

EXPEDIENTE: SUP-OP-57/2014

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
94/2014 ACUMULADA A LA
63/2014**

**PROMOVENTE: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL**

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

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2014, A SOLICITUD DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

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

SUP-OP-57/2014

Por su parte, el artículo 71, párrafo segundo, de la invocada Ley Reglamentaria 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, solamente podrán referir a la violación de preceptos expresamente invocados en el escrito inicial relativo.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido como criterio jurisprudencial¹ que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que ese órgano colegiado cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electivo, como argumentos orientadores del control abstracto que lleva de la constitucionalidad de las normas impugnadas, en interés de la propia Constitución Federal.

En consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atenta a la solicitud planteada por el señor Ministro instructor Franco González Salas, emite **opinión**, desde el punto de vista jurídico electoral, en el

¹ Jurisprudencia aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de catorce de febrero de dos mil dos, identificada con la clave P./J. 3/2002, de rubro ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, p. 555, Novena Época, con número de registro 187878.

expediente relativo, con base en los planteamientos que el partido político promovente expone en la demanda inicial.

En el caso a estudio, el Partido Acción Nacional promueve acción de inconstitucionalidad en la que señala como autoridad emisora de la norma impugnada a la LX Legislatura del Estado de Jalisco y como autoridades emisoras de la reforma al Gobernador y al Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, por promulgar y publicar la reforma cuestionada, respectivamente.

El partido político accionante detalla, en su escrito inicial de demanda, que la Norma General cuya invalidez se reclama es el Decreto número 24906/LX/14, mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mismo que fue publicado el ocho de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

En concreto, el Partido Acción Nacional cuestiona la validez del contenido del artículo 304, numeral 1, del citado ordenamiento jurídico, que dispone lo siguiente:

**“TÍTULO SEXTO
De la jornada electoral**

**Capítulo Primero
Disposiciones Generales**

Artículo 304.

1. Los actos relativos a la jornada electoral se rigen por lo dispuesto en la Ley General, así como en este Título.”

SUP-OP-57/2014

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

CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

En primer término, debe precisarse que por cuestión de método se procederá a emitir la opinión respectiva de forma conjunta respecto de aquellos conceptos de invalidez susceptibles de una opinión especializada que se encuentran estrechamente vinculados, en aras de lograr una mejor argumentación.

Al respecto, cabe aclarar que por constituir un aspecto general del Derecho y que, en todo caso, es de la competencia exclusiva y excluyente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, no se emite opinión sobre la posible actualización de extemporaneidad de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de estar materialmente dirigida a cuestionar la constitucionalidad de una norma general prevista en un ordenamiento emitido por el Congreso de la Unión, cuya entrada en vigor rebasaría el plazo previsto legalmente para su oportuna impugnación.

a) Concepto de invalidez relacionado con una remisión imprecisa a la leyes generales en materia electoral.

Primer concepto de invalidez. El partido político promovente sostiene que el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y

de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se realiza una remisión imprecisa a la “Ley General”, lo que, a su juicio, se traduce en una incertidumbre jurídica y una nociva e inconstitucional facultad discrecional, ya que deja a la autoridad electoral la posibilidad de definir en cualquier momento a qué norma reenvían los enunciados normativos en cuestión.

Del mismo modo, aduce el impugnante, que se debe declarar inconstitucional la aludida “reserva de ley”, ya que violenta lo contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, en el que se establece que las normas constitucionales y legales de los Estados deberán garantizar que se señalen en las mismas los supuestos específicos, así como las reglas para la realización de los recuentos totales o parciales de la votación, lo cual no acontece en la especie, pues la legislación jalisciense se limitó a realizar una remisión a la “Ley General”, omitiendo, en su concepto, cumplir con su obligación de regular de manera completa y suficiente las disposiciones en la materia.

Con lo anterior, al decir del promovente, se genera igualmente incertidumbre respecto de qué disposiciones, criterios o mecanismos habrán de ser observados, pues, desde la perspectiva del Partido Acción Nacional, existen dos normas aplicables que se encuentran en diferentes leyes generales cuyo contenido es contradictorio –el artículo 87, párrafo 13, de

SUP-OP-57/2014

la Ley General de Partidos Políticos y el artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales— máxime, que la porción normativa cuestionada no establece de forma clara a qué norma reenvían para regular el método de cómputo de votación para aquellos casos en los cuales el elector haya expresado su voto a favor de dos o más partidos que integran una coalición, lo que estima conculcatorio del principio de certeza en materia electoral.

b) Conceptos de invalidez relacionados con el método de cómputo de votos para efecto de la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

Segundo concepto de invalidez. El Partido Acción Nacional sostiene que la norma aplicable para el supuesto del artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es la contenida en el artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos y no la prevista en el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, pues, en su concepto, la regulación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es exclusiva para la asignación de diputados federales de representación proporcional, no así para los de carácter local, por lo que sostiene que, en la especie, no puede aplicarse dicha disposición jurídica por analogía, en razón de la “excesiva especialidad de la materia”.

Por ende, sugiere que en caso de realizar un ejercicio de ponderación entre ambas normas, debe determinarse el criterio interpretativo pertinente para brindar unidad al sistema constitucional y hacer prevalecer la certeza y el orden jurídico.

Tercer concepto de invalidez. El partido político promovente sostiene que la porción normativa contenida en el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es violatoria de los principios universales del sufragio.

Lo anterior debido a que al existir incertidumbre en la aplicación de las normas emanadas de la “Ley General”, se otorga una posible aplicación de lo señalado en el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone que 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, estableciendo además que la suma distrital de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y que de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Lo cual, en concepto del partido político, implicaría una violación a lo dispuesto en el artículo 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales establecen una prohibición expresa a la distribución o transferencia de votos

SUP-OP-57/2014

mediante convenio de coalición y que, en caso de que el elector al momento de emitir su sufragio, lo haga a favor de más de una opción política coaligada, no podrán ser tomados en consideración para efectos de la asignación de representación proporcional o alguna otra prerrogativa.

Por consiguiente, en concepto del partido impugnante, las normas en cuestión otorgan la posibilidad de una transferencia o distribución de votos, lo cual debe ser declarado inconstitucional sin importar que tal situación sea generada en virtud de un precepto normativo.

Cuarto concepto de invalidez. El Partido Acción Nacional argumenta que el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco distorsiona el sistema de partidos en virtud de un “fraude a la ley”.

Lo anterior, pues considera que los aludidos preceptos dejan de lado el espíritu de la reforma político-electoral, la cual busca una auténtica conformación de los Congresos, debido a que la intención del legislador es promover una verdadera representación en los mismos, no así buscar la permanencia de los partidos políticos en el sistema político mexicano a través de la figura de la coalición.

Con lo cual ciertos partidos políticos pueden buscar su permanencia, por encima de un posicionamiento real de principios y postulados ideológicos, ya que, con la simple distribución de votos, que se contiene en el aludido artículo 311

de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, podrán continuar manteniendo artificialmente su registro.

Por ende, expone que la porción normativa en la que se ordena la aludida remisión a la “Ley General” es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quinto concepto de invalidez. El partido político actor, señala que el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco violenta el principio de certeza en la emisión del sufragio.

Ello es así, pues considera que deja de lado el hecho de que si el elector emite su voto a favor de dos o más partidos coaligados, resulta clara la voluntad de sufragar a favor de un candidato determinado, pero no es así respecto de cuál de los partidos políticos que conforman dicha coalición.

Por tanto, el accionante señala que al no resultar clara la voluntad de elector, no pueden ser distribuidos los votos de forma igualitaria entre los partidos integrantes de la coalición al momento de realizar la asignación de representación proporcional.

Sexto concepto de invalidez. El partido político accionante sostiene que el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco constituye un “abuso del derecho”.

SUP-OP-57/2014

Lo anterior es así pues, en su concepto, se actualizan los supuestos propios de tal figura jurídica en atención a lo siguiente:

a) Existe plenamente el ejercicio de un derecho el cual consiste en la posibilidad que otorga la legislación electoral a los partidos políticos para conformar coaliciones electorales y candidaturas independientes.

b) El ejercicio de dicho derecho carece de un interés serio, debido a que la única utilidad de la coalición conformada implica una indebida transferencia de la votación.

c) Se encuentra acreditada la intención nociva, debido al dolo existente en la transgresión del orden público y de los principios democráticos esenciales, con lo cual se acredita que la sola idea de que exista dicha situación implique la posibilidad de contrariar cualquier principio democrático.

Aunado a lo anterior, el partido impugnante incluso estima que se actualiza un desvío de poder.

Por lo tanto, en concepto del partido político impetrante, con la figura de la partición o distribución de votos de forma ilegal, se configura tal ilícito atípico.

OPINIÓN. Esta Sala Superior, **por unanimidad**, considera que el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es constitucional,

emitiendo su opinión en forma conjunta, como se indicó, dada la estrecha relación de los argumentos de invalidez hechos valer.

Para arribar a la conclusión anotada, es preciso señalar lo siguiente:

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 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;

...”

SUP-OP-57/2014

Así, el Órgano Revisor de la Constitución dispuso 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.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema vinculado con el cómputo de votos en los que el elector marque dos o más partidos políticos coaligados 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.

Sobre esas bases, se analizarán los planteamientos de invalidez hechos valer por el partido impugnante.

En la disposición tildada de inconstitucional del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco se establece lo siguiente (énfasis añadido):

“Artículo 304.

1. Los actos relativos a la jornada electoral se rigen por lo dispuesto en la Ley General, así como en este Título.”

En forma previa, es preciso formular las siguientes aclaraciones:

En primer término, dado que el legislador local del Estado de Jalisco determinó expresamente en el artículo 2o, fracción XVI, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco que por “Ley” se entenderá para los efectos del propio código, **“La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”**, se considera, en concepto de esta Sala Superior, que la remisión hecha en el citado artículo artículo 304, párrafo 1, debe entenderse hecha a la Ley General de Instituciones y Procedimientos.

En segundo término, si bien es cierto que el partido impugnante impugna el referido artículo 304, párrafo 1, del código electoral local, que tiene como ámbito material los actos relativos a la **jornada electoral**, también lo es que, de una lectura integral de su escrito inicial de demanda, particularmente del apartado relativo a los conceptos de invalidez hechos valer, se advierte que sus argumentos están dirigidos a controvertir la validez del régimen jurídico aplicable para regular el **cómputo** de la votación para aquellos casos en los cuales el elector haya

SUP-OP-57/2014

expresado su voto a favor de dos o más partidos que integran una **coalición**.

Al respecto, hay que señalar que el cómputo de los votos pertenece a la etapa relativa a los **resultados electorales**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212, fracción IX, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

De igual forma, cabe tener presente que el artículo 102, párrafo 1, Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco establece lo siguiente (énfasis añadido):²

“Artículo 102

(REFORMADO, P.O. 8 DE JULIO DE 2014)

1. Los frentes, coaliciones y fusiones de los partidos políticos se rigen por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.”

En tales condiciones, bajo una interpretación sistemática y funcional y, por ende, integradora de las disposiciones aplicables, se considera que el ordenamiento legal aplicable en lo relativo al método para regular el **cómputo** de la votación para aquellos casos en los cuales el elector haya expresado su voto a favor de dos o más partidos coaligados es la Ley General de Partidos Políticos, dado que, por mandato del invocado artículo **Segundo Transitorio** del decreto de reforma constitucional y en consonancia con lo dispuesto en el citado artículo 102, párrafo 1, de la propia ley electoral local, la **Ley**

² Este artículo fue objeto de opinión en el expediente SUP-OP-31/2014 en el sentido de estimarlo válido.

General de Partidos Políticos es el que regula las modalidades sobre el escrutinio y cómputo de los votos tratándose de coaliciones y no la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, este órgano jurisdiccional federal no pasa por alto, como lo señala el accionante, que el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece la regulación siguiente:

“Artículo 311.

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

...”

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

...”

Cabe señalar que lo anterior es relatado por el accionante, para evidenciar que, mientras el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos establece una restricción a la *transferencia de votos*, el diverso 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la permite.

Lo anterior no obsta para sostener la presente opinión en el sentido indicado, ya que, en opinión de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, el citado artículo 331, párrafo

SUP-OP-57/2014

1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no es aplicable, porque se considera que el artículo **Segundo Transitorio** del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de 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 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 institución de la coalición, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, en el que se establecerán, entre otros aspectos, las reglas conforme con las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por lo anterior, esta Sala Superior opina, por **unanimidad**, que sí es constitucionalmente válido el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

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

ÚNICO. Es constitucional el artículo 304, numeral 1, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, respecto de los argumentos planteados por el Partido Acción

Nacional, identificados con los numerales Primero a Sexto de su escrito de demanda.

Emiten la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

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 PIZAÑA

SUP-OP-57/2014