

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE EMITE EL CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 63 Y 64 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA Y APRUEBA EL PROYECTO DE MANUAL PARA CONFORMAR COALICIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**ANTECEDENTES**

**I.-** En sesión ordinaria de fecha trece de febrero de dos mil cuatro, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado estableció el criterio de interpretación de los artículos 63 y 64 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**II.-** En sesión ordinaria de fecha veinte de mayo de dos mil cuatro, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado estableció el criterio de interpretación de los artículos 60 segundo párrafo y 61 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**III.-** En sesión ordinaria de fecha veintinueve de junio de dos mil siete, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado estableció el criterio de interpretación de los artículos 58, 59, 60, 61, 63 y 64 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**IV.-** En fecha veintiuno de septiembre de dos mil nueve, el representante propietario del Partido Nueva Alianza acreditado ante el Consejo General de este Instituto, Profesor Ricardo Mosqueda Lagunes, presentó en la Oficialía de Partes un escrito sin número de referencia en el cual solicita al Secretario General del Organismo lo siguiente:

“... me dirijo a usted para solicitar la consulta sobre la interpretación de las disposiciones establecidas en los Art. 63 y 64 del mencionado ordenamiento legal, en los que se hace mención de los mecanismos a seguir para la conformación de coaliciones en los Procesos electorales del Estado de Puebla.  
...”

**V.-** Mediante oficio número IEE/SG-1006/09 de fecha cinco de octubre de dos mil nueve el Secretario General le solicitó al mencionado representante aclarara o precisara su petición respecto a los mecanismos a los que hace alusión con la finalidad de realizar el análisis conducente.

**VI.-** En fecha seis de octubre de dos mil nueve, el representante propietario del Partido Nueva Alianza acreditado ante el Consejo General de este Instituto, Profesor Ricardo Mosqueda Lagunes, presentó en la Oficialía de Partes un escrito

sin número de referencia en el cual solicita al Secretario General del Organismo lo siguiente:

“... me dirijo a usted para solicitar la consulta para conocer en que condiciones se puede realizar una Coalición Parcial y/o Coalición Total, toda vez que dicha legislación establece la posibilidad de efectuar una o la otra respecto de los mecanismos establecidos en los artículos 63 y 64 del mencionado ordenamiento legal.  
...”

**VII.-** Durante el desarrollo de su sesión extraordinaria de fecha seis de octubre de dos mil nueve la Comisión Permanente de Prerrogativas, Partidos Políticos, Medios de Comunicación y Topes de Gastos de Campaña aprobó el acuerdo identificado con el número ACUERDO-01/COPP/061009 a través del cual se le sugirió a la Dirección de Prerrogativas, Partidos Políticos y Medios de Comunicación considerará las observaciones realizadas al Manual para Conformar Coaliciones de los Partidos Políticos con la finalidad de incluir las mismas en el Proyecto que se remitiera a la Dirección General.

**VIII.-** Con fecha diez de noviembre del año dos mil nueve, el Consejo General de este Organismo declaró mediante acuerdo CG/AC-016/09 el inicio del Proceso Electoral Estatal Ordinario del año 2009-2010, convocando a elecciones ordinarias para renovar a los Integrantes del Poder Legislativo y a los Miembros de los Ayuntamientos de la Entidad.

**IX.-** En fecha diez de diciembre de dos mil nueve, el representante propietario del Partido Nueva Alianza acreditado ante el Consejo General de este Instituto, Profesor Ricardo Mosqueda Lagunes, presentó en la Oficialía de Partes un escrito con número de referencia 010/12/09 en el cual reitera su solicitud de fecha seis de octubre de dos mil nueve.

**X.-** Durante el desarrollo de la sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil nueve, el Consejo General de este Instituto determinó retirar del orden del día la aprobación del Proyecto de Manual para Conformar Coaliciones de los Partidos Políticos.

**XI.-** Con fecha dieciocho de diciembre de dos mil nueve, mediante memorándum número IEE/DG-766/09 la Directora General de este Organismo remitió al Consejero Presidente el Proyecto de Manual para Conformar Coaliciones de los Partidos Políticos con la finalidad de que por su conducto fuera puesto a consideración del Consejo General de este Instituto.

En fecha veintiuno de diciembre de dos mil nueve, mediante memorándum número IEE/PRE/1106/09 el Consejero Presidente remitió el mencionado Proyecto al

Secretario General para hacerlo del conocimiento de los integrantes del Consejo General.

## **CONSIDERANDO**

**1.-** Que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y el diverso 71 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la organización de las elecciones es una función estatal encomendada a un organismo público, de carácter permanente, autónomo e independiente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral del Estado.

En el ejercicio de estas funciones serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, en términos de lo dispuesto por el numeral 8 del Código de la materia.

**2.-** Que, el numeral 75 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla establece que son fines de este Organismo Electoral, entre otros, los siguientes:

- Vigilar en el ámbito electoral el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Local, del Código de la materia y demás ordenamientos, que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; y
- Asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos vigilando el cumplimiento de sus obligaciones.

**3.-** Que, atendiendo a lo establecido por el diverso 42 fracción VI del ordenamiento legal en cita es derecho de los partidos políticos que participen en los procesos electorales del Estado, constituir coaliciones y fusiones en términos del Código de la materia.

Asimismo, los numerales 58 y 59 del Código Comicial del Estado refieren que los institutos políticos podrán conformar coaliciones a fin de lograr objetivos comunes, atendiendo a las disposiciones del citado Código y de los convenios que celebren, definiendo a la figura de la coalición como la alianza o unión transitoria, de dos o más partidos políticos, con fines electorales.

En ese orden de ideas, el referido Código en su Libro Tercero “De los Partidos Políticos”, Título Tercero “De las Coaliciones y Fusiones”, Capítulo I “De las Coaliciones”, disponen diversos dispositivos en los cuales se establecen las

condiciones y requisitos que los partidos políticos interesados en conformar una coalición deberán de acreditar para tal fin, conteniéndose en los artículos 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65 del ordenamiento legal en cita.

4.- Que, el artículo 89 fracción XLIII del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla refiere que el Consejo General de este Organismo Electoral contará con la atribución de resolver las consultas que se presenten sobre la interpretación de las disposiciones del Código de la materia y los casos no previstos en él.

Bajo este contexto, a efecto de atender la petición presentada por el representante propietario del Partido Nueva Alianza acreditado ante el Órgano Superior de Dirección de este Instituto se procederá a establecer el objeto de la solicitud siendo el de:

- *Precisar las condiciones en las que se puede realizar una coalición total o parcial en términos de lo establecido por los artículos 63 y 64 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.*

Es de señalar que, el Partido Nueva Alianza al presentar la aclaración de su solicitud refirió que solicitaba las condiciones en que se puede realizar una Coalición Parcial y/o Coalición Total, toda vez que dicha legislación establece la posibilidad de efectuar una o la otra respecto de los mecanismos establecidos en los artículos 63 y 64 del mencionado ordenamiento legal.

De conformidad con lo indicado por el artículo 4 del Código Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla la interpretación de los artículos 63 y 64 de dicho Ordenamiento Legal se desarrollará de manera gramatical, sistemática y funcional, en los siguientes términos:

La interpretación gramatical se realizará extrayendo el sentido de la norma en los términos en que el texto este proyectado.

La interpretación sistemática se realizará atendiendo a la conexión existente entre todas las normas del ordenamiento jurídico, dándole a la norma el significado más coherente con otras reglas del mismo ordenamiento.

La interpretación funcional se empleará tomando en consideración los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la disposición jurídica.

Sirve para robustecer lo anterior, el criterio orientador emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro señala **"CÓDIGO FEDERAL**

## **DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA”.**

Es de indicar que el presente análisis utilizará para hacer la interpretación correspondiente el criterio gramatical, si de este se advierte que no da una interpretación clara de la norma se tomará la interpretación sistemática y, por último, la funcional.

Aunado a lo anterior, se tomarán en consideración los criterios previos adoptados por el Consejo General de este Instituto en los años dos mil cuatro, dos mil siete y dos mil ocho que fueron referidos en los antecedentes del presente documento.

Ahora bien, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla establece que una de las condiciones para integrar una coalición que pretenda postular candidatos a Diputados, Gobernador y a miembros de los Ayuntamientos, es la de cumplir con los requisitos que al respecto señalan sus artículos 60 y 61:

**“ARTÍCULO 60.-** *Los partidos políticos que se coaliguen para postular candidatos a Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos actuarán, en todo caso, como un solo partido político.*

Los partidos políticos coaligados seguirán recibiendo el financiamiento público de acuerdo a lo dispuesto por este Código, recibiendo en todo caso el financiamiento público correspondiente a cada uno de los partidos políticos coaligados.

En el convenio que señala el artículo 61 de este Código se deberá señalar quién será el representante acreditado del partido político de los que integran la coalición, que administrará el financiamiento público de esa coalición.

La coalición se considerará como un solo partido político para efecto de topes de Gastos de Campaña y de Acceso a los Medios de Comunicación, en términos de este Código.

**ARTÍCULO 61.-** Los partidos políticos que constituyan una coalición deberán celebrar por escrito convenio, en el que se hará constar:

- I.- Los partidos políticos que la integran;
- II.- La elección que la motiva;
- III.- El emblema y color o colores de uno de los partidos políticos o el que los partidos políticos coaligados decidan;
- IV.- La plataforma electoral común que la coalición ofrecerá a los ciudadanos;
- V.- Los documentos con los que se acredite que las asambleas competentes, en términos de los estatutos de los partidos políticos que pretendan conformarla, la aprobaron democráticamente;
- VI.- La forma convenida en que se ejercerán en común las prerrogativas

dispuestas por este Código, como si se tratara de un solo partido político;

**VII.-** La manera en que ejercerán, como si se tratara de un solo partido político, el financiamiento público que le corresponda a la coalición;

**VIII.-** El señalamiento del partido político que representará a la coalición ante los órganos electorales del Instituto; y

**IX.-** El modo en que se distribuirán los votos obtenidos para los diversos efectos legales.”

Además de los requisitos señalados previamente para conformar una coalición, los artículos 63 y 64 del Código Electoral establecen:

**“ARTÍCULO 63.-** La coalición por la que se postulen candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional o a Gobernador, además de cumplir con lo estipulado por el artículo 61 de este Código, deberá presentar lista completa para la circunscripción plurinominal y candidaturas de coalición por el principio de mayoría relativa, en cuando menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales.

**ARTÍCULO 64.-** En el caso de que la coalición postule candidatos para Diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de los Ayuntamientos, en una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales o municipios en el Estado, respectivamente, la coalición deberá ser total, para la elección de que se trate.”

Éstos últimos numerales transcritos son la materia de la presente interpretación y en los cuales se engloban diversos supuestos jurídicos para la conformación de una coalición, los cuales son:

- Los requisitos que deben cubrirse cuando se pretende integrar una coalición en la que se postulen candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional o Gobernador.
- Los requisitos que deben cubrirse cuando se pretende integrar una coalición en la que se postulen candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de los Ayuntamientos.

Ahora bien, es oportuno sustentar en primer instancia que de acuerdo con los criterios adoptados en los años dos mil cuatro y dos mil siete se entiende por <<dos terceras partes de los distritos electorales uninominales>> **dieciocho Distritos Electorales.**

Y por <<una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales o municipios en el Estado>> **nueve Distritos Electorales y setenta y tres Municipios.**

Una vez precisado lo anterior, deberá de determinarse las condiciones bajo las cuales se pueden realizar coaliciones totales o parciales atendiendo al contenido de los numerales 63 y 64 del Código Comicial y a los criterios antes adoptados por el Órgano Superior de Dirección de este Instituto.

En esos términos, con la finalidad de construir una definición respecto a los términos de coalición total y parcial, es de indicar que el Diccionario de la Real Academia Española establece que por total se entiende “*General, universal y que lo comprende todo en su especie*” y por parcial “*Perteneciente o relativo a una parte del todo*”.

Así, por coalición total se comprende todos los cargos que se renueven en un Proceso Electoral y por coalición parcial sólo una parte de los cargos que se renueven en un Proceso Electoral.

Ahora bien, a efecto de realizar la interpretación solicitada se analizarán los dispositivos de la forma siguiente: Se comenzará con el análisis del artículo 63 de dicho Código y atendiendo a que el mismo hace alusión a la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, en la parte final del análisis al artículo 63 se concatenará el análisis del artículo 64 del mencionado Código, para que de manera armonizada se llegue a la interpretación solicitada por el Partido Nueva Alianza y no efectuar un estudio aislado que evite la interpretación correcta de la norma.

- **ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y GOBERNADOR**

El artículo 63 del Código de la materia indica <<*La coalición por la que se postulen candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional o a Gobernador... deberá presentar lista completa para la circunscripción plurinominal y candidaturas de coalición por el principio de mayoría relativa, en cuando menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales*>>. Como se advierte, la condicionante que contiene la norma antes indicada es que los partidos que pretendan celebrar coalición para las elecciones de Diputados por el principio de representación proporcional o Gobernador deberán registrar lo siguiente:

- Lista completa para la circunscripción plurinominal.

Bajo una interpretación gramatical considerando los términos establecidos en el Diccionario de la Real Academia Española se entiende la enumeración íntegra, generalmente en forma de columna, de personas que se hace con determinado propósito para la división plurinominal que comprende el Estado.



Sin embargo, el criterio gramatical antes indicado no dilucida a que se hace referencia en dicho requisito por lo que bajo un criterio de interpretación sistemática, se deriva que el artículo 22 del Código de la materia dispone que la totalidad del territorio del Estado constituye una circunscripción plurinominal, para la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, por lo que la señalada disposición se refiere a presentar la lista íntegra de los candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional.

- Registrar candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa en 18 de los 26 Distritos Electorales que integran el Estado, atendiendo a una interpretación gramatical y considerando los criterios numéricos adoptados por el Consejo General de este Instituto.

En relación a este último punto, es necesario realizar una interpretación sistemática pues el numeral 64 del Código en cita contempla disposiciones relativas a la coalición de Diputados por el principio de mayoría relativa.

Para tal efecto, debe precisarse que la interpretación sistemática de la ley, conforme al principio del legislador racional, presupone que las distintas leyes y disposiciones pertenecientes a un mismo ordenamiento jurídico contienen normas coherentes o consistentes entre sí. Por tanto, como ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JRC-65/2000, SUP-CLT-3/2004 y SUP-JRC-507/2006, la actividad realizada por el intérprete debe partir de la premisa consistente en que las normas forman parte de un sistema claro, coherente y ordenado, en el que todas ellas, así como todas y cada una de las palabras y signos empleados en la redacción de un precepto o disposición deben surtir sus efectos dentro del sistema, porque no se incluyeron inútilmente, de modo que el juzgador sólo podría apartarse de una directriz cuando quede demostrado en forma evidente lo contrario.

Conforme lo expuesto, las normas dictadas por el legislador (primario o secundario) no son superfluas, sino que todas y cada una tienen una utilidad, salvo prueba evidente en contrario (es decir, una vez agotadas las posibilidades de su interpretación armónica en el contexto del ordenamiento en su conjunto), pues sólo de esta forma se puede considerar que el sistema que las contiene es completo, coherente y claro.

Consecuentemente a efecto de dilucidar lo dispuesto por el numeral 63 del Código de la materia, es pertinente analizar el contenido del artículo 64 de dicho Ordenamiento el cual contiene las reglas relativas a la:



- **ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS**

El artículo 64 del Código de la materia indica <<En el caso de que la coalición postule candidatos para Diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de los Ayuntamientos, en una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales o municipios en el Estado, respectivamente, la coalición deberá ser total, para la elección de que se trate>>.

Como se observa cuando se hace alusión a dichas elecciones se indica “...Diputados por el principio de mayoría relativa y miembros de los Ayuntamientos...”, utilizándose la conjunción “y”. Además se refiere “...en una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales o municipios en el Estado...” utilizándose la conjunción “o”.

La conjunciones son aquellas cuya finalidad es unir palabras o grupos de palabras, dividiéndose a su vez en diversos grupos como son las copulativas, adversativas, disyuntivas, causales, condicionales, concesivas, comparativas, consecutivas, temporales y finales. Las copulativas son las que dan una idea de suma o acumulación y es en dicho grupo donde la letra “y” se encuentra agrupada; y las disyuntivas dan una idea de opción en donde la letra “o” se encuentra comprendida.<sup>1</sup>

Señalado lo anterior, la letra “y” en el texto transcrito tiene como ya se dijo la finalidad de dar una idea de suma o acumulación por lo que el objeto de su inclusión en la multicitada disposición es unir el componente “Diputados por el principio de mayoría relativa” con el de “miembros de los Ayuntamientos”.

Por otro lado, la letra “o” tiene como objeto dar la idea de opción entre “una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales” y “una tercera parte o más de los municipios en el Estado”, lo cual aunado a la palabra “respectivamente” efectúa la relación al tipo de elección, es decir, una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales en cuanto a los Diputados por el principio de mayoría relativa; y una tercera parte o más de los municipios por lo que atañe a los miembros de los Ayuntamientos.

Aunado a lo anterior, se advierte que al final del párrafo se refiere “para la elección de que se trate”. En relación a esto debe indicarse que la redacción de dicha frase se encuentra conjugada en el tiempo presente del modo subjuntivo el cual hace referencia a una esperanza, una posibilidad, un deseo; por lo que los tiempos de este tipo de modo son relativos e imprecisos.

<sup>1</sup> “Guía de Lectura y Redacción”, Secretaría de Educación Pública del Estado de Baja California Sur.

En ese entendido, es necesario advertir que el Código de la materia emplea la misma frase en diversos artículos de manera indistinta, así como la palabra de “**elección**” pues en algunos dispositivos hace referencia a elección de una manera conjunta para los integrantes del Poder Legislativo, el Titular del Poder Ejecutivo y los miembros de los Ayuntamientos, mientras que en otros los trata de manera individual. Lo anterior, se observa en los ejemplos siguientes:

“ARTÍCULO 1.- Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio del Estado de Puebla y reglamentan las normas constitucionales relativas a:

...

IV.- La función estatal de organizar la **elección** de los integrantes del Poder Legislativo, del Titular del Poder Ejecutivo y miembros de los Ayuntamientos de la Entidad;

...”

“ARTÍCULO 47.- Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público, de conformidad a las disposiciones siguientes:

...

a) El cincuenta por ciento, en el mes de febrero del año de la **elección**;

...”

“ARTICULO 68.- El convenio de fusión deberá presentarse a más tardar un año antes del día de la **elección**, ante el Consejo General, el que integrará una Comisión Especial encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos,

...”

“ARTÍCULO 54.- Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes:

...

X.- Presentar la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán en sus campañas electorales para la **elección** de Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos en términos de este Código;

...”

“ARTICULO 52 bis.- Los partidos políticos deberán rendir ante la comisión correspondiente del Instituto, los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

...

C.- Informes de precampaña:\*

I.- A más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que concluya el proceso interno de selección de candidato, fórmula o planilla, los partidos políticos y/o coaliciones entregarán un informe, que deberá especificar los montos de los ingresos obtenidos, así como los gastos aplicados en cada una de las precampañas para Gobernador, Diputados por ambos principios y miembros de Ayuntamientos

respectivamente, dependiendo **la elección de que se trate**, en los términos y proporciones que este Código establezca; y

...

“ARTÍCULO 62.- El convenio mediante el cual se constituya una coalición deberá presentarse a más tardar treinta días antes de que inicie el registro de candidaturas de la **elección de que se trate** ante el Consejo General para su registro, quien dentro de los diez días siguientes a su presentación resolverá lo conducente, debiendo ordenar la publicación de la resolución en el Periódico Oficial del Estado.”

Como se observa, el Código de la materia utiliza la palabra elección para referirse a los tres tipos de cargo a renovarse de manera conjunta.

De igual forma, en cuanto a la frase “de que se trate” este hace alusión al conjunto de poderes que se renuevan a través de cada proceso electoral (Gobernador cada seis años y Gobernador, Integrantes del Poder Legislativo y Miembros de los Ayuntamientos cada tres años) e inclusive en términos del numeral 20 del citado Ordenamiento a las elecciones extraordinarias que puedan realizarse.

Así, bajo la interpretación realizada se llega a la conclusión que lo que prevé la norma es que respecto a la elección de Diputados de Mayoría Relativa y Miembros de los Ayuntamientos se manejen de manera conjunta, en otras palabras, si se postulan candidatos en una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales o municipios en el Estado la coalición debe ser total para la **elección** a desarrollarse en el presente Proceso Electoral, es decir, para la renovación de los integrantes del Poder Legislativo, el Titular del Poder Ejecutivo y miembros de los Ayuntamientos.

Esto es, la coalición que postule candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa en 9 Distritos Electorales o más, o a miembros de los Ayuntamientos en 73 Municipios o más, deberá ser total en ambos casos en atención a la conjunción copulativa utilizada en el dispositivo en comento y a los criterios numéricos adoptados por el Órgano Central de este Instituto, debiendo registrar candidatos en los 17 Distritos Electorales restantes y en los 144 municipios restantes.

Respecto a esto último, al efectuar una interpretación sistemática de los artículos 63 y 64 implica que los partidos políticos que pretendan postular candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional o a Gobernador deben coaligarse de forma total respecto a la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, y al registrar más de 9 candidatos debe ser total para la elección de Diputados por dicho principio y a miembros de los Ayuntamientos.

Lo anterior es así, en atención a que entendiendo la coalición de Diputados de Mayoría Relativa y miembros de Ayuntamiento como una unidad, observando lo

argumentado en líneas anteriores, el número de candidatos que se postulen por una o por otra inciden directamente en la determinación que deba hacerse sobre si la coalición es total o parcial, pues al mencionar lo siguiente: *“en una tercera parte o más de los distritos electorales uninominales o municipios en el Estado, respectivamente, la coalición deberá ser total”* se utiliza una conjunción disyuntiva entre el número de candidatos a Diputados o miembros de Ayuntamientos que se postulen, por lo que postular el número de candidatos que supere la barrera legal de una tercera parte incide de manera directa en la coalición, por lo que la misma deberá ser **total**.

Asimismo, atendiendo al contenido del diverso 23 del Cuerpo Legal en comento el cual establece que el territorio del Estado constituye una circunscripción uninominal, para la elección de Gobernador del Estado; se advierte que no puede considerarse una coalición parcial para dicho cargo puesto que el Código en cita prevé que para esa elección el Estado se considere como una sola unidad, es decir, sin dividirse su territorio para la elección del mismo y siendo solo una persona la elegida para el mismo, por ende los partidos políticos registran cada uno de ellos un solo candidato para dicho cargo.

El anterior criterio, no es contrario al precisado en el año dos mil siete en el acuerdo número CG/AC-060/07 en donde se señaló que los partidos políticos que desearán coaligarse para la elección de Diputados por el principio de Representación Proporcional debía de ser de manera total de igual forma para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa.

Lo anterior, considerando que en dicha ocasión el entonces Partido Político “Alternativa Socialdemócrata, Partido Político Nacional” solicitó en concreto se le diera respuesta a la pregunta: *“2. Para el caso de la elección de Diputados: En qué condiciones se puede o no formar coalición de dos o más partidos, solamente por lo que se refiere a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa. En qué condiciones se puede o no formar coalición de dos o más partidos, solamente por lo que se refiere a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa (sic)”*

Por ende, por coalición total se entiende que los partidos que así lo convengan participarán en esa forma en los doscientos diecisiete Municipios, los veintiséis Distritos Electorales en los que se divide el territorio de la Entidad, la lista completa de la circunscripción plurinominal y el Titular del Poder Ejecutivo, éste último cuando el Proceso Electoral tenga como fin renovar a dicho Poder.

Así, atendiendo a que la elección de Gobernador debe advertirse como una unidad que engloba todo el Estado y que al realizarse una coalición para postular candidato a dicho cargo en consecuencia debe considerarse el resto de los cargos

que se renueven en el Estado para poder así considerarla como una coalición total que engloba todos los cargos a renovarse en el Proceso Electoral respectivo.

Por coalición parcial, se entenderá que los partidos que así lo convengan participarán en esa forma en menos de 73 municipios y menos de 9 Distritos Electorales, es decir, sólo se participará en una parte del todo. Por lo cual se excluye la posibilidad de coaligarse para registrar candidato a Gobernador del Estado y Diputados por el principio de representación proporcional.

Lo anterior se puede observar en el diagrama y cuadro que como anexo uno corren agregados al presente acuerdo para formar parte integrante del mismo.

Los presentes argumentos cobran relevancia a la luz de la interpretación funcional de las disposiciones analizadas, pues la norma electoral prevé 3 tipos de coaliciones a saber: Diputados de Representación Proporcional, Gobernador, así como, Diputados de Mayoría Relativa y Ayuntamientos; estableciendo requisitos y disposiciones que las vinculan unas con otras, atendiendo a dos cuestiones: el tipo de cargo y el número de candidatos que se postulan en coalición, por lo que la forma de hacer operativo el esquema de coalición en tratándose del tema sujeto a estudio es considerar que la coalición parcial solo es posible para el último de los esquemas de coalición citados, siempre y cuando se respete para ambos cargos la regla de postular en menos de una tercera parte, pues excediendo ese umbral en una u otra (Diputados o Ayuntamientos) la coalición deberá ser total, por lo que se puede concluir validamente que la Coalición que postula candidato a Gobernador deberá ser total para todos los cargos que se postulen en la elección de que se trate.

Lo anterior, se refuerza con lo previsto en el artículo 60 primer párrafo que indica *“Los partidos políticos que se coaliguen para postular candidatos a Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos actuarán, en todo caso, como un solo partido político”*.

Además, la interpretación en comento se realiza atendiendo a los fines para los cuales fue creado este Organismo Electoral relacionado con preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos previsto en el numeral 75 fracción VI del Código en cita. Asimismo, la referida interpretación se efectúa a la luz de las nuevas reglas que en materia electoral fueron aprobadas con motivo de la reforma del año dos mil siete procurando que prevalezca una interacción de normas armónica pues incluso en la presente elección el entender de otra manera la integración de una coalición total haría inoperable y contradictorias otro tipo de disposiciones, como las vinculadas con el acceso a radio y televisión para coaliciones según se aprecia en el artículo 20 del Lineamientos del Instituto Electoral del Estado para el Acceso de los Partidos Políticos y/o Coaliciones a Radio y Televisión durante los Procesos Electorales.

En ese sentido, lo que la presente interpretación busca es otorgar una relación sistemática que sea congruente con la funcional armonizando la función normativa de los artículos materia del estudio con las demás disposiciones contempladas en el Código de la materia.

Aunado a la consideración de que el Legislativo ha establecido ciertas calidades, requisitos, circunstancias o condiciones necesarias para poder ejercer el derecho a coaligarse del que se viene haciendo referencia en párrafos anteriores y, en consecuencia, los partidos políticos presenten sus candidatos de manera conjunta a través de una coalición.

Es así que, atendiendo al principio de reserva de ley, el Legislador consideró necesario que las calidades o requisitos para integrar una coalición debían establecerse en una disposición formal y materialmente legislativa, en caso analizado, los numerales 63 y 64 del Código en mención.

Luego entonces, este Cuerpo Colegiado estima que con la presente interpretación no se vulnera ningún derecho de los partidos políticos puesto que las normas interpretadas no contienen un derecho fundamental, sino que fija los límites al derecho de coaligarse de los partidos políticos. Lo cual constituye una regla y atento al principio de la interpretación constitucional que evolucionó en un aspecto del garantismo, a las reglas no se les puede atribuir otro sentido que el expresamente previsto, en cambio, un principio, así como un derecho fundamental siempre debe ser analizado en sentido amplio, buscando el ámbito en el que se reconozca de forma más amplia, lo cual implica la maximización o potencialización del derecho fundamental en cuestión.

Lo anterior, se estableció en la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución identificada con el número de expediente SUP-JDC-695/2007 el cual en su parte considerativa refiere:

“Esto es, tratándose de los derechos fundamentales es posible ubicarlos fuera de las competencias de las autoridades, pues cuando la constitución federal reconoce las libertades y derechos, no lo hace solamente para la autoridad federal, sino que es extensivo para todas las demás autoridades en el ámbito de su competencia; por ello, los derechos fundamentales no necesariamente están en las relaciones de competencias, sino que pueden trascender a éstas y, precisamente, esta es la cualidad expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez.

De la misma manera, la constitución permite que el derecho internacional expanda los consagrados en el sistema jurídico nacional, pues los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1º ,



por lo cual, a contrario sensu, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, que sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar, el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potencialización de los derechos fundamentales contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social.

Sin embargo, lo anterior no significa que cualquier deficiencia en la consagración de los derechos, respecto de los plasmados de manera más completa en un tratado internacional, constituya una irregularidad, ya que el carácter expansivo de los derechos fundamentales las hace complementarias en sus consagraciones normativas, y que se apliquen a favor de las personas o comunidades titulares, la norma de mayor beneficio.”

Así, debe indicarse que aún cuando se establece que la interpretación de los derechos político-electorales no debe ser restrictiva es atinente indicar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha indicado que esto no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados, tal como se establece en la Jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan:

**“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.—**

Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—6 de junio de 2000.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001.—José Luis Amador Hurtado.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron



porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001.—Sandra Rosario Ortiz Noyola.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 27-28, Sala Superior, tesis S3ELJ 29/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 97-99.”

No obstante lo anterior, la presente determinación no hace una interpretación restrictiva del derecho de asociación, en primer lugar ya que como se indicó los numerales 63 y 64 constituyen una regla normativa, además de que el derecho de asociación consagrado en el artículo 9 de la Constitución Federal podrán gozarlo sólo los ciudadanos de la República y atendiendo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la libertad de asociación no es absoluto e ilimitado, aunado a que el pluralismo político, garantizado constitucionalmente en el propio artículo 41 Constitucional, entre otras disposiciones, no pasa necesariamente por el reconocimiento de las coaliciones partidarias, por lo que no se vulnera ningún derecho en materia político-electoral.

Dicho criterio fue emitido en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008, señalando a la letra:

“En materia política, sólo los ciudadanos de la República podrán gozar de estos derechos, de conformidad con el invocado artículo 9º constitucional.

La libertad de asociación en materia política constituye un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático, en tanto propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.

La libertad de asociación en materia política garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país.

El derecho de asociación en materia política no es absoluto o ilimitado. Del propio texto del artículo 9º constitucional se deriva que ese derecho fundamental tiene las siguientes limitaciones: su ejercicio debe ser pacífico, debe tener un objeto lícito y, como se anticipó, sólo puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos, lo cual es acorde con lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, y 33 de la Constitución Federal.

Lo anterior, en el entendido de que las coaliciones, como una modalidad que pueden asumir o no los partidos políticos para efecto de participar en el proceso electoral, no están previstas constitucionalmente.

Además, el pluralismo político, garantizado constitucionalmente en el propio artículo 41 constitucional, entre otras disposiciones, no pasa necesariamente por el reconocimiento de las coaliciones partidarias.

En tal virtud, los partidos políticos pueden recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición, el frente y la fusión, a fin de cumplir con sus finalidades constitucionales, de acuerdo con los términos, condiciones y modalidades que establezca el legislador ordinario, siempre que las mismas no sean arbitrarias, irracionales, desproporcionadas o hagan nugatorio el contenido esencial de la posibilidad normativa que tiene de participar en el proceso electoral.”

En esos términos, considerando el contenido del numeral 62 del Código en referencia el cual establece la facultad de este Cuerpo Colegiado para resolver respecto de los convenios de coalición se estima que el mismo cuenta con la atribución para emitir el criterio materia del presente acuerdo.

Por tanto, este Órgano Superior de Dirección emite el criterio de interpretación de los artículos 63 y 64 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el cual se apega a las disposiciones en la materia en estricta observancia a los principios de legalidad y certeza que rigen la función estatal de organizar las elecciones, además de que proporciona seguridad jurídica a los institutos políticos que deseen coaligarse respecto a los requisitos que debe contemplar en caso de determinar realizar una coalición total o parcial para el presente Proceso Electoral.

**5.-** Que, el numeral 89 fracciones I y XIX del Código Comicial del Estado menciona que el Consejo General de este Organismo tiene la atribución de expedir los reglamentos, circulares y lineamientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, así como que debe de revisar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego al Código Electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

Ahora bien, el artículo 105 fracción III del Ordenamiento Legal en referencia le otorga a la Dirección de Prerrogativas, Partidos Políticos y Medios de Comunicación la facultad de inscribir en el libro respectivo el registro de partidos políticos, así como los convenios de coaliciones y fusiones.

Atento a lo anterior, la Dirección en cita estimó pertinente crear un instrumento didáctico y técnico que contemplará las bases jurídicas, técnicas y descriptivas que sirvieran de apoyo para que los partidos políticos interesados en conformar una coalición desempeñen correctamente las actividades necesarias para la integración de las mismas. Por consiguiente, la mencionada Dirección presentó a la Directora General el documento denominado “Proyecto de Manual para Conformar Coaliciones

de los Partidos Políticos”, para que conforme a lo establecido en la fracción III del artículo 98 del Código aplicable, dicha funcionaria lo sometiera a consideración de este Órgano Superior de Dirección, para su análisis, y en su caso aprobación.

El documento en estudio, busca proporcionar a los partidos políticos, un instrumento técnico que contemple bases jurídicas, técnicas y descriptivas, respecto a la celebración y presentación de convenios de coaliciones.

Se conforma de cinco capítulos: En el primero de ellos se establece lo concerniente al objeto de la coalición y sus restricciones; en segundo señala las especificaciones para la presentación del convenio de coalición estableciéndose tanto los requisitos señalados en el Código Comicial, como los que determina la normatividad complementaria y que resultan aplicables a la materia; en el capítulo III se hace mención de los documentos que deben acompañarse al convenio en cuestión y los requisitos que éstos deben cubrir; en el capítulo IV se determina lo relacionado con la resolución que emite el Consejo General y por último el capítulo V contempla lo relativo a la vigencia de la coalición; en cada uno de los capítulos antes mencionados se observan las disposiciones que el Código de la materia refiere al respecto.

Cabe resaltar que el proyecto en análisis contempla los criterios aprobados por el Consejo General de este Instituto señalados en el capítulo de antecedentes de este acuerdo, así como el criterio emitido en virtud de este documento.

Bajo ese contexto, este Órgano Central procedió a examinar el Manual materia de estudio del presente acuerdo, determinando que en cuanto a su contenido el mismo cumple con los requisitos didácticos suficientes que permitirán a los partidos políticos entenderlo objetivamente, pues su redacción del contenido es sencilla y clara, aunado a que el mismo establece las disposiciones relativas a la conformación de coaliciones, ajustándose a lo previsto por el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y contempla los dispositivos necesarios para otorgar seguridad jurídica a los partidos políticos que pretendan coaligarse.

Además, con la creación de este instrumento electoral se garantiza que la actuación del Instituto observe los principios de legalidad, certeza e imparcialidad que rigen la función electoral, pues el mismo establece los parámetros bajo los cuales este Organismo Electoral analizará los convenios de coaliciones presentados por los institutos políticos. De manera que, lo procedente es aprobarlo en sus términos conforme a los argumentos antes señalados, el “Proyecto de Manual para Conformar Coaliciones de los Partidos Políticos” corre agregado al presente acuerdo como anexo dos formando parte integrante del mismo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en ejercicio de las facultades que confiere el artículo 89 fracción LIII del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado emite el siguiente:

## **A C U E R D O**

**PRIMERO.-** El Consejo General del Instituto Electoral del Estado emite el criterio de interpretación de los artículos 63 y 64 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, de acuerdo a lo señalado en el considerando 4 del presente acuerdo.

**SEGUNDO.-** El Consejo General del Instituto Electoral del Estado aprueba el Proyecto de Manual para Conformar Coaliciones de los Partidos Políticos, en términos de lo indicado en el considerando 5 del presente acuerdo.

**TERCERO.-** Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.

Este acuerdo fue aprobado por mayoría de votos de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en sesión ordinaria de fecha once de enero de dos mil diez.

**CONSEJERO PRESIDENTE**

**SECRETARIO GENERAL**

**LIC. JORGE SÁNCHEZ MORALES**

**LIC. NOÉ JULIÁN CORONA CABAÑAS**