan teniendo un fin lícito.

Por tanto, concluye que cada partido político debe tener derecho a pactar sus porcentajes de postulación de candidatos a puestos de elección popular, sin más límite que la voluntad de las partes, siempre que no dañen a terceros, su objeto sea lícito y no perturben el orden público.

OPINIÓN

La Sala Superior opina que la norma impugnada es **constitucional**.

El precepto cuestionado el del contenido literal siguiente:

Artículo 88.

1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.

4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.

5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.”

En la parte reclamada, se establece que en la coalición parcial, los partidos políticos deberán postular en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral y en coalición flexible como mínimo un veinticinco por ciento de sus candidatos.

Sobre el tema, el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, así como los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Derivado de lo anterior, se elevó a rango constitucional en favor de los partidos políticos el derecho para participar en el proceso electoral; sin embargo, el mismo texto constitucional deja a cargo del legislador ordinario determinar la manera en que intervendrán o participarán en los comicios, con lo cual es claro que tales formas de participación, por mandato constitucional, se regularán en la legislación secundaria.

En efecto, el derecho de asociación de los ciudadanos contenido en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encuentra aplicación en el indicado artículo 41, base I, del propio ordenamiento, que prevé a los partidos políticos como la forma de asociación ciudadana, que tiene por objeto permanente la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, acorde

con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, pero cuya intervención en los procesos electorales está sujeta a la ley que los rige.

Los artículos impugnados sólo reiteran lo mandatado por el Constituyente Permanente en el ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, numeral tres, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral, en el que se señala lo siguiente:

... 3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. **Por coalición parcial** se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. **Por coalición flexible** se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral; ...

Lo previsto en la norma transitoria, de suyo hace que los límites señalados sean conforme a la Carta Fundamental, sin que por otra parte, lo estatuido en la misma en modo alguno trastoque el derecho de participación de los partidos en coalición, y menos lo limita o restringe de manera indebida, irracional o desproporcionada, si se tiene en cuenta que sólo establece las modalidades en que se podrá ejercer ese derecho.

Esto es, si bien se impone un mínimo de candidaturas a postular en cada modalidad, estas tipologías complementan una forma de participación en tres grados que van desde la mínima a la total, es decir, del veinticinco al cien por ciento discurrendo entre sus diferentes porcentajes.

En cuanto al mínimo previsto en la coalición flexible, veinticinco por ciento de las candidaturas, tampoco puede estimarse que limita la participación de los partidos en coalición, porque consiste en un requisito que la hace operable, por exigir para integrarla un porcentaje viable y por ende, razonable que les permite optar por esta modalidad de participación política frente a los procesos electorales.

En suma, en consideración de este órgano jurisdiccional, el mencionado requisito no desnaturaliza ni hace nugatorio el derecho de los partidos que deseen conformar una coalición.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad del artículo 85 numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos.

Movimiento Ciudadano reclama la invalidez del precepto impugnado, relacionado con la imposibilidad de que un partido de reciente creación pueda convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido antes de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro.

Refiere que la disposición impugnada viola los artículos 1, 9 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Congreso de la Unión estableció un obstáculo legal

para restringir el pleno goce del ejercicio de los derechos fundamentales de asociación y participación política y de elecciones libres reconocidos en la Ley Suprema, así como en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Ello, debido a que en nuestro país el sistema de partidos goza de la libertad de asociación para alcanzar sus fines, y cada modalidad de agrupación constituye una opción política para el ciudadano, la cual no puede coartarse, restringirse o limitarse so pretexto de un registro reciente.

La porción normativa que se pretende invalidar, se agrega, limita y restringe los derechos de votar y ser votado de los candidatos que emanen de un partido político de nuevo registro, sin que irroque perjuicio el permitir la participación de tales entes de nuevo registro en coalición en la hipótesis cuestionada, ya que cada uno, de conformidad con la votación que reciba, deberá procurar alcanzar el porcentaje establecido en la ley, referente al 3% de la votación, para conservar su registro.

Asimismo, la restricción a los partidos políticos de nueva creación de coaligarse con los ya existentes, hace nugatorio el principio de equidad electoral, puesto que los coloca en situación de desventaja con los demás partidos que sí puedan asociarse, ya que éstos en función del convenio de coalición, tendrán derecho a mayores prerrogativas que los partidos de reciente creación.

La decisión de formalizar una coalición con un partido político de reciente creación o con uno ya existente, concluye, es una determinación que pertenece al ámbito partidario y no puede prohibirse en la legislación electoral, en tanto vulnera el derecho de libre asociación y el principio de equidad.

OPINIÓN

La Sala Superior considera que el artículo cuestionado es conforme al marco constitucional.

El señalado precepto es del contenido siguiente:

Artículo 85..

4. Los partidos de nuevo registro, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones, con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

El artículo impugnado sólo reitera lo mandado por el Constituyente Permanente en el ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, numeral cinco, del invocado Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral, al advertirse que señala lo siguiente:

5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse. ...

Lo previsto en la norma transitoria de suyo lleva a establecer que la prohibición regulada en la norma tildada de inconstitucional es conforme a la Carta Fundamental, que en modo alguno trastoca el derecho de participación de los

partidos en coalición y tampoco lo limita o restringe de manera indebida, irracional o desproporcionada, si se tiene en cuenta que sólo establece la modalidad en que podrán ejercerlo.

Ello, debido a que la prerrogativa de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos, está conferida a los ciudadanos y no a los partidos políticos, garantía que se encuentra a salvo tratándose del tema en cuestión, ya que los ciudadanos pueden asociarse o reunirse bajo el amparo del partido que por primera vez participe en una elección federal o local, sin que deba hacerlo a través de coalición o mediante la postulación de un candidato común, de ahí que con esta determinación no se vulnera el marco constitucional atinente, y por ende, contrario a lo manifestado por el partido promovente, tampoco se afectan los derechos político-electorales de votar y ser votado.

A este respecto, la Sala Superior considera que la disposición impugnada tiene por objeto conocer la fuerza real que tiene un partido de reciente creación o acreditación para intervenir en un proceso comicial, cuestión que le permitirá demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo particular para obtener un porcentaje que le permita, por lo menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas federales o estatales e, inclusive a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, lo que evidentemente se vería distorsionado si desde la primera incursión en una elección participa vía coalición y postula otros institutos políticos a un candidato común.

Asimismo, la Constitución Federal en forma alguna contempla la posibilidad de los partidos de participar desde la primera

elección a través de coalición, ya que en todo caso se establece y tutela la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política, siendo el constituyente permanente quien debe establecer las diversas modalidades de participación de dichos entes de interés público.

En virtud de lo expuesto, es de concluirse:

PRIMERO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opina** que los artículos 23, párrafo 1, inciso f), 43, 44, 46, 47, 48, 85, párrafo 4, 87, párrafo 13, 88, numerales 5 y 6, de la Ley General de Partidos Políticos, son conformes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Esta Sala Superior no emite opinión en relación con el planteamiento realizado en el inciso f, del PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ, por lo razonado en la parte final del mismo.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencias de los Magistrados María del Carmen Alanis Figueroa y Salvador Olimpo Nava Gomar, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a tres de julio de dos mil catorce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA