

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2014.

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

**MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.
HIZO SUYO EL ASUNTO: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintitrés de septiembre de dos mil catorce.**

Vo.Bo.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO. Por escrito recibido el veintiocho de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gustavo Enrique Madero Muñoz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando

la invalidez de las normas generales que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:

- a) Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur

NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:

Los artículos 146, fracción III y 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2178, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de junio de dos mil catorce.

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hace valer el accionante son, en síntesis, los siguientes:

- a) **Inconstitucionalidad del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur**

El artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur establece que los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación se hará conforme al convenio registrado ante el Instituto Estatal Electoral; por su parte, el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos

Políticos prohíbe a los partidos distribuir o transferir votos mediante convenio de coalición.

Como se advierte, existe una contradicción entre la normativa electoral estatal y federal, siendo que todas las legislaciones locales deben ajustarse a esta última, dado que desarrolla el contenido de la reforma constitucional político-electoral.

Aunado a lo anterior, la denominada “transferencia de votos” ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 6/98 y 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

En este sentido, aun cuando existe la figura del convenio de coalición, la distribución de votos es violatoria de los principios del sufragio (universal, libre e intransferible), al suplantar los partidos coaligados la decisión del votante que no manifestó claramente su voluntad por una opción distinta, para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; resultando aplicable al respecto lo resuelto por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 118/2008.

b) Inconstitucionalidad del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

1. Con excepción de lo dispuesto por el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los artículos 87, párrafos 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y 12, párrafo 12, de la propia Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales prohíben la distribución o transferencia de votos.

De este modo, el artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, es contrario a la mayoría de las disposiciones de las leyes federales y, con ello, al espíritu de la reforma constitucional político-electoral.

Así también, contraviene los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 41, base I y 133 de la Constitución Federal y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues, en coaliciones -sobre todo, parciales-, los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido político en particular, sino por un proyecto político en común, por lo que los mecanismos de transferencia de un determinado porcentaje de votos vulneran la voluntad expresa del elector.

En efecto, permitir que la votación de los electores se distribuya o traspase a otro instituto político, sin que ésta haya sido su voluntad, atenta contra las características del sufragio (universal, libre, secreto, directo e intransferible) y, por ende, contra el interés público. Especial importancia reviste la característica de “intransferible”, pues de ella deriva la inadmisibilidad de un traslado de votos, dado que el efecto del sufragio debe ser tal que sólo cuente para la opción que el elector haya consignado de manera expresa en la boleta y no para una diversa.

Por otro lado, debe señalarse que, con la reforma constitucional político-electoral, surgieron cambios fundamentales en el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, reflejados en la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a las cuales la coalición es una forma de organización política con fines electorales que se constituye a través de un convenio que celebran dos o más partidos para postular conjuntamente a los mismos candidatos y así presentar una alternativa diferente al electorado, de ahí que no deba tener como propósito el beneficio de los partidos coaligados, sino el ofrecimiento de mayores ventajas y opciones a los ciudadanos que ejercen su derecho al sufragio.

El convenio de coalición, antes de la citada reforma, admitía que se pactara la forma como se distribuirían los votos emitidos a favor de la coalición; sin embargo, tal distribución debía atender a criterios de razonabilidad que permitieran tomar en cuenta la fuerza electoral de cada uno de los partidos para evitar una transferencia automática de votos que pudiera resultar desproporcionada y, a la vez, contraria al principio de representatividad derivado del voto individual, libre y secreto. En la práctica, esta figura era realmente utilizada para hacer un fraude a la ley y asegurar el registro de partidos pequeños que se coaligaban con otros con mayor fuerza electoral, lo cual distorsionaba el objetivo principal de la coalición y trastocaba los principios de democracia y representatividad propios de todo proceso electoral, ya que, a cambio de los votos recibidos, existía una ficción de pluralidad partidista o una sumisión de los partidos pequeños hacia aquéllos que los hubiesen favorecido.

De esta forma, en el dictamen de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en relación con la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley General de Partidos Políticos, se señaló que debían establecerse condiciones de permanencia y cancelación de registro de partidos, al ser cuestionable la existencia de institutos políticos sin suficiente legitimación social, desde una perspectiva costo-beneficio para el país.

En este sentido, no es tema menor la previsión de mecanismos de participación política, como las coaliciones y las fusiones, como paradigmas de fortalecimiento electoral de los partidos; sin que pueda preverse que el voto pueda ser objeto de transferencia, como en el caso del precepto impugnado, que incurre en los mismos vicios de constitucionalidad detectados en precedentes de la Suprema Corte respecto de convenios de coalición, con la única diferencia de que la distribución indebida de votos es autorizada por la propia ley.

2. En todo caso, debe ordenarse la inaplicación del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, por constituir un fraude a la ley que distorsiona el sistema democrático, al no respetar la voluntad popular en la conformación del órgano representativo del Estado, con el riesgo de generar minorías que obstaculicen el ejercicio legislativo de la mayoría, como se desprende del criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis número XX/2001, de la Tercera Época, consultable en las páginas cuarenta y tres y cuarenta y cuatro del Suplemento 5 de la Revista “Justicia Electoral”, Año 2002, de rubro “CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD.

SÓLO BENEFICIA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y NO A LAS COALICIONES (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)”.

Si bien es cierto que, para que se actualice el supuesto previsto por el precepto impugnado, el elector debe marcar dos o más de los emblemas de los partidos coaligados, en la práctica, a través del “voto duro”, se buscará darle la vuelta a la ley, permitiendo la transferencia de votos que, por haber resultado tan nociva para el sistema político-electoral mexicano, fue prohibida en la reciente reforma constitucional.

Tal permisión sólo deriva en una ficción, al fraccionar el sufragio entre partidos coaligados que no tienen como objetivo conformar un gobierno de unidad después de la elección, pues, incluso, la coalición puede integrarse con partidos que respondan a principios y postulados ideológicos distintos; de ahí que resulte contradictorio considerarlos como una sola entidad para efectos de la postulación de candidatos, pero diferentes para efectos de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, ya que ello sólo produce la conformación artificial del Congreso, al repartir curules entre partidos coaligados que, a través de esta nueva modalidad de transferencia de votos, quedarían sobrerrepresentados, mientras que aquellos que no se hubiesen coaligado se verían forzosamente subrepresentados, aun por debajo del límite del ocho por ciento que establece la reforma constitucional para los ámbitos federal y local.

Sirven de apoyo a lo anterior los criterios contenidos en las tesis números XVIII/2004 y XXIII/2007, emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Tercera y

Cuarta Épocas, respectivamente, consultables en las páginas cuatrocientos veinte y cuatrocientos veintiuno de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005 y en las páginas cincuenta y cinco y cincuenta y seis de la Edición Número 1 de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Año 1 (2008), de rubros “COALICIÓN TOTAL. EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS SE DEBE CONSIDERAR SU VOTACIÓN COMO UNA UNIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)” y “COALICIONES. LOS LÍMITES A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL LES RESULTAN APLICABLES COMO SI SE TRATARAN DE UN PARTIDO POLÍTICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA)”.

Adicionalmente, la reforma constitucional político-electoral, en busca de una auténtica conformación de los Congresos, aumentó al tres por ciento el porcentaje de votación necesario no sólo para que los partidos mantengan el registro, sino también para que les sean asignadas curules por el principio de representación proporcional. En este sentido, el numeral combatido es contrario al espíritu de la citada reforma, pues, a través de la coalición, los partidos buscarán asegurar su permanencia, más que posicionar sus principios y postulados ideológicos entre la sociedad -actividad respecto de la cual se les otorga un presupuesto por parte del Instituto Nacional Electoral-, con lo cual se distorsionará el sistema democrático partidista que rige en nuestro país.

3. Si el elector emite su voto en favor de dos o más partidos coaligados, la única certeza que se tiene es respecto del candidato de

la coalición, mas no respecto de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional u otras prerrogativas a tales partidos, mucho menos, de forma igualitaria entre ellos.

Al respecto, resulta aplicable por analogía la tesis número XI/2011, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Cuarta Época, consultable en la página treinta y ocho de la Edición Número 8 de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Año 4 (2011), de rubro “VOTO POR ACLAMACIÓN EN DECISIONES PARTIDISTAS. ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO”.

Sin perjuicio de lo anterior, suponiendo que el elector decida fraccionar su voto, el artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur no contempla mecanismo -o, en su caso, lo regula de manera deficiente- para que divida libremente su voto entre los partidos de su preferencia, existiendo la posibilidad de que no quiera dividirlo exclusivamente en un porcentaje de cincuenta-cincuenta, sino en un setenta-treinta, por ser más afín a uno de los partidos coaligados, pues lo lógico es que el ciudadano, aun cuando se sienta atraído por la plataforma propuesta por la coalición partidista, comulgue más con uno de los partidos que la conforman.

Tampoco se prevé en el precepto impugnado el supuesto de que el elector únicamente busque apoyar al candidato de la coalición y no a los partidos políticos que lo postularon en cuanto a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; siendo importante señalar a este respecto que el objetivo principal de una

coalición es meramente electoral, es decir, unir fuerzas para impulsar candidaturas, más que formar un gobierno de coalición.

Las omisiones apuntadas pueden subsanarse declarando la invalidez del numeral combatido y considerando que, en caso de que el elector marque en la boleta dos o más opciones partidistas que contiendan en coalición, lo único manifestado con claridad es su preferencia por el candidato, sin que pueda, por tanto, tomarse en cuenta su voto respecto de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, como se establece en la Ley General de Partidos Políticos.

4. El artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur configura los elementos del abuso de derecho, el fraude a la ley y el desvío de poder, pues los partidos pueden formar coaliciones sin un interés serio, dado que su única utilidad es la indebida transferencia de votos, con la consecuente transgresión del orden público y los principios democráticos más esenciales.

La ilicitud de la disposición impugnada no deriva directamente de la violación a otras normas jurídicas, sino a los principios generales y fines que a éstas inspiran, ya que la distribución de votos avala una forma artificiosa de participación en la postulación de candidatos, que no enriquece la vida democrática en cuanto a pluralidad de opciones, sino sólo una sobrerrepresentación respecto de la conformación del Congreso Local por parte de los partidos que integran la coalición.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son los artículos 1º, 14, 16, 40, 41, párrafo

primero, 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, párrafo primero, 116, párrafo segundo y fracción IV y 133.

CUARTO. Mediante proveído de veintinueve de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil catorce, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 59/2014; determinó que, una vez que diera inicio el segundo período ordinario de sesiones de dos mil catorce, se enviaran los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal, para que se proveyera lo relativo al turno; admitió a trámite; y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma general impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

Mediante proveído de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por razón de turno, designó al Ministro Sergio A. Valls Hernández para que actuara como instructor en el procedimiento.

QUINTO. Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur adujo, en esencia, lo siguiente:

a) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

El Congreso del Estado de Baja California Sur, al regular las candidaturas comunes a nivel local, actuó de conformidad con las disposiciones que fueron objeto de la reforma constitucional en materia político-electoral, pues, en términos del artículo 124 de la Constitución, no se conceden facultades expresas a las autoridades federales para legislar al respecto, además de que, de acuerdo con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, las entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones otras formas de participación o asociación de los partidos -distintas de las previstas en la citada Ley General- con el fin de postular candidatos.

En este sentido, desde la expedición del Decreto Número 2173, por el que se reformó la Constitución del Estado, el veinticuatro de junio de dos mil catorce, se estableció, en el artículo 36, fracción IX, que la ley de la materia, esto es, la Ley Electoral Estatal, prevería las reglas a las que se sujetarían las candidaturas comunes, las cuales han sido contempladas como figura de excepción aplicable a las elecciones de Gobernador, diputados de mayoría y Ayuntamientos, respetando los principios de participación y garantía de seguridad del voto de los ciudadanos.

b) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

El Congreso del Estado de Baja California Sur armonizó la Ley Electoral Estatal a lo dispuesto por el artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se refiere a la transferencia de votos en coaliciones, como se desprende

de los artículos 48, párrafo tercero y 146, fracción III; respetando, de esta forma, los principios constitucionales de certeza, objetividad, máxima publicidad y equidad, rectores de la materia electoral, y garantizando certidumbre respecto del destinatario del voto, al permitir que la voluntad de los electores se vea reflejada en los resultados, mediante el establecimiento de reglas específicas para su asignación en caso de que se marquen más de dos emblemas de los partidos coaligados en una misma boleta electoral.

De declararse la invalidez de este último, el citado artículo 311, inciso c), de la Ley General, aplicaría de manera supletoria, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Electoral Local.

SEXTO. El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, en su informe, únicamente señaló que la publicación de la Ley Electoral Estatal en el Boletín Oficial de veintiocho de junio de dos mil catorce, se efectuó conforme a lo dispuesto por el artículo 79, fracción II, de la Constitución Local.

SÉPTIMO. En su opinión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

El precepto impugnado resulta inconstitucional, conforme a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de

inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, en relación con la distribución del porcentaje de votación previsto en los convenios de coalición.

En efecto, al analizar la constitucionalidad del artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entonces vigente, la Suprema Corte determinó que este precepto no preveía reglas claras para preservar la votación de los electores a favor de alguno de los partidos coaligados, ni generaba certidumbre, por lo que vulneraba el principio constitucional de objetividad.

Así también, que la distinción realizada por el legislador federal carecía de sustento constitucional, ya que el artículo 41 de la Norma Fundamental contemplaba la igualdad entre partidos coaligados y no coaligados, para efectos de mantener el registro y alcanzar los fines constitucionales que tienen previstos; por lo que, al tratarse de una distinción no justificada de manera objetiva y razonable, resultaba discriminatoria y violatoria del principio constitucional de igualdad en la contienda electoral.

Consecuentemente, concluyó que los votos emitidos por los ciudadanos serían manipulados, lo que impactaría en la calidad democrática de la elección, violentando el principio constitucional de elecciones auténticas, consagrado en el citado artículo 41.

Ahora bien, aun cuando, en este precedente, la problemática giró en torno a los convenios de coalición, resulta aplicable a los convenios de candidatura común, por las consecuencias que en el

caso generan; aunado a que el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos prohíbe que éstos distribuyan o transfieran votos mediante convenio de coalición.

La candidatura común se presenta cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, postulan al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que se establecen en ley, de modo que la oferta política al electorado de cada uno de los partidos que participan no debe ser uniforme, pues sostienen su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter colegiado.

Sin perjuicio de tales particularidades, también tiene como fin la postulación de un mismo candidato y no un reparto ficticio de votos que trastoca la voluntad ciudadana.

b) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

El precepto impugnado es inconstitucional, por lo siguiente:

Conforme a los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y segundo transitorio, fracción I, inciso f), puntos 1 y 4, del Decreto de reforma constitucional político-electoral, publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, el Congreso de la Unión, en la Ley General de Partidos Políticos, debe regular, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos

electorales federales y locales, el cual establecerá las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos.

De este modo, en el artículo 87, párrafo 13, de la referida Ley General, se previó que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los emblemas de los partidos coaligados serán válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

En este sentido, el artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, excede lo dispuesto por dicha Ley General, al establecer que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos respectivos se asignarán a los partidos de más alta votación.

No pasa inadvertido que el numeral combatido se encuentra redactado en los mismos términos que el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como refiere el accionante con objeto de evidenciar que, mientras los artículos 87, párrafos 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y 12, párrafo 12, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen en tres casos una restricción a la transferencia de votos, el citado artículo 311, párrafo 1, inciso c), en un solo caso la permite.

Sin embargo, tal situación en nada varía la opinión que ha sido emitida, pues el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma

constitucional político-electoral, publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, estableció los ámbitos de especialización de los temas que regularían la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la primera lo relativo al sistema uniforme de participación electoral de los partidos a través de la figura de las coaliciones para los procesos federales y locales, que prevería, entre otros, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre dos artículos de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Por cuestión de orden, se debe primero analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

“ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso, el Decreto Número 2178, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el sábado veintiocho de junio de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo veintinueve de junio y venció el lunes veintiocho de julio.

La acción de inconstitucionalidad se presentó este último día (según consta al reverso de la foja cincuenta y cinco del expediente), por lo que fue presentada en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

TERCERO. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación del promovente.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias,

exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.”

“ARTÍCULO 62. (...)

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.”

De conformidad con los artículos antes citados, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
- Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- Que se impugnen normas de naturaleza electoral.

El Partido Acción Nacional es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, conforme a la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto, que obra a foja cuatrocientos doce del expediente; asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Gustavo Enrique Madero Muñoz, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (fojas cuatrocientos cincuenta y siete y cuatrocientos cincuenta y ocho del expediente).

De los artículos 43, numeral 1, inciso a) y 47, numeral 1, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

“ARTÍCULO 43.

1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (sic), en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y (sic) Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones

de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente. (...).”

“ARTÍCULO 47.

1. La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; (...).”

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político nacional, con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y (ii) fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

CUARTO. Al no haberse hecho valer por las partes causales de improcedencia, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

a) Artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

El promovente impugnó el artículo citado, por resultar violatorio de los principios rectores del sufragio; por constituir un fraude a la ley que distorsiona el sistema democrático; por vulnerar el principio de certeza, en cuanto a la voluntad del elector; y por configurar un abuso de derecho.

El precepto combatido a la letra establece:

“ARTÍCULO 146. El cómputo distrital de la votación para diputados 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 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 el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno, se advertía de manera oficiosa un motivo diferente de invalidez de dicha norma, relacionado con la incompetencia del órgano legislativo que la emitió, al haberse determinado por el propio Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 que, conforme a los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce

y 87 a 92, comprendidos dentro del Capítulo II “De las Coaliciones” del Título Noveno “De los Frentes, las Coaliciones y las Fusiones” de la Ley General de Partidos Políticos, la regulación del sistema uniforme de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, tanto en procesos electorales federales como locales, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que las Legislaturas Locales no cuentan con atribuciones para legislar al respecto, ni siquiera reproduciendo las disposiciones contenidas en tales artículos.

No obstante, en sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el veintitrés de septiembre de dos mil catorce, se sometió a discusión y votación la consulta, obteniéndose seis votos a favor de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas y tres en contra de los Señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales¹.

Por tanto, al no haber alcanzado la propuesta de invalidez una mayoría calificada de ocho votos, se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Federal² y 72, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia³.

¹ A dicha sesión no asistieron los Señores Ministros Valls Hernández, previo aviso a la Presidencia, y Presidente Silva Meza, por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

² **ARTÍCULO 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(...)

Ahora bien, en relación con los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante, en el sentido de que la distribución igualitaria de votos, prevista en el artículo impugnado, autoriza una transferencia indebida de votos que no refleja fielmente la voluntad de los electores, en la referida sesión pública, se propuso desestimar igualmente la acción, pues, al haberse pronunciado una mayoría de Ministros por la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, resultaba evidente que tampoco se encontraba facultado para establecer mecanismo alguno de transferencia de votos en esta materia; lo cual fue aprobado por el Tribunal Pleno, reiterándose la votación anterior.

b) Artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

El promovente impugnó el artículo citado, por contravenir lo dispuesto por el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos y autorizar la transferencia de votos entre los partidos que contienden en una elección bajo la figura de la candidatura común.

El precepto que se combate a la letra establece:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. (...)

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

³ **ARTÍCULO 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. (...)

“ARTÍCULO 176. (...)

***Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Instituto. (...)*”**

Como se advierte, la norma impugnada prevé reglas de cómputo y distribución de los votos respecto de candidaturas comunes, forma de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos que las entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones Locales, de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos (cuya constitucionalidad ha sido reconocida en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014).

En este sentido, aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones -regulados en la Ley General de Partidos Políticos-, ésta no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En el caso concreto, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 36, fracción IX, contempla la existencia de las candidaturas comunes, delegando en el legislador local el establecimiento de las reglas a que se sujetarán:

“36. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo Sudcaliforniano, quien lo ejerce por medio de los poderes constituidos en los términos de esta Ley fundamental. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

IX. La Ley de la materia señalará las reglas a las que se sujetarán las candidaturas comunes.

Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en su Título Décimo Primero, Capítulo Único, “De las Candidaturas Comunes, Frentes, Fusiones y Coaliciones”, específicamente, en los artículos 174 a 176, regula la figura bajo análisis, destacando, en lo que interesa, las siguientes disposiciones:

1. Los partidos con registro pueden postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, para lo cual deben celebrar un convenio firmado por sus representantes y dirigentes y presentarlo para su registro ante el Instituto Estatal Electoral hasta cinco días antes del inicio del período de registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 174, párrafo primero).

2. El convenio debe contener, entre otros, el nombre de los partidos que conforman la candidatura común, así como el tipo de elección de que se trate; el emblema común de los partidos que la integran y el color o colores con que se participa; y la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos que la postulan, para efectos de conservación del registro y otorgamiento de financiamiento público (artículo 174, párrafo cuarto, fracciones I, II y V).

3. Al convenio debe anexarse la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma a la autoridad electoral (artículo 175, fracción I).

4. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio, debe pronunciarse sobre su procedencia y publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado (artículo 176, párrafo primero).

5. Los partidos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios, ni de otros partidos, para la elección que convinieron la candidatura común (artículo 176, párrafo segundo).

6. En la boleta electoral debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos (artículo 176, párrafo quinto).

Ahora bien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, este Tribunal Pleno definió a la candidatura común como la unión de dos o más

partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan; así también, se le distinguió de la coalición, señalando que, mientras en ésta, los partidos, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, deben llegar a un acuerdo con objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable, en aquella, cada partido continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener que formular una de carácter común (lo que, en la especie, sí se exige, como se refirió en el punto 3 anterior).

Con independencia de lo anterior, a diferencia de lo que se establece respecto de coaliciones en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; en el artículo 176, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, se prevé que, en candidatura común, aparezca en un mismo espacio de la boleta el emblema conjunto de los partidos que contiendan bajo esta modalidad (como se indicó en el punto 6 anterior).

De este modo, si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

En este orden de ideas, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubiesen celebrado y que el Instituto Estatal Electoral haya aprobado y publicado en el Boletín Oficial Local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

De lo anterior, se advierte que, contrario a lo manifestado por el accionante, las reglas establecidas por el legislador local respecto de la candidatura común se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

Además, no se genera inequidad en la contienda, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad -lo cual obedecerá a razones de oportunidad y estrategia política de cada uno de ellos-, al tiempo que obligados a alcanzar el porcentaje mínimo de votación que se requiere para conservar el registro y acceder a prerrogativas que, en Baja California Sur, es el tres por ciento de la votación válida emitida.

Así pues, la justificación de la norma impugnada estriba en la determinación sobre la procedencia o no del registro del convenio de

candidatura común que debe hacer el Instituto Electoral del Estado; en la publicación del mismo en el medio oficial de difusión local para conocimiento de los electores; y en la necesidad de otorgar plenos efectos al voto emitido a favor de la candidatura común, no sólo en beneficio del candidato, sino también de los partidos que la conforman, en cuanto a la conservación de registro y el acceso, en particular, a la prerrogativa de financiamiento.

Similares consideraciones se sostuvieron por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, que, aunque se refiere a coaliciones locales, comparte con la que nos ocupa la premisa básica del emblema común de los partidos políticos que intervienen en el proceso electoral bajo una forma de asociación; a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas y 118/2008, invocadas por el promovente, que presuponen la aparición en la boleta electoral del emblema por separado de cada uno de los partidos coaligados, cuyas razones, por lo mismo, no son aplicables.

Por consiguiente, debe reconocerse la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, al haber resultado infundados los argumentos hechos valer por el accionante.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2178, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de junio de dos mil catorce.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2178, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de junio de dos mil catorce, de acuerdo con el inciso b) del considerando cuarto de esta sentencia.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Por lo que se refiere al punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de los considerandos primero, segundo y

tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Por lo que se refiere al punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto a la competencia para legislar y la distribución igualitaria de votos en materia de coaliciones. Los Señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado de las anteriores votaciones, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción respecto del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, al no alcanzar una mayoría calificada para declarar su invalidez, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se refiere al punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar

Morales, con aclaraciones, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Por lo que se refiere al punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas.

Los Señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de veintitrés de septiembre de dos mil catorce; el primero, previo aviso a la Presidencia y el segundo, por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

La Señora Ministra Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman la Señora Ministra Presidenta en Funciones y la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que hizo suyo el asunto, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES

**OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA
VILLEGAS**

HIZO SUYO EL ASUNTO

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 59/2014, promovida por el Partido Acción Nacional, fallada en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil catorce, en el sentido siguiente: '**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. --- **SEGUNDO.** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 146, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2178, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de junio de dos mil catorce. --- **TERCERO.** Se reconoce la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2178, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de junio de dos mil catorce, de acuerdo con el inciso b) del considerando cuarto de esta sentencia. --- **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.'- Conste.