

**EXPEDIENTE: SUP-OP-11/2014**

**ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD:  
41/2014**

**PROMOVENTE: PARTIDO VERDE  
ECOLOGISTA DE MÉXICO**

**DEMANDADOS: CONGRESO DEL  
ESTADO DE QUERÉTARO Y  
OTROS**

**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 41/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, INTREGRANTE DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La referida Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 68, párrafo segundo, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone en contra de una ley correspondiente a la materia electoral, el Ministro que conozca de la misma, se encuentra en la posibilidad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

## **SUP-OP-11/2014**

Judicial de la Federación, **opinión** sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Por su parte, el artículo 71, párrafo segundo, de la aludida Ley Reglamentaria mandata que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, solamente podrán referir a la violación de preceptos expresamente invocados en el escrito inicial relativo.

En este orden de ideas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido como criterio jurisprudencial<sup>1</sup> que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que ese órgano colegiado cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electivo, como argumentos orientadores del control abstracto que lleva de la constitucionalidad de las normas impugnadas, en interés de la propia Constitución Federal.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de catorce de febrero de dos mil dos, identificada con la clave P./J. 3/2002, de rubro 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; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, p. 555, Novena Época, con número de registro 187878.

En consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atenta a la solicitud planteada por la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe emitir **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, con base a los planteamientos que el partido político promovente expone en la demanda inicial.

En primer término debe señalarse que en el caso a estudio, el Partido Verde Ecologista de México, en su escrito de demanda, por el cual promueve acción de inconstitucionalidad, señala como autoridad emisora de la norma sujeta a controversia, a la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, y como autoridades emisoras de la reforma y al Gobernador y al Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, por promulgar y publicar la reforma de mérito.

Por otra parte, en el escrito inicial señalado, en el rubro concerniente a la Norma General cuya invalidez se reclama, los actores asientan que demandan el contenido de los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero, de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la cual fue publicada el veintinueve de junio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, los cuales precisan:

Artículo 161. En la asignación de diputados y de regidores de representación proporcional de las coaliciones, sólo podrán acumularse los votos emitidos a favor de sus candidatos.

## **SUP-OP-11/2014**

Artículo 174. ...

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

...

Artículo 176. Para efectos de escrutinio y cómputo, tratándose de candidatos comunes, el voto contará siempre a favor del candidato postulado en común, a razón de un voto por cada boleta válida, independientemente del número de marcas que haya realizado el elector a favor del mismo candidato; y en relación con los partidos postulantes, el voto se contabilizará conforme a las mismas reglas de distribución que para las coaliciones electorales se fijan a través de las leyes generales que en materia electoral expida el Congreso de la Unión.

...

Precisado lo anterior, esta Sala Superior procede a emitir **opinión** sobre los

### **CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.**

**Primer concepto de invalidez.** El partido político promovente sostiene que resultan contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 161, 174, párrafo 4 y 176, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformada por decreto publicado el veintinueve de junio de dos mil catorce, en atención a que en su concepto, dichos preceptos son contrarios a lo estipulado por el artículo 35, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al restringir el derecho fundamental de votar.

## **SUP-OP-11/2014**

Lo anterior, porque desde su perspectiva con el reenvío señalado en el artículo 174, párrafo cuarto de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, se integra de forma incorrecta el enunciado normativo contenido en el artículo 87, numeral 13 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual refiere que los votos en los cuales se hubiese marcado más de una opción de partidos coaligados, se considerarán válidos para el candidato y se contarán como un solo voto, pero en cuanto a la asignación de representación proporcional u otros derechos partidistas, no serán tomados en consideración.

Por lo que, en su concepto, con dicha prohibición se contraviene lo previsto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal, restándole así eficacia al voto emitido por los ciudadanos a favor de un partido coaligado.

Del mismo modo, el partido político accionante señala que la aludida restricción al voto ciudadano, implica que la voluntad expresa del elector sufra un menoscabo, ya que dicho sufragio no será contabilizado para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Así pues, con dicha prohibición se violenta el principio de que todo voto debe ser considerado de forma igualitaria, ya que desconoce el principio de equivalencia del voto para ambos principios que integran el sistema de representación mixto con preponderancia mayoritaria que rige en nuestro país.

## **SUP-OP-11/2014**

Del mismo modo, aduce que con la integración del enunciado normativo contenido en la Ley General de Partidos Políticos al sistema electoral local, se escinde injustificadamente el voto ciudadano, pues únicamente será contabilizado para el principio de mayoría relativa, dejándolo sin valor para el de representación proporcional.

Además el Partido Verde Ecologista de México, en su escrito de demanda, señala que el hecho de que un ciudadano vote por dos o más partidos coaligados, no es una muestra de confusión al emitir el sufragio, sino en realidad es una expresión de voluntad de votar por los partidos que legalmente comparten una plataforma política común.

Esta última interpretación, en concepto del promovente, es congruente con las reglas de repartición de votos para efectos de la representación proporcional, que se encuentran previstas en el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que estos votos serán repartidos de forma igualitaria entre los partidos políticos que integran la coalición.

En consecuencia, concluye el accionante, de aplicarse las normas reclamadas se dejaría de contabilizar la voluntad electoral de miles de ciudadanos a favor de una opción política para efectos de la integración de los diversos órganos de representación popular, en su aspecto proporcional, es decir la asamblea legislativa y los respectivos regidores de los dieciocho ayuntamientos.

Del mismo modo, aduce el accionante que las normas sujetas a estudio violentan lo dispuesto por el propio artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior en atención a que, con las mismas, no se permite computar los votos en los que se hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados, para efectos de la representación proporcional, con lo cual se transgrede el derecho de ser votado de aquéllos candidatos que se encuentren integrados a las listas que se forman para este efecto.

Del mismo modo, refiere el impetrante que con las disposiciones en controversia, se deja de lado el hecho de que tanto los candidatos de mayoría relativa como los de representación proporcional, tienen un derecho a que cada voto emitido en su favor tenga el mismo valor, sin importar si se marcó una o más opciones que conformen una coalición.

Asimismo, el promovente señala que las normas en cuestión violan el derecho a ser votado a través de listas debido a que con ello se veda la posibilidad de que se contabilicen los votos marcados para más de una opción política integrante de una coalición, con lo cual se restringe de manera injustificada la participación del pueblo en la vida democrática del país, no permitiendo el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

## **SUP-OP-11/2014**

Además, señala el partido político actor, que las normas en estudio dejan de lado el hecho de que el sufragio implica la emisión de dos votos de forma simultánea: uno a favor del candidato postulado por mayoría relativa y el segundo para aquéllos que son postulados por el de representación proporcional, atentando contra el derecho de quienes pretenden acceder al cargo por esta última vía.

**OPINIÓN.** Esta Sala Superior por mayoría considera que sí son constitucionales los artículos 161, 174, párrafo 4 y 176, párrafo 1, por las razones siguientes:

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del diez de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, lo siguiente:

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

...

**Artículo Segundo Transitorio.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:



I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

...

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

...

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

...

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

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema de nuestro interés en el artículo 87, numeral 13, en los términos siguientes:

**Artículo 87.**

...

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin

## **SUP-OP-11/2014**

que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

De conformidad con lo anterior, se observa que el mandato constitucional es en el sentido de que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serán válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Ahora bien, las autoridades señaladas como responsables en la presente acción de inconstitucionalidad establecieron en las disposiciones tildadas inconstitucionales de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la regulación siguiente:

Artículo 161. En la asignación de diputados y de regidores de representación proporcional de las coaliciones, sólo podrán acumularse los votos emitidos a favor de sus candidatos.

Artículo 174. ...

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

...

Artículo 176. Para efectos de escrutinio y cómputo, tratándose de candidatos comunes, el voto contará siempre a favor del candidato postulado en común, a razón de un voto por cada boleta válida, independientemente del número de marcas que haya realizado el elector a favor del mismo candidato; y en relación con los partidos postulantes, el voto se contabilizará conforme a las mismas reglas de distribución que para las coaliciones electorales se fijan a través de las leyes generales que en materia electoral expida el Congreso de la Unión.

...

En ese orden, se observa que los poderes locales al hacer la remisión a las leyes Generales que expida el Congreso de la Unión, debe entenderse que ésta se efectúa a la Ley General de Partidos Políticos, dado que, por mandato del referido artículo segundo transitorio, ese ordenamiento es el que regula las modalidades sobre el escrutinio y cómputo de los votos tratándose de coaliciones y no la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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 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 el artículo 87, numeral 13 de la Ley General de Partidos Políticos establece una restricción a la *transferencia de votos*, el diverso 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la permite.

## **SUP-OP-11/2014**

En concepto de esta Sala Superior el artículo de la referido de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no resulta aplicable, es decir, en nada varía la opinión emitida a través del presente documento, porque se considera que el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, estableció los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por lo anterior, se opina que sí son constitucionales los artículos 161, 174, párrafo 4 y 176, párrafo 1. de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

**Segundo concepto de invalidez.** Ahora bien, el partido político recurrente manifiesta que los artículos 161, 174, párrafo 4 y 176, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformada por decreto publicado el veintinueve de junio de dos mil catorce, también resultan contrarios al artículo 116 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en atención a que en su concepto, violentan el principio de representación proporcional para la integración de la Legislatura del Estado.

Lo anterior, debido a que con dichos preceptos se pretende que los sufragios que se ubiquen en el supuesto de que el elector haya marcado más de un partido político que conforme una coalición, no serán contabilizados para los efectos de la Legislatura local, con lo cual la votación local obtenida válidamente no reflejará, para efecto de la aplicación de la fórmula de representación proporcional, la totalidad de los votos emitidos para las coaliciones, impidiendo así que la asignación se realice conforme a los resultados reales de la votación y no permitiendo que se logre la proporcionalidad entre votos y escaños.

Asimismo, apunta el promovente, que con ello se violenta la naturaleza del sistema de representación proporcional, puesto que aplicar dichos preceptos puede implicar que el sistema pierda su capacidad para hacer equivalentes las proporciones de votos y de curules, con lo cual se afecta injustificadamente la representatividad de las minorías políticas en el órgano legislativo local.

**OPINIÓN.** Esta Sala Superior por mayoría considera que los enunciados normativos sujetos a estudio se encuentran apegados al texto del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **SUP-OP-11/2014**

Lo anterior, en atención a que como quedó establecido en el apartado previo el promovente aduce de forma incorrecta que los votos emitidos a favor de los partidos políticos coaligados, en caso de que se crucen más de una de las opciones políticas que integren dicha coalición, deberán ser considerados para efecto de integrar la representación proporcional.

Tal como quedó establecido de forma previa, esta Sala Superior considera que dicha disposición normativa remite a la Ley General de Partidos Políticos, específicamente el artículo 87, numeral 13, el cual establece la forma en que deberán ser computados los votos en el caso de que se exprese el sufragio a favor de dos o más partidos coaligados.

Por tanto, si la legislación del Estado de Querétaro, para efectos del cómputo de votos, se limita a remitir a las Leyes Generales expedidas por el Congreso de la Unión, resulta evidente que no altera el sistema de representación proporcional previsto en la Constitución de la República, porque tal como se explicó, el propio artículo segundo transitorio dispone que debe ser la Ley General de Partidos Políticos, la que contemple las modalidades sobre el escrutinio y cómputo de los votos tratándose de las coaliciones.

**Tercer concepto de invalidez.** En otro orden de ideas, el Partido Verde Ecologista de México, aduce que existe una antinomia entre la Ley General de Partidos Políticos y el Sistema de Asignación de Votos para Legisladores y Regidores

Electos por el Principio de Representación Proporcional en el estado de Querétaro, lo cual vulnera el principio de certeza en materia electoral establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior debido a que con las normas que se encuentran sujetas a estudio, se generó 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.

Con ello, en concepto del impetrante, se genera una violación al principio de certeza, pues al existir una antinomia se impide el correcto funcionamiento de la representación proporcional, generando situaciones conflictivas sobre la forma de contabilización de votos para diputados y regidores por este principio.

**OPINIÓN.** Esta Sala Superior considera por mayoría que los razonamientos vertidos por el Partido Verde Ecologista de México, relativos a la existencia de una antinomia, no son sujetos a la opinión especializada de este órgano jurisdiccional electoral federal, debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a un supuesto conflicto normativo, existente entre normas de carácter constitucional federal y normas secundarias locales.

## **SUP-OP-11/2014**

**Cuarto concepto de invalidez.** Ahora bien, el promovente apunta que con la emisión de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, específicamente con el reenvío que en ella se contiene respecto de la forma de computar la votación en materia de representación proporcional para el caso de coaliciones, se violenta la esfera competencial de las entidades federativas para definir sobre la regulación de la representación proporcional, con lo que se violentan los artículos 116, fracción II, 124 y Segundo Transitorio de la Reforma Político Electoral de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues en su concepto, corresponde de forma exclusiva a las leyes de las entidades federativas determinar si los votos emitidos a favor de partidos coaligados se consideran o no para efectos de la representación proporcional, sin embargo, la aludida reforma electoral local, es omisa al señalar dicha determinación limitándose a realizar un reenvío a la Legislación Federal.

Por tanto, concluye el partido político actor, el Congreso Federal no cuenta con competencias constitucionales para regular el funcionamiento del principio de representación proporcional para la integración de las legislaturas y ayuntamientos locales.

**OPINIÓN.** Esta Sala Superior considera que los razonamientos vertidos por el Partido Verde Ecologista de México, relativos a la competencia del Congreso General, no son sujetos a la opinión especializada de este órgano jurisdiccional electoral



federal, debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a un presunto conflicto competencial, en materia legislativa.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, la Sala Superior **opina**:

**PRIMERO.** Son constitucionales en las porciones normativas contenidas en los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero, de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la cual fue publicada el veintinueve de junio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

**SEGUNDO.** No son opinables los razonamientos de invalidez planteados por el Partido Verde Ecologista de México, identificados con los números Tercero y Cuarto de su escrito de demanda.

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

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

**SUP-OP-11/2014**

**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**