

EXPEDIENTE: SUP-OP-12/2014

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
39/2014 Y SU ACUMULADA
44/2014.

PROMOVENTES: PARTIDO
VERDE ECOLOGISTA DE
MÉXICO Y PARTIDO
SOCIALDEMÓCRATA DE
MORELOS.

DEMANDADOS: LI
LEGISLATURA DEL ESTADO DE
MORELOS Y OTRO

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2014 y 44/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERIODO DE DOS MIL CATORCE.

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 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculatoria 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 cita ³, 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,

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.

deben constreñir la materia de estudio a lo planteado por los actores en los 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.

Tanto el Partido Verde Ecologista de México como el Partido Socialdemócrata de Morelos, señalan como **autoridad emisora** de la norma general impugnada a la Quincuagésima Segunda (LII) Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, y como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó** al Gobernador Constitucional de la entidad federativa señalada.

Normas impugnadas.

Las **normas generales** cuya validez se impugna es la Declaratoria emitida por la LII Legislatura del Estado de Morelos, por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, en materia político electoral, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de veintisiete de junio del año en curso; así como el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el treinta de junio de dos mil catorce.

Disposiciones constitucionales violadas.

Los actores estiman violados en el caso a estudio, los artículos 14, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo se mencionan los artículos 14, fracciones I, II y III, 23 y 24 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Conceptos de invalidez hechos valer por el Partido Verde Ecologista de México.

Primer concepto de invalidez: Se duele de que el artículo 59 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos en relación con el párrafo 13 del artículo 87 de la Ley General del Partidos Políticos, es contrario lo establecido en los artículo 14, fracciones I, II y III, 23 y 24 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Para mayor claridad se transcriben los preceptos normativos señalados:

“Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos.

Artículo 59. Serán formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, la candidatura común, así como los frentes, coaliciones y fusiones que regula la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

Ley General de Partidos Políticos.

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.”

Respecto a tales preceptos, el partido actor establece sus conceptos de invalidez en las siguientes tres temáticas:

a) Que, el sólo hecho de haber votado tiene como efecto el desconocimiento de la igual equivalencia de cada voto para la integración de la representación legislativa mediante el principio de representación proporcional, lo cual violenta el principio de que todo voto debe ser considerado de forma igualitaria.

Refiere por lo tanto que, de aplicarse la norma reclamada se dejaría de contabilizar la expresión de muchos ciudadanos por una opción política para efectos de la integración del Congreso del Estado

b) Que no se contabiliza los votos obtenidos por los partidos coaligados para los efectos de la representación proporcional, con lo que se impide que la asignación de representantes populares se realice conforme a los resultados de la votación y que se logre proporcionalidad entre votos y escaños.

c) Que existe una antinomia entre el Código Electoral local y el sistema de asignación de votos para legisladores electos por el principio de representación proporcional con lo que se vulnera el artículo 24 Constitucional local en relación con el principio de certeza.

Refiere que, del diseño constitucional y la reglamentación legal del sistema de representación proporcional dispone que

la suma distrital de los votos obtenidos por la coalición se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición a efecto de ser considerada dentro de la votación nacional para efectos de asignación proporcional u otros prerrogativas

Opinión. Esta Sala Superior, considera en primer lugar que el contraste planteado por el partido accionante no se realiza con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sino con la Constitución Política del Estado de Morelos, situación que no es materia de la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, se tiene que, en opinión de la mayoría de este órgano jurisdiccional que es constitucional la norma tildada constitucional, por lo siguiente.

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 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, no se pasa por alto, que el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece, lo 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;

En concepto de esta Sala Superior, tal situación en nada varía la opinión emitida a través del presente documento, porque se considera que el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, estableció los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la 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 otra parte por mayoría 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 y la supuesta antinomia de leyes, 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 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.

Conceptos de invalidez hechos valer por el Partido Socialdemócrata de Morelos.

Refiere el partido accionante que, en el Estado de Morelos se contaba con una asignación de financiamiento público para actividades ordinarias en las mismas condiciones tanto para los partidos políticos nacionales como estatales.

En tal medida considera que el monto de prerrogativas y reglas para la participación de los partidos políticos con registro estatal debe mantenerse hasta que surja un nuevo proceso electoral, considerar lo contrario sería violentar el principio de irretroactividad de la norma.

Dice que el gasto ordinario, queda presupuestado por el partido político no de forma anual sino "trianual", en tal medida considera que el artículo 23, fracción III número 1 resulta incongruente con la Constitución Federal que prevé la equidad en el financiamiento público.

El artículo en comento es del tenor siguiente:

Artículo 23

III. La normatividad señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento para los Partidos Políticos y los candidatos independientes en las campañas electorales.

El financiamiento público para los Partidos Políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las de carácter específico y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley normativa de la materia:

a) El financiamiento público del Estado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los Partidos

Políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público del Estado por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los Partidos Políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.

c) El financiamiento público del Estado para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elija Gobernador del Estado, Congreso Local y Ayuntamientos, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada Partido Político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados y Ayuntamientos, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

Opinión. En opinión de esta Sala Superior por mayoría se tiene que el artículo en cuestión responde al régimen de financiamiento público establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual no deviene inconstitucional en atención a lo siguiente.

El artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo

año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación".

De lo transcrito se advierte, en lo que interesa al presente estudio, que son tres grandes rubros en los que se divide el financiamiento público de los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, para el sostenimiento de sus actividades:

1. Ordinarias permanentes, el cual se fija anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El monto resultante se distribuye entre los partidos políticos de la siguiente manera:

- a. El treinta por ciento de forma igualitaria.
- b. El setenta por ciento de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

2. Obtención del voto, también conocidos como de campaña, la cual se fija de dos formas:

- a. Durante las elecciones presidenciales, así como de senadores y diputados federales, equivalente al cincuenta por ciento que le corresponde a cada partido político por actividades ordinarias de ese mismo año.
- b. Durante las elecciones únicamente de diputados federales, equivale al treinta por ciento que le corresponde a cada partido político por actividades ordinarias de ese mismo año.

En este sentido, se aprecia que los artículos cuya inconstitucionalidad se impugna, se encuentran previstos en la propia Carta Magna por lo que en tal medida no devienen inconstitucionales.

Por tanto, se tiene que el financiamiento público a los partidos políticos, por medio del sistema que se contiene en la Constitución local, le da derecho a todas las fuerzas políticas del estado a recibirlo y una parte del citado financiamiento se va ajustando para hacerlo más equitativo, de ahí que no se actualice la causa de inconstitucionalidad alegada por los impugnantes.

Finalmente el partido accionante refiere que se viola el artículo 14 constitucional en el cual se establece que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de personal alguna, al considerar que el monto de prerrogativas y reglas para la participación de los partidos políticos con registro estatal debe mantenerse hasta que surja un nuevo proceso electoral, al respecto la mayoría de esta Sala Superior considera que, tal circunstancia no requiere opinión especializada, 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.

ÚNICO. Es **constitucional** lo previsto en los artículos 59 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos y 23, fracción III, número 1 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Emiten la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien autoriza y da fe, en México, Distrito Federal, a diez de agosto de dos mil catorce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZANA