

**EXPEDIENTE:** SUP-OP-9/2014.

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
38/2014.

**PROMOVENTE:** PARTIDO VERDE  
ECOLOGISTA DE MÉXICO.

**ÓRGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO  
QUE EMITIERON Y PROMULGARON  
LAS NORMAS IMPUGNADAS:**  
SÉPTUAGÉSIMA TERCERA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL  
ESTADO DE NUEVO LEÓN 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, JOSÉ FERNANDO  
FRANCO GONZÁLEZ SALAS, INTEGRANTE DE LA COMISIÓN  
DE RECESO, CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERÍODO DE  
DOS MIL CATORCE, EN LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD PRECISADA 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

competencia<sup>1</sup>, relacionados con el debate sometido a la decisión del Alto Tribunal.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> 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 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 cita<sup>3</sup>, 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 conceptos de invalidez; de ahí que sea 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 la demanda.

---

<sup>1</sup> 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.**

<sup>2</sup> 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.**

<sup>3</sup> **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.

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

La demanda del Partido Verde Ecologista de México, señala como **autoridad emisora** de la norma general impugnada a la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León y como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó** al Gobernador Constitucional y al Secretario General de Gobierno de esa entidad federativa.

**Normas impugnadas.**

El artículo 74, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, publicado el ocho de julio de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad.

**Disposiciones constitucionales que se aducen violadas.**

Artículos 35, fracciones I y II, 41, 116, fracción II, 124 y Segundo Transitorio del Decreto de la reforma en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el diez de febrero de dos mil catorce.

**PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 74, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, por vulnerar el numeral 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al restringir los derechos fundamentales de votar y ser votado.**

El promovente aduce que el penúltimo párrafo de la norma cuestionada, limita el derecho al sufragio ciudadano por las razones que se sintetizan enseguida:

Porque el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos –uno de los ordenamientos normativos citados en el penúltimo párrafo del artículo 74 referido- establece que *los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, mas contarán como un solo voto y no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas, lo que desde su perspectiva trasgrede la fracción I del artículo 35, de la Constitución General de la República, esto es, el derecho político a votar, al restarle eficacia al sufragio emitido por los ciudadanos a favor de un partido coaligado.*

Con relación a lo anterior, señala, que si los sufragios son otorgados a los candidatos electos por el principio de mayoría relativa, entonces, de manera automática deberían ser contabilizados a favor de los partidos políticos con el objeto de determinar el porcentaje de votos que tendrán, a fin de que sus candidatos por el principio de representación proporcional integren el Congreso estatal.

En ese sentido, añade que la prohibición impugnada “*escinde*” injustificadamente la mitad del voto del ciudadano, al permitir que únicamente se contabilice para efectos del principio de mayoría relativa, pero no por cuanto hace al principio de representación proporcional, con lo que a su vez, se genera un trato desigual al voto ciudadano que se emite a favor de partidos políticos no coaligados,

porque en este diverso supuesto, los votos siempre se contabilizan para ambos principios.

Explica que no debe partirse de la premisa de que cuando un ciudadano sufrague por dos o más partidos coaligados ello obedece a una confusión al momento de emitir su voto, puesto que por el contrario, debe entenderse como la manifestación expresa de su voluntad dirigida a sufragar por los partidos que legalmente comparten una plataforma política común, de manera que dichos votos deben ser distribuidos de forma igualitaria entre los partidos políticos que integren la coalición, de conformidad a las reglas de repartición de votos para efectos de la representación proporcional prevista en el artículo 311, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa línea argumentativa, el promovente agrega que la norma combatida viola también el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en tanto trastoca el *derecho a ser votado* de los candidatos que se ubiquen en el supuesto de la porción normativa que tilda de inconstitucional, porque impide que esos votos cuenten para los efectos de la elección de diputados locales por el principio de representación proporcional.

En suma, señala que la disposición normativa impugnada, implica una restricción de manera injustificada al derecho de participación del pueblo en la vida democrática y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Lo anterior, porque debe considerarse que cuando un ciudadano manifiesta su voluntad a través del ejercicio del sufragio, esa

decisión debe manifestarse con dos efectos claramente identificables: en la elección del candidato postulado por la vía de la mayoría relativa y en lo atinente a la lista de representación proporcional, vulnerando a su vez el principio de universalidad del sufragio, dado que los candidatos por ambos principios tienen derecho a que cuente cada voto destinado para ellos, con independencia de si en la boleta electoral se marcaron dos opciones.

**OPINIÓN.**

La Sala Superior, por mayoría de los Magistrados que la integran, estima que el artículo 74, penúltimo párrafo del artículo, de la ley en comento, rebasa el parámetro constitucional.

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;

...

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

...

En ese orden de ideas, fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos regulará, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluirá, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 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 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León; materia de la impugnación, la regulación siguiente:

**“Artículo 74..** En los términos de lo establecido por la Ley General de Partidos Políticos, los partidos nacionales y locales podrán formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones estatales y municipales.

(...)

**Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo se 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 contabilizarán conforme al mismo procedimiento establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.**

(...)”

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.



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

**Artículo 311.**

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

...

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

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

En concepto de esta Sala Superior, tal situación en nada varía la opinión emitida a través del presente documento, porque se considera que el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, estableció los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de

regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando al primero ordenamiento señalado 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, se opina que el precepto en estudio, excede los parámetros constitucionales.

**SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Existe una antinomia entre la Ley General de Partidos Políticos y el sistema de asignación de votos para legisladores electos por el principio de representación proporcional lo cual vulnera el principio de certeza en materia electoral establecido en el artículo 41 Constitucional.**

El promovente argumenta que la fracción III, del artículo 54, de la Constitución, y el artículo 15, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalan que para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los emitidos para candidatos independientes y los nulos, por lo que en tales disposiciones implícitamente se reconoce que los sufragios a favor de dos o más partidos coaligados deben ser contabilizados dentro

de la votación nacional emitida que se utiliza para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

De ahí que, agrega, el pretender no tomar en cuenta el voto que se emite a favor de dos o más partidos de una coalición para asignarlo por el principio de representación proporcional, erróneamente implicaría considerarlo nulo para tales efectos, lo cual no está contemplado en la legislación.

De ese modo, el partido promovente señala que el artículo 87, de la Ley General de Partidos Políticos, por un lado, dispone que los votos emitidos por candidatos de una coalición se sumarán para el candidato y contarán respectivamente a favor de cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esa ley, mientras que por otra parte, el numeral 13 del propio artículo establece que todos los votos en los que hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas; por tanto, existe una contradicción normativa que impide el correcto funcionamiento del sistema para contabilizar y cuantificar los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados, al generar una violación al principio de certeza, porque la aducida antinomia impide el correcto funcionamiento de la representación proporcional a nivel federal, razón por la que solicita también la invalidez del numeral 13 invocado.

**OPINIÓN.**

El promovente plantea una aparente antinomia entre dos leyes federales y omite exponer un concepto de invalidez para enfrentar la

norma que tilda de inconstitucional con una disposición o principio contemplado en la Carta Magna, de ahí que la Sala Superior está en imposibilidad de emitir algún criterio sobre los temas abordados en este apartado de la demanda.

**TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 74, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, porque violenta la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.**

El actor refiere que el párrafo cuarto de la fracción II, del artículo 116, de la Constitución Federal, dispone que las legislaturas de los Estados se integran con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes, por lo que en ese tenor, el numeral “263, I, inciso a)”00 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, prevé que todos los partidos políticos que obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado, tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional.

De ese modo, alega que la disposición controvertida viola el principio de representación proporcional, al vedarse a los partidos coaligados los votos que obtuvieron válidamente en una elección, ya que indebidamente impide que se contabilice toda votación efectivamente emitida a favor de los partidos políticos que integran la coalición por el sólo hecho de haberse marcado más de un emblema de los institutos políticos coaligados, distorsionando con ello el grado de representatividad que tendrán los órganos legislativos.

Por otro lado señala que corresponde al Congreso de la Unión, determinar en la Ley General las modalidades para computar los votos en el caso de coaliciones, más no si dichos votos deben ser considerados por las legislaturas locales, para efectos de representación proporcional,

En ese sentido, manifiesta que la porción normativa tildada de inconstitucional, al remitir a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General de Partidos Políticos para contabilizar los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados, específicamente del método previsto en el artículo 87, numeral 13 de esta última ley, que prohíbe el cómputo de votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados para efectos de la integración por la vía de la representación proporcional, resulta inconstitucional, en razón de que el Congreso carece de competencia para regular el funcionamiento del principio de representación proporcional para la integración de las legislaturas locales.

#### **OPINIÓN.**

El tópico planteado en lo tocante a la invasión de competencias por parte del Congreso de la Unión, excede el ámbito materia de la Sala Superior al referir a un tema ajeno a lo estrictamente electoral.

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 penúltimo párrafo del artículo 74, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León- 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 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.

En virtud de lo expuesto, es de concluirse:

**PRIMERO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opina** que el penúltimo párrafo del artículo 74 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, publicado el ocho de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, no es conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.** La Sala Superior no emite opinión en relación con los planteamientos realizados en el SEGUNDO y TERCER CONCEPTOS DE INVALIDEZ, por lo razonado en la parte conducente de este dictamen.

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

México, Distrito Federal, a diez 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**