

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 33/2009 Y SUS ACUMULADAS
34/2009 Y 35/2009**

En la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, se examinó, entre otros temas, la constitucionalidad del artículo 27, fracción III, numeral 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

El Tribunal en Pleno determinó que dicho numeral era inconstitucional, con base en las consideraciones que se contienen en la ejecutoria y que, esencialmente, son las siguientes:

- Del texto del artículo 27, fracción III, párrafo 9, de la Constitución Local, se advierte que el Constituyente Permanente del Estado de Coahuila confirió al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Estatal la atribución de verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos.

- De los artículos 105, 157, 158 y 217 del Código Electoral del Estado, relacionados con la porción normativa impugnada, se advierte que se confiere al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la atribución de dar seguimiento a las propuestas realizadas por los candidatos que postulen los

**VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2009
Y SUS ACUMULADAS 34/2009 Y 35/2009.**

partidos políticos en tiempos de precampaña y campaña, así como a su plataforma electoral registrada; que la Comisión de Legalidad es un órgano de control del Instituto, encargado del análisis, revisión y seguimiento de las acciones y propuestas que los partidos políticos realicen durante los tiempos de precampaña y campaña electoral, que se integrará por tres consejeros electorales propietarios designados por el Consejero Presidente; de entre ellos, elegirán a un presidente que coordinará los trabajos de la Comisión, así como que los trabajos operativos se realizarán por los miembros del Instituto designados por la Secretaría Ejecutiva. Asimismo, que el artículo 158 del Código Electoral Local establece que la Comisión de Legalidad tendrá las siguientes atribuciones:

I. Verificar que las propuestas que realicen los candidatos que postulen los partidos políticos en tiempos de precampaña y campaña electoral, se ajusten a lo establecido en sus plataformas electorales registradas.

II. Fomentar ante las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en general, la cultura de la democracia y el respeto al principio de legalidad electoral, a través de cursos, conferencias y publicaciones.

III. Dar seguimiento a las propuestas de precampaña y campaña que hubiesen presentado los candidatos electos.

IV. Realizar encuestas, sondeos y estudios que tengan por objeto dar a conocer entre la ciudadanía, el cumplimiento o

incumplimiento de las acciones y propuestas que lleven a cabo los partidos políticos.

V. Rendir informes al Consejo General respecto a las funciones que le sean encomendadas.

VI. Las demás que le otorguen el Instituto, este Código y demás disposiciones aplicables.

Además, sobre los “compromisos de campaña”, el artículo 217 del Código Electoral Local establece que los compromisos que cada candidato ofrezca ante el electorado se sujetarán a lo siguiente:

I. Durante los últimos dos días de campaña electoral, los candidatos presentarán por escrito ante el órgano electoral sus compromisos de campaña.

II. El órgano electoral integrará un registro de los compromisos de campaña de todos los candidatos, el cual será público. Dichos compromisos de campaña deberán ser objeto del plan de trabajo de los ciudadanos electos.

III. El ciudadano electo deberá entregar de manera anual una copia del informe de labores que rinda, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de la materia.

- Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, establece el imperativo para que las

Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garanticen, en lo que interesa, 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.

- En la sentencia, se concluye que la porción normativa impugnada transgrede los principios de certeza y objetividad, porque no resulta claro en qué momento se llevará a cabo la “verificación” por parte del Instituto Estatal Electoral, ni tampoco en qué consiste la atribución de verificar, es decir, si se realiza al momento de las campañas o después de las mismas y si consiste en una revisión o si, una vez celebrada la jornada comicial, habiendo tomado posesión los funcionarios electos respectivos, se refiere a una confronta entre los compromisos de campaña y las posteriores acciones de gobierno tendientes a su cumplimiento. Por lo tanto, tampoco es posible saber con certidumbre si son objeto de verificación los compromisos de campaña de todos los partidos políticos contendientes o sólo los de aquellos que triunfaron en la elección correspondiente.

Se contraviene también la objetividad electoral, ya que la falta de certeza de la formulación normativa bajo análisis puede generar conflictos que alteren el desarrollo del proceso electoral.

- Los problemas de falta de certeza y de objetividad se tornan aún más graves si se toman en cuenta, en una visión sistemática del derecho aplicable, las normas legales derivadas

de la Constitución Política del Estado de Coahuila, que se prevén en el Código Electoral Estatal.

- De esta manera, el Pleno señaló que, por ejemplo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el citado artículo 217, párrafo segundo, de la ley electoral local, primero, no existe coincidencia sobre el sujeto al que se dirige la “verificación”, toda vez que la Constitución Local se refiere a los compromisos de campaña de los partidos políticos, mientras que la norma secundaria habla de los candidatos; segundo, la norma legal derivada genera incertidumbre acerca de en qué consiste la verificación y el objeto de la misma, ya que la fracción II del citado párrafo segundo del artículo 217 establece la obligación de los gobernantes -ya no candidatos- de incluir en su plan de trabajo los compromisos de campaña, así como de entregar anualmente una copia del informe de labores que rindan, lo que parece indicar que la función del Instituto Electoral Local consistiría en contrastar los compromisos de campaña con el informe anual de labores, para determinar el cumplimiento de aquéllos; tercero, ¿hasta dónde llega esa facultad de verificación?, ¿debe quedarse en un contraste formal, es decir, sólo cotejar la existencia del compromiso de campaña y su inclusión o no en el plan de trabajo?, o bien, ¿debe hacerse un estudio sustantivo del cumplimiento, determinando, por ejemplo, grados de cumplimiento y analizando, en su caso, las causas para el incumplimiento? Por lo tanto, la regulación de la facultad de verificación por la norma legal bajo examen genera más incertidumbre que claridad y seguridad sobre las reglas a que debe estar sujeta la actuación del Instituto Electoral Estatal y, consecuentemente, puede dar lugar a situaciones conflictivas.

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2009
Y SUS ACUMULADAS 34/2009 Y 35/2009.**

Por las referidas razones, la mayoría del Pleno consideró fundado el concepto de invalidez planteado y, por ende, declaró la invalidez del artículo 27, fracción III, párrafo 9, en la porción normativa que dice: “(...) la verificación de los compromisos de campaña de los partidos políticos (...)”, de la Constitución Política del Estado de Coahuila. Haciendo extensiva dicha invalidez a los artículos 105, fracción VII, 157, 158 y 217, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado, toda vez que contienen normas de menor jerarquía que la controvertida, cuya validez depende de la porción normativa invalidada.

Aun cuando comparto el sentido de la sentencia e, incluso, que, efectivamente, el artículo impugnado transgrede los principios de certeza y objetividad, con base en las argumentaciones que se contienen en la sentencia, así como la extensividad de la declaratoria de invalidez a las normas que dependen de la impugnada; estimo, por una parte, que la sentencia adolece de cierta técnica, así como que debió haberse precisado un aspecto relevante para sostener la inconstitucionalidad del artículo impugnado, como explicaré a continuación.

De las acciones planteadas por los Partidos Políticos Convergencia y del Trabajo, se desprende que adujeron la invalidez de la norma impugnada, por considerar que la facultad que se confiere al Instituto Electoral Estatal, de verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos, trastoca el régimen de partidos y atenta contra su vida interna y fortalecimiento, así como contra los principios de

autoorganización y autodeterminación con que cuentan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, sin que tal facultad encuentre justificación y se convierta en un medio de presión, control, descrédito o ponderación ante la ciudadanía y un riesgo para la imparcialidad.

Como se advierte de la síntesis de las consideraciones de la sentencia que se hace al principio de este documento, en realidad no se analiza el planteamiento de invalidez de los accionantes, sino que se examina el artículo impugnado a la luz del numeral 116, fracción IV, de la Constitución Federal, concluyendo que se vulneran los principios de certeza y objetividad contenidos en dicho precepto, lo que, en modo alguno, fue alegado en el referido concepto de invalidez, sin que, en la consulta, se aclare si se está supliendo la deficiencia de la queja.

Por otro lado, se estima que, partiendo de lo argumentado por los accionantes, en cuanto a la excesiva intervención en la vida interna de los partidos políticos por parte de la autoridad electoral estatal, con motivo de una atribución como la cuestionada, la ejecutoria, en todo caso, debió haberse pronunciado al respecto, declarando fundado el concepto de invalidez, tal como fue planteado, en tanto que si bien, conforme a la Constitución Federal, la autoridad administrativa electoral podrá intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos y se trata de un aspecto que compete regular al legislador estatal, ello no significa que, en esa normatividad, se pueda establecer arbitrariamente dicha intervención, ya que, en todo caso, debe encontrar correspondencia con la propia función de la autoridad

electoral y no afectar la vida interna y la autoorganización de los partidos políticos.

Así pues, es el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, el que regula lo relativo a la materia electoral, tratándose de las entidades federativas, destacando, en lo que interesa, que dicho precepto, lo que prevé, son los principios rectores de la función electoral, así como que las autoridades que tengan a su cargo **la organización de los procesos electorales y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia**, deben gozar de autonomía e independencia en sus decisiones.

Luego, tenemos que partir de que la “función electoral” no puede entenderse limitada a realizar las actividades tendientes a la jornada comicial, es decir, sólo a organizar el proceso electoral como tal, para el día en que deba efectuarse la jornada comicial, sino que cuenta con una serie de atribuciones o facultades que se vinculan con el mismo, incluso, por ejemplo, la de intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que las leyes indiquen y vigilar el uso de los recursos públicos por parte de dichos entes, de acuerdo con los incisos f) y h) de la citada fracción IV del numeral 116, o bien, tareas relativas a la cultura democrática, etcétera, ya que, si bien el artículo 116 no señala expresamente las atribuciones que corresponden a estas autoridades, sino sólo los principios que las rigen, dejando a la libre configuración del legislador estatal su regulación, ello, en todo caso, está vinculado a la función electoral que, si bien, como ya se precisó, comprende diversas atribuciones, éstas siempre se

encuentran referidas al proceso electoral o a la obtención del voto.

Para confirmar lo anterior, haremos referencia a las disposiciones en materia electoral, que se vinculan con este tema, contenidas en el Código Electoral del Estado de Coahuila:

Artículo 74. Las disposiciones previstas en este Libro tienen por objeto regular la organización y funcionamiento del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

Artículo 75. El Instituto es un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, el presente Código y demás disposiciones aplicables.

La autonomía, las funciones y actividades del Instituto se regirán por los principios de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad.

Artículo 76. La autonomía del Instituto se expresa en la facultad de resolver con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u otros organismos públicos autónomos, salvo los medios de control que establezca la

Constitución Política del Estado, el presente Código y demás disposiciones aplicables.

Artículo 77. El Instituto, en el ámbito de su competencia, tendrá por objeto:

I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.

II. Promover, fomentar y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos en el Estado.

III. Promover, fomentar y preservar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y vigilar el cumplimiento de sus deberes.

IV. Garantizar la celebración libre, auténtica y periódica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos del Estado.

V. Velar por la libertad, autenticidad y efectividad del sufragio popular.

VI. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

VII. Promover, fomentar y preservar la participación ciudadana.

Artículo 78. El Instituto es el depositario de la autoridad electoral dentro del régimen interior del Estado, responsable del ejercicio de la función estatal y/o federal, en su caso, de preparar, organizar, desarrollar, vigilar y validar los procesos electorales, los procedimientos del plebiscito, del referendo, de la iniciativa popular y la salvaguarda del sistema de partidos políticos, en los términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 79. El Instituto es un organismo autónomo frente a cualquier órgano del gobierno federal, estatal y municipal. Su competencia no podrá ser vulnerada o restringida por dichos órdenes de gobierno.

Artículo 177. El proceso electoral es el conjunto de actos, decisiones, tareas y actividades que realizan las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y estatales, así como los ciudadanos coahuilenses, tendentes a la renovación periódica de los poderes Ejecutivo, Legislativo y los miembros de los Ayuntamientos del Estado.

Artículo 178. El proceso electoral ordinario se inicia con la primera sesión que celebre el Consejo del

Instituto, dentro de la primera semana de octubre del año previo al que deban realizarse las elecciones de Gobernador, y de Diputados locales e integrantes de Ayuntamientos, cuando estas concurren con la elección de Gobernador; tratándose únicamente de elecciones de Diputados y/o de integrantes de Ayuntamientos se inicia dentro de la segunda semana de mayo del año en que deban realizarse las elecciones y concluye una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su caso, haya resuelto el último de los medios de impugnación interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Como se aprecia, el legislador estatal prevé la existencia de un Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, al que confiere la responsabilidad del ejercicio de la función estatal y/o federal, en su caso, de preparar, organizar, desarrollar, vigilar y validar los procesos electorales, los procedimientos de plebiscito, referendo e iniciativa popular y la salvaguarda del sistema de partidos políticos, para lo cual le otorga diversas atribuciones que, como se desprende de los artículos transcritos, siempre son inherentes a esas funciones.

En esas condiciones, conferir a la autoridad administrativa electoral del Estado de Coahuila, en la disposición impugnada, la “verificación” de los compromisos de campaña de los partidos políticos, no es un aspecto que encuentre razonabilidad dentro de

la naturaleza y atribuciones de esta autoridad, ni siquiera como parte de la intervención que dentro de los partidos políticos pudiera tener, pues los compromisos que se asuman como parte de su plataforma política son los que, para dichas entidades políticas, corresponden a su ideología, objetivos, programas, etcétera y que, en todo caso, se establecen también en atención a las situaciones políticas, económicas, sociales, etcétera, que imperen en esos momentos y, a su juicio, requieran atenderse.

Por tanto, no encuentra justificación, ni razonabilidad, el que la autoridad electoral los “verifique” durante o después del proceso electoral, pues, por un lado, si se considerara que dicha verificación se hace dentro del proceso electoral, cuando los partidos políticos presentan sus programas de campaña, ello indudablemente constituiría una intromisión en su vida interna y autoorganización, en virtud de que tal verificación implicaría que la autoridad electoral revise o examine dichos compromisos, sin que quede claro cuál sería el fin de esa atribución; por otro lado, de considerar que esa “verificación” de los compromisos se llevará a cabo con posterioridad a las elecciones, ello necesariamente implicaría que lo que se verifica es su cumplimiento o incumplimiento, siendo innegable que éste sólo puede materializarse una vez que el candidato del partido político haya sido electo -ya que no habría forma de cumplir o no esos compromisos de campaña, sin que hubiese sido electo para un cargo público- y, además, que esté en posibilidad de llevarlos a cabo en las acciones de gobierno que efectúe, extremo que, pudiera estar sujeto, incluso, a variables económicas, sociales, políticas, etcétera. Por lo que es innegable que no puede

corresponder a la autoridad administrativa electoral verificar el cumplimiento de compromisos de campaña, al traducirse ya en acciones de gobierno por parte de quienes son electos para ocupar cargos públicos y las ejercen en función de los mismos.

En este orden de ideas, considero que, por una parte, debió analizarse la constitucionalidad de la norma impugnada a la luz del planteamiento de invalidez formulado y, en todo caso, debió justificarse el examen de constitucionalidad del artículo impugnado, a la luz del diverso numeral 116 constitucional y, por otra parte, aun cuando hubiera existido certeza sobre la facultad o atribución conferida al Instituto Electoral Local, objeto de enjuiciamiento, lo cierto es que, por sí sola, esa atribución de verificar los compromisos de campaña sí constituye una excesiva intervención del referido Instituto Electoral en la vida interna y autoorganización de los partidos políticos que, además, de ningún modo, encuentra razonabilidad en la función electoral a su cargo.

Por consiguiente, con estas precisiones, coincido con la declaración de invalidez del artículo 27, fracción III, párrafo 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila, así como en extender dicha invalidez a las normas que dependen de tal precepto.

MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ