

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2010 Y SUS ACUMULADAS 15/2010, 16/2010 Y 17/2010.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, promovidas por los Partidos Políticos: Convergencia, del Trabajo, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en la sesión del veinticinco de octubre de dos mil diez, habiéndolas discutido en sus sesiones del 18, 19 y 21 de octubre del mismo año.

En relación con el punto resolutivo segundo, por mayoría de seis votos, se resolvió reconocer la validez del artículo 44, párrafos 2 y 3, del Código Electoral del Estado de Coahuila; criterio de la mayoría que votamos en contra, por estimar que los referidos preceptos son inválidos, en virtud de que regulan aspectos exclusivamente de competencia federal, conforme con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo CPEUM).

Asimismo, por mayoría de siete votos, el Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 192, párrafo 3, y 194, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila. En este punto votamos en contra de la decisión mayoritaria por considerar que esos preceptos vulneran el régimen electoral previsto en la CPEUM.

Nuestro voto de minoría se funda en las razones que a continuación se explican:

1o. Respecto al tema de las limitaciones a la cantidad de recursos que los partidos políticos pueden recibir de sus órganos nacionales para gastos ordinarios y durante los procesos electorales (artículo 44, párrafos 2 y 3, del Código Electoral del Estado de Coahuila).

El texto de las normas generales impugnadas es del tenor siguiente:

“Artículo 44.

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

a) Financiamiento público, incluyendo el que, en su caso, provenga de sus dirigencias nacionales, cuyo monto total prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;

b) Financiamiento por la militancia;

c) Financiamiento de simpatizantes;

d) Autofinanciamiento, y

e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. Los recursos que un partido político reciba de sus órganos nacionales para gastos ordinarios, no podrán ser mayores al 50% del financiamiento público estatal que anualmente le corresponda para tal efecto.

3. Durante los procesos electorales estatales, un partido político no podrá recibir de sus órganos nacionales, por ningún concepto, recursos en efectivo o en especie, que signifiquen un monto superior a la mitad del tope de gastos de campaña para la elección que corresponda, conforme al presente Código.

4. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, los entes indicados en el párrafo 2 del artículo 77 del Código Federal.

5. Los partidos políticos, en los términos de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere este Código.

6. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización.” [Énfasis añadido]

Las razones torales de la mayoría para reconocer la validez de los preceptos impugnados, consignadas en el considerando cuarto, apartado 6, de la sentencia, son, en síntesis, las siguientes:

- a) En el artículo 116, fracción IV, constitucional no se prevén reglas específicas para el cálculo del financiamiento público que debe asignarse a los partidos políticos, ni la forma de distribución de las cantidades que correspondan a cada uno de ellos, por lo que la regulación de tales aspectos forma parte de la libertad de configuración normativa del legislador local.
- b) Ahora bien, lo que sí debe verificarse por esta Corte es que esa regulación cumpla con el principio constitucional de equidad, de modo que los partidos políticos puedan contar con recursos suficientes que aseguren el logro de sus objetivos y una competencia equilibrada, tomando en cuenta la fuerza y presencia política de cada partido, sin que se

interfiera, en modo desmedido, en el ámbito de autodeterminación con que cuentan, para destinar recursos a fines específicos.

- c)** Mediante los preceptos impugnados se busca generar condiciones de equilibrio entre los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones estatales y municipales y los partidos políticos locales que, tratándose de financiamiento público, únicamente reciben el monto establecido en la legislación local.
- d)** Lo anterior, aun cuando pudiera considerarse una invasión a la vida interna de los partidos políticos nacionales, en cuanto limita su libertad para determinar el monto y destino de sus recursos, encuentra plena justificación en el hecho de que deben garantizarse condiciones de equidad en la contienda, mediante el establecimiento de un sistema de distribución del financiamiento público que compense, de algún modo, la desventaja económica que tienen los partidos políticos estatales que, como se ha mencionado, sólo reciben financiamiento público por parte del Estado, frente a los partidos políticos nacionales que, además de éste, pueden auxiliarse de los recursos que reciban de sus dirigencias.
- e)** De ahí que la referida invasión a la vida interna de los partidos políticos nacionales, se encuentre no sólo justificada, sino autorizada por ley, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, incisos f) y g), de la CPEUM, sin que ello coarte, de un modo absoluto, su libertad de autodeterminación, pues los órganos nacionales podrán destinar recursos a los comités estatales y, en este sentido, constituir una fuente más de financiamiento para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones estatales y municipales, limitándose únicamente el monto de tales recursos.

En nuestro concepto, la argumentación antes sintetizada, parte de una premisa inexacta —y, por lo tanto, su razonamiento no puede ser correcto—, toda vez que el legislador del Estado de Coahuila, al establecer limitaciones a la cantidad de recursos que los partidos políticos pueden recibir de sus órganos nacionales para gastos ordinarios y durante los procesos electorales, regula una materia que no puede ser de configuración libre del legislador local por ser materia exclusiva de la esfera de competencia federal regular el funcionamiento de los partidos políticos nacionales en cuanto a su régimen de financiamiento y a su gasto general.

Lo anterior es así, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. En primer término, es necesario recordar, desde el punto de vista metodológico, que el control abstracto de constitucionalidad de las normas generales impugnadas deberá realizarse a la luz de los parámetros constitucionales aplicables, teniendo en cuenta las competencias conferidas en los distintos artículos referidos a ámbitos competenciales diferenciados.

En función de lo anterior, la regulación de la materia electoral por la CPEUM tiene dos principales vertientes: a) La regulación federal establecida en el artículo 41 y la regulación en las entidades federativas contenida en el artículo 116, fracción IV, y, por excepción y en relación a determinadas materias, establece reglas aplicables tanto en materia federal como en materia local, y; b) El artículo 116, fracción IV, realiza remisiones expresas en relación a ciertas materias a lo dispuesto en el propio artículo 41 constitucional. De ahí la necesidad de realizar, para resolver aspectos como los planteados en esta acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de la CPEUM.

2. Es preciso tener presente, que los partidos políticos nacionales son los sujetos normativos o destinatarios en los párrafos 2 y 3 del artículo 44 del Código Electoral del Estado de Coahuila y para los partidos políticos nacionales, en estos aspectos, resulta aplicable en relación con su régimen de financiamiento, origen y uso de sus recursos lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, de la CPEUM; y, como legislación reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo COFIPE), mismo que desarrolla pormenorizadamente las reglas generales establecidas en el texto fundamental.

3. Así, conforme al párrafo primero de la fracción II del invocado artículo 41 constitucional, la ley (para el caso el COFIPE) debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; asimismo, el penúltimo párrafo de esa fracción señala, en su última frase, textualmente lo siguiente: “... *asimismo ordenará (la ley federal o sea el COFIPE) los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten (los partidos políticos nacionales) y dispondrá las sanciones que deberán imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones*”

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso k), solamente dispone, en relación al control de los recursos de los partidos políticos nacionales, que las constituciones y leyes de los estados deben garantizar que se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo IFE) y las

autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la Base V del artículo 41 de la CPEUM; estos dos párrafos establecen, el primero, que el órgano técnico del IFE sea el conducto para que las autoridades locales puedan superar la limitación del secreto bancario, fiduciario y fiscal; y, el segundo, permite que el IFE asuma, mediante convenio, la organización de un proceso electoral local.

4. Tampoco debe perderse de vista que la libertad auto-organizativa y la autonomía de los partidos políticos nacionales están garantizadas en el artículo 41, fracción I, párrafo tercero, de la CPEUM.

5. De esta guisa, si las normas generales impugnadas regulan el manejo interno de los recursos de los partidos políticos nacionales —no estatales o locales—, es decir, el uso de esos recursos, resulta evidente que con la determinación del legislador de Coahuila se invade la competencia del Congreso de la Unión, toda vez que el manejo interno de los recursos de un partido político nacional es un aspecto que, como se indicó, está regulado constitucionalmente en el artículo 41 y no en el artículo 116. Asimismo, con ello se vulnera la autonomía de los partidos políticos nacionales, cuyo límite, para los efectos del manejo interno de los recursos provenientes, sobre todo, del financiamiento público a que tienen derecho esos partidos, es la legislación federal y no la estatal.

6. En otro orden, cabe señalar que el artículo 41, fracción I, de la CPEUM autoriza expresamente a los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

En ese sentido, si bien es verdad que la participación de los partidos políticos nacionales en procesos estatales y municipales está sujeta a la normativa local, conforme a la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 45/2002, de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVA LOCAL”,¹ también es cierto que es de carácter exclusivamente federal la competencia para regular lo relativo al origen, uso o manejo y destino de los recursos derivados del financiamiento público que los partidos políticos nacionales reciben para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanente, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, conforme a lo establecido en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 41 constitucional.

¹ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, octubre de 2002, página 689.

7. Así, dado que las actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales son, por definición constitucional, permanentes, consideramos que un partido político nacional, en ejercicio de su autonomía podría válidamente, destinar recursos, a través de la transferencia de los mismos a sus estructuras estatales, en tanto respete las reglas establecidas en el COFIPE que rigen el origen y uso de sus recursos; y, respecto del orden local, no viole las normas que rigen las materias propias del proceso electoral local.

Como se puede apreciar de su simple lectura, las normas legales locales impugnadas prohíben a los partidos políticos nacionales, sin sustento constitucional, realizar transferencias de recursos para gastos ordinarios, mayores al 50 % del financiamiento público estatal que anualmente les corresponda para tal efecto; y durante los procesos electorales locales se les prohíbe de manera absoluta que las estructuras estatales reciban de sus dirigencias nacionales recursos, en efectivo o en especie, que representen un monto superior a la mitad del tope de gastos de campaña para la elección local que corresponda, lo que vulnera, en ambos casos, no sólo la competencia federal sino también la autonomía de los partidos políticos nacionales.

8. Es inconcuso que el párrafo segundo del inciso c) de la invocada fracción II del artículo 41 constitucional, en relación a las disposiciones restantes antes citadas, establece expresamente una reserva de ley para que sea el Congreso Federal —según la interpretación sistemática y armónica de los mismos— el que regule los mencionados aspectos.

Lo anterior, en el entendido de que, primero, los partidos políticos nacionales están sujetos a un régimen muy estricto de control federal y, segundo, las legislaturas estatales pueden válidamente establecer, en materia de financiamiento y uso de recursos, por un lado, límites a los partidos políticos nacionales en un proceso electoral respecto de las erogaciones en las precampañas y campañas electorales y, por otro, para fiscalizar el financiamiento estatal que reciban conforme lo dispone el artículo 116, fracción IV, en relación con el 41, pero en ningún caso tiene facultades para imponer límites a los partidos políticos nacionales en el uso interno de sus recursos.

Por consiguiente, en forma opuesta a lo considerado por la mayoría, en el presente caso, estimamos que las normas legales impugnadas resultan inconstitucionales, toda vez que el legislador del Estado de Coahuila invade la competencia federal para regular el régimen de financiamiento de los partidos políticos nacionales, particularmente en cuanto al manejo interno de su gasto general y con ello también vulnera la autonomía de que gozan conforme a la CPEUM.

2o. Respecto al tema que se refiere a la limitación que se establece para que, en el supuesto de que el elector marque dos o

más recuadros y exista candidatura común, el voto sólo cuente para el candidato y no para los partidos políticos que lo hubiesen postulado (artículos 192, numeral 3 y 194, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila).

Las normas generales impugnadas son del tenor literal siguiente:

“Artículo 192.

1. El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

- a) El número de electores que votó en la casilla;*
- b) El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;*
- c) El número de votos nulos, y*
- d) El número de boletas sobrantes de cada elección.*

2. Son votos nulos:

- a) Aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político, y*
- b) Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir candidatura común entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados;*

3. Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista candidatura común entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto sólo contará para el candidato.

4. Se entiende por boletas sobrantes aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas por los electores. En ningún caso las boletas sobrantes, se sumarán a los votos nulos.”

“Artículo 194.

1. El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las reglas siguientes:

- a) El secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes y las inutilizará por medio de dos rayas diagonales con tinta; las guardará en un sobre especial, el cual quedará cerrado y anotará en el exterior del mismo el número de boletas que se contienen en él;*
- b) El secretario contará, en dos ocasiones, el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección, sumando, en su caso, el número de electores que votaron por resolución del Tribunal Electoral sin aparecer en la lista nominal, y los representantes de partido que votaron sin aparecer en la lista nominal;*
- c) El presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía;*
- d) El escrutador contará las boletas extraídas de la urna;*

e) El escrutador bajo la supervisión del presidente, clasificará las boletas para determinar:

I. El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, y

II. El número de votos que sean nulos;

f) El secretario anotará en hojas dispuestas al efecto los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores los que, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección.

2. Tratándose de partidos políticos con candidatura común, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato respectivo, lo que deberá consignarse en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo. [Énfasis añadido]

El argumento de la mayoría es, en síntesis, el siguiente:

- a)** Los preceptos impugnados se relacionan con el cómputo de los votos que se realiza en cada casilla durante la jornada electoral, para determinar, entre otros, el número de votos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, por lo que, tratándose de candidaturas comunes, los resultados obtenidos en cada mesa directiva de casilla deben verse reflejados para el candidato.
- b)** En este sentido, del alegato del promovente, no se advierte cómo los artículos impugnados pudieran resultar inconstitucionales, puesto que, al regular aspectos relativos al escrutinio y cómputo, no pueden limitar, en modo alguno, el derecho de los partidos políticos que decidan contender bajo la modalidad de candidatura común.
- c)** En efecto, la disposición contenida en los artículos impugnados, relativa a que, cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista candidatura común entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados, “el voto sólo contará para el candidato”, se vincula con el escrutinio y cómputo de los sufragios, sin que incida en la forma como tales votos se asignarán a cada partido político, conforme al sistema de candidatura común establecido en el propio Código.
- d)** En la especie, nos encontramos frente a una situación fáctica en la que el elector marca por error los emblemas de los partidos políticos que contienden bajo la modalidad de candidatura común, postulando al mismo candidato. Al momento de hacerse el escrutinio y cómputo, los votos no pueden contar para el candidato y para todos los partidos que

lo postularon, pues, conforme al principio electoral “un ciudadano, un solo voto”, los votos no pueden contar doble, sino que deben asignarse al candidato postulado por la candidatura común, la cual, en un momento posterior, distribuirá los votos obtenidos por el candidato entre los partidos políticos que la conforman, para efectos de representatividad y financiamiento, de acuerdo con el régimen de candidaturas comunes previsto en el Código Electoral del Estado.

- e) Lo anterior no se opone a lo dispuesto en la CPEUM, ni contraviene los principios de certeza y definitividad en materia electoral, pues, incluso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado, en casos similares al que nos ocupa, que debe interpretarse la voluntad del votante, en el sentido de que manifiesta su intención de votar por un candidato y no por los partidos políticos que lo postulan.

Disentimos del criterio mayoritario, ya que, a nuestro juicio, las normas generales impugnadas son inconstitucionales, en cuanto que violan de manera grave el principio de certeza, al introducir un elemento de distorsión en el sistema constitucional electoral formado, entre otros elementos, por el régimen constitucional que otorga a los partidos políticos el monopolio del registro de candidatos en los procesos electorales locales y también por el sistema electoral en sentido estricto adoptado en Coahuila, conforme a las siguientes razones:

1. El Código Electoral del Estado de Coahuila establece, en el artículo 63,² la institución de la candidatura común como una forma asociativa de los partidos políticos distinta de las coaliciones partidarias (las que es importante hacer notar, no existen en el régimen electoral de ese Estado).

² “Artículo 63.

1. Dos o más partidos políticos, pueden postular al mismo candidato o candidatos, lista, fórmula o planilla, debiendo cumplir con lo siguiente:

a) Presentar por escrito la aceptación a la candidatura del ciudadano a postular.

b) Presentar el convenio certificado por notario público de los partidos postulantes y el candidato, en los términos establecidos en sus estatutos, en donde se indiquen las aportaciones de cada uno para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de radio y televisión que fije el Instituto Federal, así como a los topes de gastos de precampaña y campaña electorales fijados en este Código.”

2. El convenio deberá presentarse ante la autoridad electoral correspondiente en el momento del registro de los candidatos, siendo la misma quien verificará que el convenio cumpla con los requisitos exigidos por el inciso b) de este artículo.

3. Los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se sumarán a favor del candidato.

4. Para efecto de la integración de los organismos electorales, los partidos políticos que registren candidato común podrán tener su propio representante.”

2. En el sistema constitucional mexicano, los partidos políticos son los únicos que pueden postular candidatos a los puestos de elección popular locales, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la CPEUM³, que establece expresamente que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que los partidos políticos tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de los dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de la propia CPEUM (elecciones que involucran a pueblos, comunidades indígenas e individuos que los integran).

Esto es, se trata de un sistema en donde la postulación del candidato es necesariamente por partido político (o partidos en el caso de que exista reconocida la posibilidad de hacerlo a través de candidatura común o coalición).

Lo anterior implica que a nivel local no pueden existir las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, tal como lo establece la propia sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, en el apartado 10 de su Considerando Cuarto.

3. Como lo ha reconocido el Tribunal Pleno en diversas ocasiones⁴, el voto ciudadano, atendiendo a nuestro sistema electoral, tiene efectos múltiples, ya que no sólo cuenta para determinar quién gana la elección, sino también otra serie de efectos respecto de los partidos políticos, tales como, para cada uno, la asignación de diputados de representación proporcional, la distribución del financiamiento que les corresponda, el acceso a medios de comunicación social y, destacadamente, para el mantenimiento de su registro como partidos políticos. Por tanto, en atención a los principios que rigen los procesos electorales de legalidad, objetividad y destacadamente al de certeza, la legislación debe ser clara y precisa en la reglamentación de ese voto múltiple, sobre todo cuando es producto de una candidatura común en la que participan dos o más partidos políticos (nacionales o locales).

³ “Artículo. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

[...]” [Énfasis añadido]

⁴ Por ejemplo, en la acción 61/2008 y sus acumuladas.

4. Frente a una situación fáctica en la que el elector marca por error los emblemas de dos o más de los partidos políticos que contienden bajo la modalidad de candidatura común, postulando al mismo candidato, el legislador del Estado de Coahuila da una solución consistente en que el voto no cuenta para los partidos políticos, no obstante que el elector marcó en la boleta dos o más cuadros, señalando así los emblemas de los partidos políticos que postulan al mismo candidato o candidatos, lista, fórmula o planilla.

Sin embargo, en nuestra opinión es una solución inválida constitucionalmente por dos razones: la primera, porque elimina el valor del voto ciudadano para los partidos políticos que concurren en candidatura común, en otros términos, el error del elector se traduce en que el valor del voto se diluye para el partido político, cuando es el propio partido el que postula a los candidatos, lo que distorsiona el sistema electoral en su conjunto; por el otro, la regulación del sistema que debe regir para el voto en el caso de la candidatura común es confuso y totalmente discrecional como se verá a continuación.

5. Así, estimamos que, en forma contraria a lo sostenido por la mayoría, en el caso particular, no se plantea un problema “psicológico” sino un problema de certeza electoral y, por lo tanto, son inaplicables los criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a los que la mayoría alude para tratar de sustentar su criterio.

6. Como lo hemos señalado anteriormente, el voto tiene efectos múltiples, como son: el primario, que es el de determinar al ganador en la contienda electoral; y los derivados o secundarios -que no por ello son menos importantes-, como son servir para mantener el registro como partidos políticos, para determinar las prerrogativas que les corresponden -de manera destacada el monto de financiamiento público y los tiempos de acceso a los medios de comunicación social-. La legislación electoral del Estado de Coahuila, existiendo la obligación por los principios de legalidad, objetividad y de manera destacada el de certeza, de regular adecuadamente la figura de candidatura común que introdujo en su sistema legal electoral - máxime que eliminó la figura de las coaliciones-, canceló de manera injustificada, por una deficiente reglamentación, la posibilidad de que los votos otorgados a un candidato común beneficien por su efecto múltiple a alguno o algunos de los partidos que lo postularon, lo que era perfectamente posible a través del establecimiento en la ley de cualquier mecanismo, fuese directamente predeterminado por el legislador o dejándolo a la voluntad de los partidos involucrados mediante previsión en el convenio respectivo (como lo hacen la legislación federal y las del resto de las entidades federativas para estos casos o el de coaliciones). Con esa deficiente regulación, se generó además una situación de inequidad respecto del resto de los

partidos políticos contendientes, que sí gozan de los beneficios del efecto múltiple del voto.

7. En el mismo sentido de argumentación, consideramos que la solución del legislador local distorsiona el régimen constitucional electoral al introducir un alto grado de inseguridad por desarticulación del sistema normativo que regula la figura de candidatura común en el Estado lo que, como lo sostuvimos en la sesión pública correspondiente y hemos reiterado en este voto, viola gravemente, y de manera destacada, el principio de certeza (lo que, entre otros efectos nocivos, tiene el de desincentivar a los partidos políticos para concurrir a la elección constitucional bajo la modalidad de candidatura común, al darle al error del elector un efecto negativo o indeseable, es decir, que el voto no cuenta para ningún partido político pero sí para el candidato, sin darles la oportunidad de decidir entre los que lo postulan a cuál de ellos debe computarse ese voto, y sin que tengan oportunidad de participar bajo otras formas de coalición o de alianza).

El Código estatal en su Capítulo Tercero respectivo, intitulado “De las Candidaturas Comunes”, solamente prevé su existencia en un solo artículo, cuyo texto literal es el siguiente:

Artículo 63.

1. Dos o más partidos políticos, pueden postular al mismo candidato o candidatos, lista, fórmula o planilla, debiendo cumplir con lo siguiente:

a) Presentar por escrito la aceptación a la candidatura del ciudadano a postular.

b) Presentar el convenio certificado por notario público de los partidos postulantes y el candidato, en los términos establecidos en sus estatutos, en donde se indiquen las aportaciones de cada uno para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de radio y televisión que fije el Instituto Federal, así como a los topes de gastos de precampaña y campaña electorales fijados en este Código.

2. El convenio deberá presentarse ante la autoridad electoral correspondiente en el momento del registro de los candidatos, siendo la misma quien verificará que el convenio cumpla con los requisitos exigidos por el inciso b) de este artículo.

3. Los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se sumarán a favor del candidato.

4. Para efecto de la integración de los organismos electorales, los partidos políticos que registren candidato común podrán tener su propio representante.

Como se puede apreciar de una lectura cuidadosa de los textos del párrafo 3 del artículo 192 y del párrafo 2 del artículo 193, en contraste con el texto del artículo 237 (que regula el contenido de las boletas electorales), todos del Código Electoral de Coahuila, resulta evidente la falta de certeza que generan. Veamos.

El artículo 192 citado define que el escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada mesa directiva de casilla determinan (en lo que interesa a este voto):

“3. Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista candidatura común entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto sólo contará para el candidato.”

Por su parte, el artículo 194 citado establece las reglas conforme a las cuales se tiene que realizar el escrutinio y cómputo, y en lo que nos interesa señala textualmente:

“2. Tratándose de partidos políticos con candidatura común, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato respectivo, lo que deberá consignarse en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo.”

Por lo que hace a las boletas electorales, el Código Electoral de Coahuila regula el contenido que deben solamente en el artículo 192 por lo que de su simple lectura se comprueba que no contiene previsión o regla alguna para las boletas en que exista candidatura común⁵. Este artículo señala en sus porciones normativas relacionadas con el tema materia de este voto lo siguiente:

⁵ El texto de ese precepto textualmente dispone:

Artículo 172.

1. Para la emisión del voto, el Consejo General, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

2. Las boletas para la elección de Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos contendrán:

a) Tipo de elección y el distrito o municipio que corresponda;

b) Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;

c) Nombre y apellidos del candidato o candidatos; en el caso de la elección de miembros de los ayuntamientos, sólo se imprimirá el nombre y apellidos de los candidatos a presidentes municipales. Los nombres de candidatos a regidores y suplentes se imprimirán al reverso de las boletas.

d) Emblema a color de cada partido político;

e) Un sólo espacio para cada candidato, fórmula o planilla de candidatos propietarios y suplentes postulados por cada partido político;

f) Las firmas del Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto;

g) El emblema del Instituto impreso al reverso de la boleta;

h) Número de folio desprendible en numeración progresiva, según la votación de que se trate, y

i) Las medidas impresas de seguridad que impidan su falsificación.

Artículo 172.- Las boletas para la elección de Gobernador, Diputados al Congreso e integrantes de los Ayuntamientos contendrán:

b) Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;

c) Nombre y apellidos del candidato o candidatos; en el caso de la elección de miembros de los ayuntamientos, sólo se imprimirá el nombre y apellidos de los candidatos a presidentes municipales. Los nombres de candidatos a regidores y suplentes se imprimirán al reverso de las boletas.

d) Emblema a color de cada partido político;

e) Un sólo espacio para cada candidato, fórmula o planilla de candidatos propietarios y suplentes postulados por cada partido político;

3. El Instituto tomará los acuerdos conducentes para resolver, en cada proceso electoral, la forma, dimensión y distribución de los espacios asignados en las boletas a cada partido político, tomando en cuenta la antigüedad de su registro.

4. No habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si éstas ya estuvieran impresas. En todo caso, los votos contarán para los partidos políticos y los candidatos que estuviesen legalmente registrados.

Por su parte, el artículo 63 del mismo Código, en su párrafo 3, establece para el convenio de candidatura común, lo siguiente:

Artículo 63.

1. Dos o más partidos políticos, pueden postular al mismo candidato o candidatos, lista, fórmula o planilla, debiendo cumplir con lo siguiente:

a) Presentar por escrito la aceptación a la candidatura del ciudadano a postular.

b) Presentar el convenio certificado por notario público de los partidos postulantes y el candidato, en los términos establecidos en sus estatutos, en donde se indiquen las aportaciones de cada uno para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de radio y televisión que fije el Instituto Federal, así como a los topes de gastos de precampaña y campaña electorales fijados en este Código.

3. El Instituto tomará los acuerdos conducentes para resolver, en cada proceso electoral, la forma, dimensión y distribución de los espacios asignados en las boletas a cada partido político, tomando en cuenta la antigüedad de su registro.

4. No habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si éstas ya estuvieran impresas. En todo caso, los votos contarán para los partidos políticos y los candidatos que estuviesen legalmente registrados.

5. Para la impresión de boletas y actas electorales, el Instituto convocará públicamente a los proveedores interesados y decidirá en función de criterios de costo, calidad y oportunidad, conforme a las bases de licitación que apruebe el Consejo General.

2. *El convenio deberá presentarse ante la autoridad electoral correspondiente en el momento del registro de los candidatos, siendo la misma quien verificará que el convenio cumpla con los requisitos exigidos por el inciso b) de este artículo.*

3. Los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se sumarán a favor del candidato.

4. *Para efecto de la integración de los organismos electorales, los partidos políticos que registren candidato común podrán tener su propio representante.*

Como se puede apreciar a simple vista, la norma del artículo 192 difiere de manera importante de la del artículo 194; la primera señala que no contará para los partidos políticos el voto, cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista candidatura común entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados; mientras que el artículo 194 señala que no contará el voto para los partidos políticos si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas. Por su parte, el artículo 172 no establece regla alguna para el contenido de las boletas de las elecciones en que haya candidatura común y, en el mejor de los casos, con una interpretación muy laxa, se podría concluir que ese precepto, en su último párrafo podría permitir al Instituto Electoral decidir de manera absolutamente discrecional cómo diseñar las boletas en esos casos, lo cual no disminuye el alto grado de incertidumbre e inseguridad jurídica que produce el sistema normativo del Estado de Coahuila en relación a las candidaturas comunes. Finalmente, en el sentido de la argumentación que se sigue, el artículo 63, en su párrafo 3, (que fue validado por la mayoría con el argumento plausible de una interpretación sistemática) establece que el voto que se exprese a favor de una candidatura común contará para cada uno de los partidos políticos que lo haya obtenido, expresión legal muy desafortunada y poco clara, que se suma a la incertidumbre del sistema normativo en su conjunto.⁶

⁶ La mayoría tampoco tomó en cuenta que en el Código Electoral del Estado de Coahuila de 2009, abrogado por el Código Electoral de junio de 2010 impugnado con la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas materia de este voto, no preveía la figura de las coaliciones, por lo que solamente regulaba la candidatura común como mecanismo para que dos o más partidos políticos postularan al mismo candidato. Al introducirse la figura de la coalición (artículos 56 al 61) en 2010, se mantuvo la de candidatura común. No obstante, el legislador de Coahuila les dio un tratamiento muy diferente, puesto que en el primer caso, en el artículo 57, en su párrafo 9, que se refiere a las reglas que rigen a las coaliciones, y en el artículo 60, que regula al convenio de coalición estableció en el inciso g) como contenido de dicho convenio, lo siguiente:

Artículo 59.

....

9. *Para todos los efectos legales, los votos que obtengan los candidatos postulados por las coaliciones, se dividirán en la forma que acuerden los partidos políticos en su convenio e coalición.*

....

Artículo 60.

1. *El convenio de coalición contendrá en todos los casos:*

....

g) *El porcentaje de los votos que a cada partido político coaligado le corresponda para efectos de la conservación del registro o de su inscripción como partido político, para la*

Los partidos políticos señalaron en su concepto de invalidez, tal como lo señalaba el proyecto y en la resolución, que con los preceptos impugnados se vulneraba, además del artículo 41, el 116, inciso b), precepto este último que señala: *“En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de **certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad**”*.

Es evidente que las normas impugnadas, aún con la visión de una interpretación sistemática que sostuvo la mayoría, no satisfacen los extremos que imponen, conforme a Tesis de Jurisprudencia⁷, los principios rectores del proceso electoral de: legalidad en cuanto *“que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo”*, el de objetividad en tanto *“obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para*

distribución del financiamiento público y, en su caso, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional;

.....

⁷ Tesis: P./J. 144/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes:

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural. Acción de inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma” y, sobre todo, el de certeza que “consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas”); es evidente, por las razones expuestas en la parte final de este voto, que los extremos que imponen al legislador esos principios constitucionales no se satisfacen de manera razonable en la regulación de las candidaturas comunes.

En síntesis, por las razones esgrimidas a lo largo de este voto de minoría, para los que lo suscribimos, resulta evidente que las normas previstas en los párrafos 2 y 3 del artículo 44 del Código Electoral del Estado de Coahuila violan la distribución de competencias establecidas en los artículos 41 y 116 de la CPEUM, al establecer legislativamente una intromisión indebida de las autoridades electorales locales en el uso de los recursos y la vida interna de los partidos políticos nacionales; y el régimen jurídico de las candidaturas comunes, previsto en el mismo Código Electoral, viola de manera grave el principio de certeza que conforme al artículo 116, fracción IV, inciso b), rige el ejercicio de la función electoral; por tanto, discrepamos de lo resuelto por la mayoría al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, respecto de la validez decretada en relación con el artículo 44, párrafos 2 y 3, y los artículos 192, párrafo 3, y 194, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila.

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO
FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR
LELO DE LARREA**