

EXPEDIENTE: SUP-OP-54/2014

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
36/2014, 87/2014 Y 89/2014,
ACUMULADAS**

**PROMOVENTES: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL**

**DEMANDADOS: CONGRESO
DEL ESTADO DE TABASCO 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, RESPECTO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2014 Y SU ACUMULADA 89/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

De la lectura de los escritos de demanda que dieron origen a las acciones de inconstitucionalidad al rubro indicadas, se advierte que el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, controvierten el Decreto 118 mediante el cual, se expide, entre otros, la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, emitido por el Congreso de

SUP-OP-54/2014

esa entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, de dos de julio de dos mil catorce.

En atención a la solicitud formulada en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Pérez Dayán, mediante acuerdo de seis de agosto de dos mil catorce, emitido en la acción de inconstitucionalidad **87/2014 y su acumulada 89/2014**, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente

OPINIÓN

En sus respectivos escritos de demanda, el Partido Revolucionario Institucional actor en la acción de inconstitucionalidad 87/2014 y el Partido Acción Nacional, actor en la aludida acción de inconstitucionalidad 89/2014, aducen que el mencionado Decreto es violatorio de diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes.

Primer concepto de invalidez. Indebida transferencia de votos entre los partidos coaligados cuando se marquen dos o más emblemas en la boleta electoral. El Partido Acción Nacional argumenta que es inconstitucional el artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, porque permite la transferencia de votos

entre los partidos coaligados, lo cual viola los principios constitucionales del voto, así como el principio de certeza en cuanto a la voluntad del elector, además de representar un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, y un abuso de derecho.

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

Primera. De los artículos 87, párrafos 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos, así como 12, párrafo 2 y 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que en la normativa existe una “*constante*” consistente en prohibir la “*partición*” o “*transferencia*” de votos, a diferencia de la disposición legal controvertida que la permite, lo cual viola lo establecido en los artículos 35, 36, 41 y 133 de la Constitución federal; 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

El que la votación emitida se pueda distribuir o traspasar a otro instituto político, viola una de las características del voto como es, su intransferibilidad, lo cual se ve inobservado en el particular, al establecer en la disposición legal controvertida, que la votación de los electores se pueda distribuir o traspasar a otro partido político, sin que ésta haya sido la voluntad

SUP-OP-54/2014

expresa del elector. Por tanto, el voto que se haya emitido solamente debe contar para la opción que el elector de manera expresa consignó en la boleta respectiva y no así para una diversa.

En este sentido, alega el partido actor, el sistema de transferencia de votos entre partidos coaligados es inconstitucional, porque la voluntad de los ciudadanos, en esos casos, se manifiesta a favor de un proyecto político común, y no de un partido político en lo particular, de manera que se somete la voluntad del elector a una opción distinta a la cual se manifestó para efectos del cómputo para la asignación de diputados de representación proporcional.

Además, señala que en las acciones de inconstitucionalidad identificadas con la clave de expediente 6/98, 61/2008 y sus acumuladas, y 118/2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya calificó como inconstitucional la denominada "*transferencia de votos*" así como los efectos de la coalición en torno a la conservación del registro de los partidos coaligados.

Segunda. Que mediante el artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, se pretende llevar a cabo un fraude a la ley que, a su vez, generaría una falsa representatividad, mediante la transferencia de votos que permite fraccionar el sufragio entre los partidos coaligados, permitiendo su sobrerrepresentación en agravio que

los partidos políticos que no participen en una coalición, quienes quedarían sub-representados.

Además, argumenta que el mencionado precepto controvertido busca hacer un fraude a la ley, teniendo en consideración que una de sus finalidades de la reforma constitucional en materia político-electoral, fue que la integración de los Congresos reflejara la voluntad del electorado, motivo por el cual, elevó el porcentaje de votación necesario al 3%, no sólo para que los partidos políticos mantengan el registro, sino también para que ese sea el mínimo para que los partidos políticos se les pueda asignar, por el principio de representación proporcional, una “*curul*”.

Por ende, aduce que genera una salida a los partidos “*pequeños*” para mantener su registro y, asimismo, obtener una artificiosa representación en los Congresos, todo ello, mediante los convenios de coalición de partidos.

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

SUP-OP-54/2014

proporcional, tal y como lo establece la Ley General de Partidos Políticos.

Cuarta. Que si bien los partidos políticos tienen el derecho de conformar coaliciones, el artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, al permitir la “*partición o distribución de votos avala una forma artificiosa*” de participación de los partidos políticos coaligados en la postulación de candidatos, al generar su sobrerrepresentación en el órgano legislativo.

Opinión. En concepto de la **mayoría** de los integrantes de esta Sala Superior, el artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, **es** contrario a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto del artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, es al tenor siguiente:

ARTÍCULO 261.

1. El cómputo distrital de la votación para Gobernador del Estado se sujetará al procedimiento siguiente:

[...]

III. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados o candidaturas comunes 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 igualmente entre los partidos que integran la coalición o que hayan postulado candidaturas comunes; de

existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

[...]

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

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

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

...

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

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

...

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

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

...

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

...

SUP-OP-54/2014

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

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema que resulta relevante para emitir la opinión al rubro indicado, en el artículo 87, párrafo 13, en los términos siguientes:

Artículo 87.

...

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y **sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.**

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

Ahora bien, el Congreso del Estado de Tabasco, estableció en el precepto tildado de inconstitucional, lo siguiente:

ARTÍCULO 261.

1. El cómputo distrital de la votación para Gobernador del Estado se sujetará al procedimiento siguiente:

[...]

III. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados o candidaturas comunes 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 igualmente entre los partidos que integran la coalición o que hayan postulado candidaturas comunes; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

[...]

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 igualmente 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 Partido Acción Nacional, que el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece a semejanza del dispositivo legal del Estado de Tabasco, tildado de inconstitucional, la regulación siguiente:

Artículo 311.

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

[...]

SUP-OP-54/2014

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 cambia la opinión al rubro indicado, porque se considera que el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, estableció los ámbitos de especialización, en lo que en el particular interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos mediante la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procedimientos electorales federales y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por lo anterior, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior opina que el artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, es contrario a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Segundo concepto de invalidez. Violaciones al procedimiento legislativo. El Partido Revolucionario Institucional aduce que se violó el procedimiento legislativo mediante el cual se publicó el Decreto número 118, por el que se expide, la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; *“la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica de los Municipios y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral”*, todas de esa entidad federativa, porque la Comisión Permanente del Congreso local, no ordenó que se publicara en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, la convocatoria para el *“Segundo Período Extraordinario de Sesiones, correspondiente al Primer Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional”*, que se llevaría a cabo el treinta de junio de dos mil catorce, a las diecisiete horas, en el recinto del órgano legislativo local, a fin de analizar el *“dictamen de Decreto”* por el que se expiden los mencionados ordenamientos legales. Cabe precisar que la mencionada sesión no se llevó a cabo por falta de quórum.

En consecuencia, la Presidenta de la Comisión Permanente del mencionado Congreso, *“sin la debida fundamentación y motivación y sin tener facultades ni competencia para ello”*, convocó a los treinta y cinco diputados locales que integran el Pleno, a una nueva sesión que se llevaría a cabo el primero de julio de dos mil catorce, la cual tampoco se llevó a cabo por falta de quórum, motivo por el cual *“instruyó al oficial mayor, prevenir supuestamente por tercera ocasión (solo se había prevenido una) a los*

SUP-OP-54/2014

legisladores” para que asistieran a la Sesión del Congreso local el dos julio de dos mil catorce, la cual aduce el Partido Revolucionario Institucional inició sin quórum.

Lo anterior, en concepto del mencionado instituto político, es contrario a lo previsto en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución federal, al no cumplir las formalidades esenciales del procedimiento.

Otras de las violaciones que aduce se llevaron a cabo durante el procedimiento legislativo consistieron en que no se distribuyó previamente, entre los legisladores locales, el dictamen que se analizaría en la Sesión del Congreso local, motivo por el cual los legisladores no contaron con los elementos necesarios para prepararse y emitir un voto razonado respecto del Decreto que estaban aprobando, además, aduce que no se “*discutió*” cada uno de los artículos del Dictamen tildado de inconstitucional, de ahí que considere que se violó el procedimiento legislativo.

OPINIÓN. Esta Sala Superior considera que los argumentos aducidos por el Partido Revolucionario Institucional mediante los cuales argumenta que se violó el procedimiento legislativo por el cual se aprobó el Decreto tildado de inconstitucional, no son materia de opinión de este órgano jurisdiccional especializado debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por ser planteamientos vinculados con

violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo del Estado de Tabasco.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-08/2012, SUP-OP-11/2012, SUP-OP-3/2014 y SUP-OP-7/2014.

Tercer concepto de invalidez. Remisión de la Constitución local, a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. El Partido Revolucionario Institucional, argumenta que lo previsto en los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV; 194, párrafo 1; 216, párrafo 2, fracción III; 238, párrafo 2, fracción II, párrafo 3; 240, párrafo 2; 261, párrafo 1, fracción III y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, en los cuales se regulan la institución jurídica de la candidatura común, resultan inconstitucionales, porque la Constitución local sólo hace una remisión a la mencionada Ley Electoral local y no contempla esa institución jurídica.

Lo anterior, en concepto del mencionado partido político, viola el párrafo 5, del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual establece que es facultad de las entidades federativas, establecer en sus Constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos a fin de postular candidatos y en el particular, no se estableció en la Constitución local la candidatura común, solamente se hace una remisión a la Ley Electoral local, tal como se advierte del apartado A, fracción I, del artículo 9 de la Constitución Política

SUP-OP-54/2014

del Estado Libre y Soberano de Tabasco, el cual establece que en la ley se determinara otras formas de participación o asociación de los partidos políticos a fin de postular candidatos, lo cual, en concepto del actor, viola lo previsto en los artículos 1º, 14, 16, 41, 116, fracción IV y 133, de la Constitución federal, así como el artículo transitorio segundo del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas el diez de febrero de dos mil catorce.

Opinión. La mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, considera que los aspectos aducidos por el actor relativo a la indebida remisión a la Ley Electoral local, 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 lo general y del Derecho Constitucional en lo particular, ello por ser planteamientos atinentes que rigen la competencia legislativa en el Estado de Tabasco, derivada, según el actor, de la remisión normativa de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, a la Ley Electoral local, para efectos de regular las formas de participación o asociación de los partidos políticos a fin de postular candidatos en los procedimientos electorales en esa entidad federativa.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión identificada con la clave de expediente SUP-OP-21/2014, emitida en la acción de inconstitucionalidad 53/2014.

Cuarto concepto de invalidez. Inequidad en las candidaturas independientes. El Partido Revolucionario

Institucional, aduce que es inconstitucional lo previsto en los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV; 194, párrafo 1; 216, párrafo 2, fracción III; 238, párrafo 2, fracción II, párrafo 3; 240, párrafo 2; 261, párrafo 1, fracción III y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, preceptos legales en los cuales se regula la institución jurídica de las candidaturas comunes, que en concepto del mencionado instituto político resultan contrarios a los principios de equidad, igualdad, certeza, legalidad, transparencia y seguridad jurídica, además de ser contrarios a lo previsto en los artículos 1º, 9º, 13, 14, 16, 35, 39, 40, 41, Bases I, II, III, IV, V y VI; 49, 73, XXIX-U, 115, 116, fracción IV, 117, 118, 124, 133 de la Constitución federal, así como el artículo Transitorio Segundo del Decreto de reformas a la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y los artículos 23, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y 25, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en razón de las siguientes argumentos.

Cabe precisar que si bien es cierto que el Partido Revolucionario Institucional, impugna los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV; 194, párrafo 1; 216, párrafo 2, fracción III; 238, párrafo 2, fracción II, párrafo 3; 240, párrafo 2; 261, párrafo 1, fracción III y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, lo cierto es que del desarrollo de su escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, sus alegaciones no se refieren a todos y cada uno de los mencionados

SUP-OP-54/2014

preceptos, toda vez que sus argumentos se dirigen sólo a temas determinados y específicos, sin que se controvierta el contenido de la totalidad de los artículos ni el total de los temas que se regulan en esas disposiciones; por tanto, se emite opinión respecto de los conceptos de invalidez formulados, sin que por la cita de los preceptos se opine respecto de la totalidad de artículos.

Ahora bien, antes analizar los conceptos de invalidez, hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional, es pertinente precisar el marco normativo en el que el Estado Mexicano regula el tema de las candidaturas independientes

Al respecto, en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, está previsto el derecho de los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determina la legislación.

Asimismo, se debe tener presente que el derecho al sufragio pasivo es un derecho humano reconocido constitucionalmente, que es de configuración legal, ya que así lo prevé la Constitución federal.

Además, se advierte que en los tratados internacionales de los que México es parte, hay un amplio espectro protector del derecho al sufragio pasivo; sin embargo, no existen parámetros específicos, por cuanto hace a la manera en que se

debe hacer efectivo ese derecho tratándose de candidaturas independientes.

En consecuencia se concluye, que una vez que el ciudadano es registrado como candidato independiente tendrá derecho a las prerrogativas que la Ley prevé para competir en condiciones de equidad.

Al respecto debe tenerse en cuenta la tesis de jurisprudencia que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 182179, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, febrero de dos mil cuatro, página cuatrocientos cincuenta y uno, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

De esta manera, si bien las disposiciones convencionales prevén el derecho fundamental al voto pasivo, serán las mencionadas disposiciones constitucionales las que servirán de base para llevar a cabo las consideraciones atinentes a la opinión que se solicita, respecto a la impugnación particular de

SUP-OP-54/2014

los artículos que se tildan de contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, los temas planteados por el Partido Revolucionario Institucional, en cuanto a las candidaturas independientes, son los siguientes:

4.1. Inequidad en la difusión de propaganda electoral de los candidatos independientes y candidatos comunes.

Es inconstitucional lo previsto en los artículos 93, párrafo 1, fracción VI y 94, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, los cuales establecen reglas mínimas que hacen imposible a los candidatos independientes competir con un candidato común, teniendo en consideración que el candidato común podrá llevar a cabo actos de campaña electoral superiores a los del candidato independiente, toda vez que cada uno de los partidos políticos que postularon al candidato común difundirán la propaganda electoral del candidato común, lo cual es inequitativo para el candidato independiente y viola los principios de equidad, igualdad y de certeza previstos en los artículos 1, 41, y 116 fracción IV, de la Constitución federal; 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior, los artículos 93, párrafo 1, fracción VI y 94, párrafo 2, de la mencionada Ley Electoral local no son contrarios a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los mencionados preceptos legales de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son al tenor siguiente:

ARTÍCULO 93.

1. Se entiende por candidatura común cuando dos o más Partidos Políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos, por el principio de mayoría relativa, sujetándose a las siguientes reglas:

[...]

VI. Los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido.

ARTICULO 94.

[...]

2. La propaganda de los partidos que hayan registrado candidaturas comunes deberá identificar claramente a los partidos y candidatos que se postulen bajo esa forma de asociación.

Cabe destacar que el actor no propone la comparación entre los derechos de un candidato común frente a los de un ciudadano, sino de la inequidad que se genera en la competencia electoral, entre dos candidatos postulados mediante dos instituciones jurídicas distintas, específicamente en cuanto a que los actos de campaña electoral llevados a cabo por los candidatos comunes son mayores a los del candidato independiente, teniendo en consideración que cada uno de los partidos políticos que lo postularon difundirán la propaganda electoral del candidato común.

En opinión de esta Sala Superior, los artículos tildados de inconstitucionales no son contrarios a la Constitución federal, debido a que los actos de campaña que llevan a cabo tanto los candidatos comunes como los candidatos independientes, no

SUP-OP-54/2014

rompen el principio de equidad, rector de todo procedimiento electoral, previsto en el artículo 41, y 116, de la Constitución federal, atento a lo siguiente:

El legislador electoral local previó, en el artículo 193 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, entre otros aspectos, lo que se entiende por campaña electoral, actos de campaña y propaganda electoral, tema este último que es relativo al estudio del concepto de invalidez.

Al respecto en esa legislación se estableció que la propaganda electoral comprende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el interés de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por su parte, el artículo 93, párrafo 1, fracción VI, del citado ordenamiento legal electoral local, dispone que los gastos de campaña de candidatos comunes no deberán exceder del tope de gastos de campaña que para cada elección se determiné.

Además, es derecho de los candidatos independientes, al igual que los candidatos comunes el de llevar a cabo actividades para obtener el voto, como son reuniones públicas, asambleas, marchas, llevadas a cabo durante la campaña electoral o bien mediante la difusión de propaganda electoral, a

fin de presentar a la ciudadanía sus propuestas, conforme a lo establecido en el propio ordenamiento.

Al respecto, cabe destacar que conforme a las reglas que rigen el financiamiento de los candidatos postulados por los partidos políticos, así como de los candidatos independientes, se advierte que este puede ser público y privado.

De manera que, en opinión de esta Sala Superior no se contraviene el principio de equidad tal como plantea el accionante, debido a que parte de la premisa equivocada de que el candidato común tendrá mayor difusión de su propaganda electoral, sin tomar en cuenta que la propaganda electoral debe ser sufragada con el financiamiento de los partidos políticos que lo postularon y que en ningún caso podrá rebasar el tope de gastos de campaña, es decir, no existen tantos topes de gastos de campaña como partidos políticos, sino es un tope por candidato, por ende, el candidato común no podrá rebasar ese tope, a pesar de que podrá utilizar todo el financiamiento que le otorguen los partidos políticos postulantes, tope que es idéntico que el de los candidatos independientes.

En efecto, los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope de gastos de campaña que se establezca previamente, como si fuera una candidatura registrada por un solo partido político, tal como lo establece el artículo 93, párrafo primero, fracción sexta, de la de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

SUP-OP-54/2014

En conclusión, es claro que no existe contradicción con la Constitución federal y los artículos controvertidos, toda vez que la participación de los candidatos comunes en las campañas electorales, no implica una restricción desproporcionada e injustificada en agravio de los candidatos independientes, porque como se ha expuesto, existen límites para todos los candidatos y que aplican para los candidatos comunes.

Así, para esta Sala Superior, acorde al principio de equidad que rige los procedimientos electorales y que se advierten de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas deben garantizar que la competencia entre los partidos políticos sea equitativa, lo cual está garantizado, dado que ambos candidatos podrán contratar propaganda político-electoral, salvo los casos expresamente prohibidos, sin que se advierta que exista un trato diferenciado.

Por tanto, el derecho constitucional de los ciudadanos para postularse a un cargo de elección popular, conforme al artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, no implica que el legislador ordinario deba restringir a los partidos políticos que postulan candidatos comunes a llevar a cabo en menor medida actos de campaña, teniendo en consideración que se trata de figuras jurídicas distintas, máxime que el legislador previó normas que contribuyen a fomentar la equidad en los procedimientos electorales.

4.2. Inequidad en el acceso a radio y televisión de los candidatos independientes y candidatos comunes. El

Partido Revolucionario Institucional, aduce que es inconstitucional lo previsto en el artículo 324, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, porque vulnera el principio de equidad, teniendo en consideración que el candidato común tendrá oportunidad de que cada uno de los partidos políticos que lo postularon difunda sus mensajes en radio y televisión, en cambio el candidato independiente *“no tendrá derecho ni siquiera a que se difunda sus mensajes como un partido”* toda vez que el tiempo que le corresponde en los mencionados medios de comunicación, dependerá del número de candidatos independientes que participen en elección que corresponda, teniendo en cuenta que el conjunto de candidatos ciudadanos, según el tipo de elección, se les asignara tiempo en radio y televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro y se les otorga únicamente una fracción del porcentaje de los tiempos que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior, el artículo 324, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, no es contrario a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 324, párrafos 1 y 2, de la mencionada Ley Electoral, es al tenor siguiente:

ARTÍCULO 324.

1. El conjunto de Candidatos Independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y la televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los Partidos

SUP-OP-54/2014

Políticos, en términos de lo dispuesto en la Constitución.

2. Los Candidatos Independientes sólo tendrán acceso a radio y televisión en campaña electoral.

Con independencia de que la norma señalada tenga por objeto fijar el porcentaje para la distribución del tiempo en radio y televisión a los candidatos independientes en su conjunto, como si se tratara de un partido político, existe una disposición constitucional, tendente a establecer los parámetros a los cuales se debe sujetar la distribución del tiempo en radio y televisión entre los partidos políticos y sus candidatos, así como a los candidatos independientes, con la particularidad de que a estos últimos se concede acceso a tal prerrogativa para las campañas electorales.

En efecto, en el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado A, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario precisado en el inciso d) de ese apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento del tiempo en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley.

Por su parte, el inciso e), del mencionado apartado, prevé que el tiempo en radio y televisión establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, **de los candidatos independientes**, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos conforme a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y **el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.**

Al respecto, es importante puntualizar que en el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto que contiene la reforma, entre otros, del artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado A, de la Constitución federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisa que el Congreso de la Unión deberá expedir las normas generales relativas a la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procedimientos electorales, **conforme a las bases establecidas en la propia Constitución federal.**

En cumplimiento al mandato del Poder Constituyente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que en su artículo 412 establece que el conjunto de candidatos independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y la televisión,

SUP-OP-54/2014

como si se tratara de un partido político de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en la Constitución federal.

Ahora bien, la existencia de una previsión constitucional que impone al órgano legislativo de la Unión, la obligación expedir las normas generales, con el objeto de adecuar el sistema jurídico electoral federal y local a las directrices fundamentales en materia de candidaturas independientes, implicó la necesidad de establecer el marco jurídico conforme al cual los ciudadanos pueden tener acceso a los cargos de elección popular, mediante el registro de su candidatura ciudadana, así como el acceso a medios de comunicación que guarde congruencia con el principio de equidad en la contienda; entre otros aspectos.

En estas condiciones, esta Sala Superior considera que el contenido del artículo 324, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, es conforme con el artículo 41, párrafo segundo, base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la norma ordinaria respeta y garantiza a los candidatos independientes, el derecho constitucional fundamental de acceso al tiempo en radio y televisión, siguiendo para ello la directriz establecida por el Poder Constituyente, en función de que el tiempo que se destinan a esa clase de candidaturas, en su conjunto, representa una porción igualitaria a la que se asigna a los partidos políticos que participan en el

procedimiento electoral, mediante la postulación de candidatos propios, lo cual refleja la condición concreta prevista en la Constitución federal, que debe observar el legislador.

Sobre todo, si consideramos que la diferencia sustancial entre los candidatos independientes y los candidatos comunes postulados por dos o más partidos políticos, responde a que los últimos son actores políticos institucionalizados, esto es como entidades de interés público, las cuales conllevan responsabilidades mayores a la participación política electoral a diferencia de los candidatos independientes que únicamente participan para un cargo específico por un periodo determinado.

En tal medida, la disposición legal que considera el acceso en radio y televisión de los candidatos independientes con los partidos políticos de nuevo registro resulta proporcional atendiendo a la construcción del sistema electoral mexicano.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión SUP-OP-24/2014, emitida en la acción de inconstitucionalidad 56/2014.

4.3. Inequidad en la distribución del financiamiento público que se otorga a los candidatos independientes y candidatos comunes. El Partido Revolucionario Institucional, aduce que es inconstitucional lo previsto en los artículos 319 y 320, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, porque los candidatos independientes recibirán como financiamiento público, en su conjunto, el equivalente al que le corresponde a un partido político de nueva creación, el cual

SUP-OP-54/2014

será subdividido entre todos ellos, lo que resulta en una cantidad mínima que recibirán, lo cual dada la insuficiencia de los recursos, vulnera el principio de equidad, en cambio los candidatos comunes tendrá derecho a recibir financiamiento que corresponde a cada partido político que los haya postulado y solo deben cuidar de no rebasar el tope de gasto de campaña, correspondiente a un solo instituto político.

Lo anterior en concepto del mencionado instituto político viola lo previsto en los artículos 1, 41, y 116 fracción IV, de la Constitución federal; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Opinión. En concepto de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, los artículos 319 y 320, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son contrarios a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos 319 y 320, de la mencionada Ley Electoral, son al tenor siguiente:

ARTÍCULO 319.

1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

ARTÍCULO 320.

1. Del monto que le correspondería a un partido de nuevo registro en el Estado de Tabasco, para actividades de campaña, se distribuirá entre todos los Candidatos

Independientes de la siguiente manera:

- I.** Un 33.3% que se asignará a la Candidatura independiente al cargo de Gobernador;
- II.** Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de diputado, y
- III.** Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas de Candidatos Independientes al cargo de regidores.

2. En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos mencionados en las fracciones II y III, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.

3. El monto a distribuir entre el total de candidatos independientes, será igual a la suma que deba recibir un partido político de nuevo registro, para lo cual el Consejo Estatal presupuestará, para tales efectos, la cantidad que sea necesaria, en forma separada del financiamiento que corresponde a los partidos políticos.

Cabe destacar que en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, se reconoce el derecho de los ciudadanos para que, de manera independiente de los partidos políticos, soliciten el registro de candidatos ante la autoridad administrativa electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En ese orden de ideas, el artículo 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución federal, establece que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán lo relativo al régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, así como el derecho al financiamiento público; y por otra parte, establece que deberán fijar las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos

SUP-OP-54/2014

para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.

De acuerdo con lo anterior, los temas relativos a requisitos, condiciones y términos para ser registrado como candidato independiente, así como los relativos a las prerrogativas que tengan derecho a recibir (entre ellas el financiamiento público) son de configuración legal, pero sujetos a las normas y principios contenidos en el Pacto Federal.

Es decir, el derecho a ser candidato independiente está plenamente reconocido en la Constitución federal, siendo obligación de los Congresos de las entidades federativas el establecimiento de las formas de participación de éstos en los procedimientos electorales respectivos, respetando los derechos y principios que se derivan de la Carta Magna.

En ese contexto, el legislador del Estado de Tabasco estableció que los candidatos independientes tienen derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, considerándose como partido político de nuevo registro y dividiendo el financiamiento que les correspondería entre todos los candidatos independientes que obtengan el registro respectivo.

Los mencionados preceptos, en opinión de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, resultan contrarios a la Constitución federal al estar supeditado el financiamiento público que recibirán los candidatos independientes, al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección

popular, es decir, el porcentaje que les corresponderá dependerá del número de candidatos independientes que participen en la elección lo que eventualmente podría derivar en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban mayores candidatos independientes, aunado a que no hay certeza del número de candidatos que obtendrán su registro y en consecuencia, del porcentaje que les corresponderá a cada uno, lo cual viola los principios de equidad y certeza en el procedimiento electoral.

Aunado a lo anterior, también se advierte que el artículo 320, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, podría vulnerar el principio de proporcionalidad entre los candidatos independientes al cargo de diputados e integrantes de Ayuntamiento.

En efecto, si bien es cierto que del cien por ciento (100%) del financiamiento público para gasto de campaña que le correspondería al conjunto de candidatos independientes que obtengan su registro (como si fueran un partido político de nueva creación), le correspondería el treinta y tres por ciento (33.3%) a cada cargo de elección popular, lo cierto es que la repartición final que obtendría cada candidato dependería, necesariamente, del número de candidatos independientes que sea registrado para cada elección, lo que eventualmente podría derivar en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban mayores candidatos independientes.

SUP-OP-54/2014

Por lo anterior, se considera que los artículos 319 y 320, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que corresponde al candidato independiente al cargo de Gobernador, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior considera que en términos de los artículos 281, párrafo 1 y 2, y 320 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, también se viola el principio constitucional de equidad en el procedimiento electoral.

En efecto, de los mencionados preceptos se advierte que el monto que le corresponde al candidato independiente a Gobernador, es el equivalente al treinta y tres punto tres por ciento (33.3%), del monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro, teniendo en consideración que solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente a Gobernador aquel aspirante que de manera individual, haya obtenido la mayoría de las manifestaciones de apoyo válidas, en cantidad superior al porcentaje señalado para cada cargo.

Así, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, considera que el obtener hasta el treinta y tres punto tres por ciento (33.3%), del monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro, podría implicar que un candidato independiente obtuviera mayores recursos que los demás candidatos de los partidos políticos, dado que esos institutos, deben dividir su financiamiento público, entre todos los

candidatos que registren, de tal suerte que se podría generar inequidad en la contienda.

De ahí que la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior considere que también por lo que corresponde al candidato independiente a Gobernador del Estado de Tabasco, los artículos 319 y 320, de la Ley Electoral local, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión identificada con la clave SUP-OP-3/2014, emitida en las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como en la opinión SUP-OP-18/2014, emitida en la acción de inconstitucionalidad 49/2014.

Quinto concepto de invalidez. Candidatura común con partidos políticos de nuevo registro. El Partido Revolucionario Institucional aduce que no existe certeza, sobre si los partidos políticos de nuevo registro podrán registrar candidaturas comunes con otros institutos políticos, antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro, teniendo en consideración que en términos del artículo 84, párrafo 5, de la Ley Electoral local, a esos institutos políticos se les prohíbe convenir frentes coaliciones o fusiones "*antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro*".

El artículo 84, párrafo 5, de la mencionada Ley Electoral, es al tenor siguiente:

**TÍTULO QUINTO
DE LOS FRENTES, COALICIONES, FUSIONES Y OTRAS
FORMAS DE ASOCIACIÓN**

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 84.

[...].

5. **Los partidos de nuevo registro**, nacional o local, no podrá convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro Partido Político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro.

[...].

Opinión. En concepto de esta Sala Superior, no le asiste la razón al mencionado instituto político sobre la omisión apuntada, en razón de las siguientes consideraciones.

De la interpretación sistemática funcional y teleológica de los artículos 9, párrafo tercero, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 84 párrafo 5, de la Ley electoral de esa entidad federativa, esta Sala Superior considera que los partidos políticos de nuevo registro no podrán registrar candidaturas comunes, antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro.

En efecto, en términos de lo que establece el artículo 3, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, la interpretación de ese ordenamiento jurídico se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

Al respecto, en el artículo 9, párrafo tercero, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, se estableció que en la Ley Electoral local se regularía la forma de participación de los partidos políticos en los procedimientos electorales, incluyendo otras formas de participación o asociación a fin de postular candidatos.

Ahora bien, en el Título quinto de la Ley Electoral local, en sus artículos 84 a 95, se reguló la forma de participación o asociación de los partidos políticos en los procedimientos electorales, a fin de postular candidatos, estableciendo frentes, coaliciones, fusiones y candidaturas comunes, como alternativas de asociación partidista para la postulación de candidatos.

Asimismo, en el artículo 84, párrafo 5, de la Ley Electoral local, se estableció una restricción al derecho de participación o asociación de los partidos políticos de nuevo registro en los procedimientos electorales, la cual consistió en que no podrá convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro, sin incluir a las candidaturas comunes.

De los preceptos citados y analizados, se advierte la existencia de un principio general del Derecho Electoral, consistente en que los partidos políticos que hayan obtenido su registro y participen por primera vez en un procedimiento electoral, deberán participar sin que medie alguna forma de asociación con otro instituto político, lo anterior para efecto de

SUP-OP-54/2014

demuestren por sí solos que tienen la fuerza electoral necesaria para ser una asociación de carácter permanente que garantiza un acceso efectivo de los ciudadanos a los cargos de elección popular.

Por tanto, de la interpretación sistemática, funcional y teleológica de los artículos 9, párrafo tercero, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 84 párrafo 5, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de esa entidad federativa, se advierte que la restricción al derecho de participación o asociación de los partidos políticos de nuevo registro en los procedimientos electorales, incluye las candidaturas comunes, en consecuencia no hay violación al principio de certeza, aun cuando el legislador del Estado de Tabasco, no la haya previsto expresamente, de la interpretación sistemática, funcional y teleológica de los mencionados preceptos, se advierte una restricción para los partidos políticos de nuevo registro para postular candidatos comunes antes, de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro.

Sexto concepto de invalidez. Falta de equidad entre coaliciones y candidaturas comunes. Que son inconstitucionales los artículos 92, 93 y 94 de la Ley electoral local, porque existe falta de equidad entre las coaliciones de partidos políticos y las candidaturas comunes, toda vez que no se les exigen los mismos requisitos para su registro, teniendo en consideración que en términos del artículo 94, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral local, a las candidaturas comunes

solo se les exige presentar las resoluciones de los órganos partidistas en las que se haya autorizado la candidatura común, sin que deban presentar plataforma electoral o programa de trabajo como se exige para el caso de coaliciones.

Asimismo, aduce que a las coaliciones se les exige presentar el respectivo convenio de coalición, treinta días antes de que inicie el periodo de campaña, en cambio, para registrar el convenio que deben presentar los partidos políticos que postulen candidatos comunes (en el cual especifican las aportaciones para gastos de campaña que cada instituto político presente), no se precisa un periodo de tiempo para aportarlo ante la autoridad administrativa electoral local.

El Partido Revolucionario Institucional lleva a cabo un ejercicio comparativo entre los requisitos exigidos a las coaliciones de partidos políticos para su registro, y los requisitos para registrar una candidatura común.

También expone que no existe justificación razonable para no establecer limitantes a las candidaturas comunes para que los partidos políticos se puedan asociar con distintos partidos políticos a la vez en un procedimiento electoral, pero sí establecerlo para las coaliciones.

Los artículos 92, 93 y 94, de la mencionada Ley Electoral, son al tenor siguiente:

ARTÍCULO 92.

1. Las candidaturas comunes constituyen otra forma de participación y asociación de los Partidos Políticos con el fin de postular candidatos en las elecciones por el principio de

SUP-OP-54/2014

mayoría relativa, conforme lo prevé el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos y la fracción I del Apartado A del artículo 9 de la Constitución Local.

ARTÍCULO 93.

1. Se entiende por candidatura común cuando dos o más Partidos Políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos, por el principio de mayoría relativa, sujetándose a las siguientes reglas:

I. Los Partidos Políticos podrán registrar candidatos en común en las demarcaciones electorales donde los mismos no hayan registrado candidatos de coalición

II. En el caso de los ayuntamientos, las candidaturas comunes deberán coincidir en la totalidad de la planilla que se registre;

III. Tratándose de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, la candidatura común comprenderá a la fórmula completa;

IV. Las candidaturas a diputados o regidores por el principio de representación proporcional no podrán ser objeto de candidaturas comunes;

V. La aceptación o, en su caso, rechazo de la solicitud de registro de una candidatura común presentada por cada partido político no producirá ningún efecto sobre las solicitudes presentadas por otro u otros Partidos Políticos respecto del mismo candidato, y

VI. Los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido.

ARTICULO 94.

1. Para la postulación de candidaturas comunes, los Partidos Políticos se deberán de sujetar a las siguientes reglas:

I. Podrán postular candidatos comunes para la elección de Gobernador del Estado, diputados por el principio de mayoría relativa, y planillas de mayoría relativa para la renovación de ayuntamientos, sea en elección ordinaria o extraordinaria. En todo caso se requiere el consentimiento escrito del candidato o candidatos comunes;

II. Antes de que concluya el plazo para el registro oficial de candidatos deberán presentar ante el Consejo, las resoluciones de los órganos o instancias partidistas estatutariamente facultados para autorizar la candidatura común;

III. Cuando se trate de un candidato común a diputado, en caso de resultar electo los partidos postulantes deberán señalar por escrito, en el convenio respectivo, a qué fracción parlamentaria se integrará en el Congreso del Estado;

IV. Presentar convenio en donde se indiquen las aportaciones de cada uno de los Partidos políticos postulantes del candidato común para gastos de la campaña, sujetándose a los topes de gastos de campaña que para ello determine la autoridad electoral, y

V. Cada Partido será responsable de entregar su informe, en el que se señalen los gastos de campaña realizados

2. La propaganda de los partidos que hayan registrado candidaturas comunes deberá identificar claramente a los partidos y candidatos que se postulen bajo esa forma de asociación.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior, los artículos 92, 93 y 94, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, **no son contrarios** a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe precisar que el actor restringe su impugnación al trato diferenciado que se da a las instituciones jurídicas de la coalición y candidatura común, lo cual en su concepto vulnera los principios de igualdad y equidad, aduciendo que debería tener un trato igual en cuanto a la forma de constitución.

En principio, se debe precisar que la existencia de requisitos para registrar una coalición de institutos políticos, son diversos a los exigidos para registrar una "candidatura común", lo cual para esta Sala Superior no atenta contra los principios de igualdad y equidad rector de todo procedimiento electoral,

SUP-OP-54/2014

teniendo en consideración que se trata de diferentes instituciones jurídicas.

En efecto, las coaliciones y las candidaturas comunes son instituciones distintas, teniendo en consideración que en términos del artículo 87 de la Ley Electoral local, la Coalición es la unión temporal de dos o más partidos políticos a fin postular en un mismo procedimiento electoral a diversos candidatos a cargos de elección popular bajo una misma plataforma electoral, cabe destacar que los institutos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

En cuanto a las candidaturas comunes, el artículo 93 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, establece que se entiende por candidatura común cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición registren al mismo candidato, fórmula o planilla, por el principio de mayoría relativa.

De lo anterior, es evidente que dada la naturaleza jurídica de la coalición y de la candidatura común, son formas de asociación distintas, con finalidades diversas, pues en la primera es la unión temporal de partidos políticos, con independencia de quien sea el candidato, dado que será mediante el convenio respectivo que se decida la forma de postulación de los candidatos, además, en esta forma de asociación los partidos políticos coaligados han decidido

presentar, ante el electorado, un plataforma común y un programa de gobierno.

Aunado a lo anterior, se debe tener presente que acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las coaliciones pueden ser totales, parciales y flexibles.

En cambio, la segunda de las formas de asociación mencionadas, consiste cuando los partidos políticos consideran pertinente otorgar apoyo a un candidato específico, sin que sea su voluntad participar en el procedimiento electoral correspondiente, de forma conjunta con algún otro partido político.

Todo lo anterior permite advertir que la naturaleza jurídica de los candidatos comunes y las coaliciones, son distintos tanto en su finalidad, forma de creación y forma de asociación, motivo por el cual no asiste razón al accionante, al pretender dar trato similar o igual a instituciones jurídicas diversas.

Finalmente, respecto del argumento relativo a que no existe justificación razonable para no establecer limitantes a las candidaturas comunes para que los institutos políticos se puedan asociar con distintos partidos políticos a la vez en un procedimiento electoral, pero sí establecerlo para las coaliciones. Esta Sala Superior opina que tampoco asiste razón al Partido Revolucionario Institucional, dado que como se ha expresado, son dos instituciones jurídicas diferentes, en las cuales no es conforme a Derecho llevar a cabo el ejercicio

comparativo propuesto por el partido político actor, por sus especificidades y finalidades, tal como ha quedado expuesto.

6.1 Inequidad de la candidatura común y las coaliciones en cuanto a la asignación de tiempo en radio y televisión. Que son inconstitucionales los artículos 92, 93 y 94, de la Ley electoral local y violan los principios de certeza y equidad, porque no se establece en esos preceptos que a las candidaturas comunes se les pueda otorgar tiempo en radio televisión, en cambio para las coaliciones totales, parciales y flexibles, sí se les otorga tiempo en radio y televisión,

Opinión. A juicio de esta Sala Superior, la alegada omisión no devine inconstitucional, dado que el legislador del Estado de Tabasco no puede legislar en materia de radio y televisión, debido a que es una materia reservada expresamente para ser regulada en la legislación federal, expedida por el Congreso de la Unión, acorde a lo siguiente.

El artículo 41, Apartado A, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario precisado en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el

cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley.

Por su parte, en el inciso e), del mencionado precepto constitucional, se establece que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos conforme a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

Al respecto, es importante puntualizar que en el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto que contiene la reforma, entre otros, del artículo 41, Apartado A, de la Constitución federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisa que el Congreso de la Unión deberá expedir las normas generales relativas a la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procedimientos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Constitución federal, reconociendo que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad

SUP-OP-54/2014

única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión.

En cumplimiento al mandato del Poder Constituyente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que regula el acceso de los partidos políticos al tiempo del Estado en radio y televisión.

Ahora bien, la inexistencia de las normas que prevean el tiempo que recibirán los candidatos comunes, para radio y televisión, en términos de lo expuesto, no es inconstitucional, pues ello es materia que debe regular el Poder Legislativo federal y no las legislaturas locales.

Séptimo concepto de invalidez. El Partido Revolucionario Institucional aduce que de la lectura integral de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contiene disposiciones que en su concepto son inconstitucionales, los cuales son los siguientes:

7.1 Incorrecta denominación del Consejo Estatal del Instituto Electoral de Tabasco. Que es incorrecto que el artículo 91, párrafo 2, de la citada Ley Electoral, aluda al “...Consejo **General** del Instituto Estatal...”, porque en el Estado de Tabasco no existe el “*Consejo General*”, lo que existe es el “*Consejo Estatal del Instituto*”, lo cual viola los principios de
44

seguridad jurídica, objetividad y certeza previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV de los Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 91, de la mencionada Ley Electoral, es al tenor siguiente:

ARTÍCULO 91.

...

2. El presidente del Consejo General del Instituto Estatal integrará el expediente e informará al Consejo General.

...

OPINIÓN. Esta Sala Superior considera que el argumento aducido por el Partido Revolucionario Institucional mediante el cual aduce que se violaron los principios de seguridad jurídica, objetividad y certeza porque se indicó “...*Consejo General del Instituto Estatal...*” y lo que se debía precisar era “...*Consejo Estatal del Instituto...*”, porque en el Estado de Tabasco no existe el “*Consejo General*”, no son objeto de opinión por parte de este órgano jurisdiccional especializado, debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y a la técnica legislativa, por ser un planteamiento vinculado con imprecisiones de redacción de un precepto.

7.2 Periodo para la presentación de solicitud para constituir un partido político local. Que es incorrecta la redacción del artículo 44, párrafo 1, de citada Ley Electoral, el cual es al tenor siguiente:

ARTICULO 44.

SUP-OP-54/2014

1. Para obtener su registro como Partido Político Local, la organización interesada en el mes de enero **del año anterior al de la elección siguiente**, presentará para tal efecto su solicitud ante la Secretaría del Consejo Estatal, a la que deberá acompañar la siguiente documentación:

....

Argumenta que el mencionado precepto al no establecer a que elección se refiere, se deja abierta la posibilidad de que la organización interesada en constituir un partido político local, pueda presentar su solicitud de registro en el mes de enero del año anterior al de una elección intermedia en la que se elijan diputados y presidentes municipales, lo cual es inexacto porque lo correcto sería precisar que *“la organización interesada en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador del Estado, presentará para tal efecto su solicitud ante la Secretaría del Consejo Estatal...”*, lo cual aduce el Partido Revolucionario Institucional, viola lo previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV de los Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior, la disposición controvertida no es contraria a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque del análisis del concepto de invalidez, se puede advertir que el actor lleva a cabo una lectura aislada del artículo 44, párrafo 1, de la Ley electoral de esa entidad federativa, en razón de las siguientes consideraciones.

La normativa electoral aplicable en la cual se prevé el procedimiento para constituir un partido político local en el Estado de Tabasco es al tenor siguiente:

ARTÍCULO 36.

1. Para poder participar en las elecciones en la entidad, los Partidos Políticos Locales deberán obtener su registro, por lo menos con un año de anticipación al día de la elección.

ARTÍCULO 43.

1. Para constituir un Partido Político local, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Estatal en el mes de enero del año siguiente al de la elección a Gobernador; a partir de la mencionada notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al Instituto Nacional Electoral del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal, y realizarán los siguientes actos previos para demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 39 de esta Ley:

ARTÍCULO 44.

1. Para obtener su registro como Partido Político Local, la organización interesada en el mes de enero del año anterior al de la elección siguiente presentará para tal efecto su solicitud ante la Secretaría del Consejo Estatal, a la que deberá acompañar la siguiente documentación:

I. La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, aprobados por sus afiliados en los términos del artículo anterior;

II. Las listas nominales de afiliados por Municipio o por Distrito a que se refieren el inciso b) de la fracción I y la fracción III del numeral 1 del artículo anterior; esta información deberá presentarse en archivos en medio digital e impreso, y

III. Las actas de las Asambleas celebradas en los Distritos o Municipios y de la Asamblea Estatal Constitutiva.

ARTÍCULO 46

1. El Consejo Estatal, con base en el proyecto de dictamen de la Comisión y los resultados de las verificaciones que realice el Instituto Nacional Electoral, resolverá lo conducente dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro.

2. Cuando proceda, el Consejo Estatal expedirá el certificado correspondiente y lo informará al Instituto Nacional Electoral, para efectos de su inscripción en el Libro de Registro de Partidos Políticos Locales.

3. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución de que se trate deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

SUP-OP-54/2014

4. El registro de los Partidos Políticos surtirá efectos constitutivos a partir del 1° de julio del año anterior al de la elección.

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 11.

1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 36, 43, párrafo 1, 44, párrafo 1, y 46 de la Ley electoral local, así como de lo previsto en el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, esta Sala Superior considera que el procedimiento para constituir un partido político local en el Estado de Tabasco, inicia con la notificación que lleve a cabo la organización interesada al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador, además de hacer las actividades precisadas en el artículo 43, párrafo 1, fracción I, de la Ley Electoral local, consistentes en celebrar asambleas en presencia de un funcionario del Instituto Estatal, en once Municipios o en catorce Distritos Electorales, de la mencionada entidad federativa, así como una Asamblea Estatal constitutiva.

Posteriormente, la organización interesada deberá presentar ante la autoridad administrativa electoral local, la solicitud de registro (y la documentación exigida en el artículo

44, párrafo 1, fracciones I, II y III, del mencionado ordenamiento), en el “*mes de enero del año anterior al de la elección siguiente*” es decir, un año antes de la elección ordinaria inmediata posterior a la de Gobernador, a fin de que el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, resuelva respecto de la solicitud de registro presentada por la organización interesada, dentro del plazo de sesenta días y en su caso, expida el certificado correspondiente e informe al Instituto Nacional Electoral, para efectos de su inscripción en el Libro de Registro de Partidos Políticos Locales y este en posibilidades de participar en la elección ordinaria inmediata posterior a la de Gobernador.

Aunado a lo anterior, el artículo 36 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, establece que para que un partido político local pueda participar en las elecciones en esa entidad federativa, deberán obtener su registro, por lo menos con un año de anticipación al día de la elección.

Por tanto, el artículo 44, párrafo 1, de citada Ley Electoral, no es contrario a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en consideración que la expresión “*en el mes de enero del año anterior al de la elección siguiente*” se refiere al mes de enero de la elección ordinaria inmediata posterior a la de Gobernador, teniendo en consideración el procedimiento para constituir un partido político local en el Estado de Tabasco, previsto en la mencionada normativa electoral.

7.3 Nombramiento de representantes generales de los candidatos independientes a regidores. Que es incorrecta la redacción del párrafo 2, del artículo 209, de la citada Ley Electoral, el cual es al tenor siguiente:

ARTICULO 209.

...

2. Los Partidos Políticos y los Candidatos Independientes tendrán derecho a designar, en cada uno de los Distritos Electorales uninominales, un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

El Partido Revolucionario Institucional considera que el párrafo segundo del mencionado precepto legal, viola los principios de igualdad y equidad, toda vez que deja sin oportunidad a los candidatos independientes a Regidores para que nombren representantes generales en el municipio en que participen, lo cual viola lo que establecido en el artículo 116, fracción IV de la Constitución federal, por tanto, considera que la redacción del párrafo 2, del artículo 209, de la citada Ley Electoral.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior, la disposición controvertida no es contraria a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el actor parte de la premisa falsa de que los candidatos independientes a Regidores no podrán nombrar representantes generales en el municipio en que participen.

Lo incorrecto de la argumentación del accionante deviene del que, un distrito electoral uninominal es una demarcación

territorial con un ámbito geográfico específico, el cual, en principio, puede:

1) Coincidir con el ámbito territorial del municipio, es decir, el municipio y el distrito electoral tienen el mismo límite geográfico, son coincidentes.

2) El distrito electoral uninominal puede abarcar varios municipios, es decir, a partir de la conformación de los distritos uninominales, conforme a las reglas previstas para ello y a la realidad demográfica de los municipios, puede ser que el distrito abarque el territorio de varios municipios de baja densidad poblacional.

3) A partir de la realidad demográfica y de las reglas de conformación de los distritos uninominales, puede ocurrir que un municipio con alta densidad poblacional, pueda abarcar varios distritos electorales.

Por tanto, es conforme a Derecho llegar a la conclusión de que, acorde al sistema electoral local, la norma controvertida, es conforme a Derecho, porque los candidatos independientes a integrar Ayuntamiento, pueden designar un representante general por cada diez casillas de un distrito determinado, ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales, siempre que sea dentro del Municipio en el cual está registrado como candidato, lo cual podría ocurrir en cada uno de los supuestos antes señalados.

SUP-OP-54/2014

Así, esta Sala Superior considera que podrá designar representantes generales, acorde a la conformación del municipio y dentro del municipio, conforme al número de distritos inmiscuidos, con independencia de que el ámbito territorial de un municipio en específico coincida o no con el distrito electoral uninominal, sin que se pueda registrar representantes generales en ámbitos territoriales distintos al municipio, con independencia de que el distrito abarque dos o más municipios, aunado a que el representante sólo podrá actuar para la elección municipal y no para las demás.

En consecuencia, en todos los casos los candidatos independientes a Regidores tendrán representantes generales ante la autoridad administrativa electoral local, por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales, en los términos de lo antes expuesto.

Por las razones expuestas, la Sala Superior opina:

PRIMERO. Los artículos 261, fracción III, 319 y 320, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son contrarios a lo dispuesto en la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. No es materia de opinión las violaciones aducidas respecto del procedimiento legislativo llevado a cabo con motivo de la emisión y promulgación del decreto 118 controvertido, así como los argumentos relativos a la indebida remisión a la Ley Electoral local y respecto del planteamiento en

el cual se aduce que es contrario a la Constitución federal el que se haya precisado “*Consejo General del Instituto Estatal*”.

TERCERO. Son constitucionales los preceptos legales restantes cuya invalidez reclama el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional y que han sido materia de análisis en la presente opinión.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de esta Sala Superior. El Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

SUP-OP-54/2014

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA