

INE/CG928/2015

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, SE EMITEN LOS “LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES RESPECTO DE LA SOLICITUD DEL REGISTRO DE LOS CONVENIOS DE COALICIÓN PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES”

A N T E C E D E N T E S

- I. Con fecha veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, en ésta última se desarrolló el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones.
- II. El nueve de septiembre de dos mil catorce, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, promovidas por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática.
- III. El tres de diciembre siguiente, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) resolvió el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-457/2014, promovido por la coalición integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí.
- IV. El diez de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General), emitió el Acuerdo INE/CG307/2014, por medio del cual se aprobó la facultad de atracción respecto de las coaliciones a nivel local para los Procesos Electorales Locales 2014-2015.

- V. En misma fecha, el Consejo General, aprobó el Acuerdo INE/CG308/2014, mediante el cual se aprobaron los Lineamientos que deberían observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de las solicitudes de registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales Locales 2014-2015.
- VI. Inconformes con los acuerdos precisados en los puntos que anteceden, el catorce de diciembre de dos mil catorce, el Partido Político Nacional denominado "MORENA" interpuso escrito de recurso de apelación. Mismo que fue radicado ante la Sala Superior bajo el número de expediente SUP-RAP-246/2014.
- VII. El veintitrés de diciembre siguiente, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-246/2014, al tenor de los siguientes Puntos Resolutivos:

(...)

PRIMERO. *Se confirma el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado como **INE/CG307/2014**.*

SEGUNDO. *Se declara la inaplicación al caso concreto de la porción normativa del artículo 92, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos, en términos de lo razonado en el Considerando Quinto de esta Resolución.*

TERCERO. *Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifique el lineamiento 3 del documento intitulado Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales Locales 2014-2015, en términos de lo establecido en el Considerando Sexto de la presente Resolución.*

CUARTO. *Infórmese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la determinación sobre la inaplicación de la parte conducente del artículo 92, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos.*

(...)

- VIII. En acatamiento a la sentencia emitida por la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-246/2014, el veinticuatro siguiente, el Consejo General, aprobó el Acuerdo

INE/CG351/2014, mediante el cual se modificó, en lo conducente, el Acuerdo INE/CG308/2014.

- IX. El veintiocho de octubre del presente año, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, en términos de los artículos 41, Base V, Apartado C), segundo párrafo inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 120, numeral 3, y 124 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante oficio PCPPP/BNH/004/15 solicitó al Consejero Presidente poner a consideración del Consejo General ejercer la facultad de atracción respecto al tema de registro de coaliciones para Procesos Electorales Locales, con el fin de fijar criterios de interpretación que orienten a los Organismos Públicos Locales en la materia.
- X. En sesión pública efectuada el veintiocho de octubre del presente año, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, conoció y aprobó el anteproyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que, en Ejercicio de la Facultad de Atracción, se emiten los “Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los Convenios de Coalición para los Procesos Electorales Locales”.

Al tenor de los antecedentes que preceden; y

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

- 1. Que el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 29, 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo que tiene como función estatal la organización de las elecciones, es autoridad en la materia, y tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de los partidos políticos, cuyas actividades se rigen por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

2. Que el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin 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, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.
3. Que la facultad reglamentaria del Consejo General como órgano máximo de dirección del Instituto Nacional Electoral ha sido expresamente reconocida en las resoluciones dictadas por la Sala Superior, dentro de los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-44/2007; SUP-RAP-243-2008; SUP-RAP-53/2009 y SUP-RAP-94/2009, en las cuales se señala que el Consejo General del ahora Instituto Nacional Electoral, es el único órgano legalmente facultado para emitir Reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. Que de acuerdo con el artículo 44, numeral 1, incisos k), y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General tiene como atribuciones vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a la propia ley, así como a lo dispuesto en los Reglamentos que al efecto expida; así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en la ley o en otra legislación aplicable.
5. Que los artículos 23, párrafo 1, inciso f), en relación con el 85, párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos, establecen como derecho de los partidos políticos el formar coaliciones, con la finalidad de postular a los mismos candidatos; siempre que cumplan con los requisitos señalados en la ley y sean aprobados por el órgano de dirección que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos integrantes de la misma.

6. Que el artículo 87, párrafos 2 y 8 de la Ley General de Partidos Políticos establece que dos o más partidos políticos pueden formar coaliciones, a fin de participar en las elecciones de Gobernador, Diputados a las legislaturas locales por el principio de mayoría relativa y Ayuntamientos, así como Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
7. Que el artículo 87, párrafo 7 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que los partidos políticos que se coaliguen, deberán celebrar y registrar el respectivo convenio, en términos de lo dispuesto en el Título Noveno, Capítulo II de la mencionada Ley.
8. Que el párrafo 11 del referido artículo 87, establece que la coalición terminará automáticamente una vez concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de Diputados, en cuyo caso, los candidatos a Diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el instituto político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición respectivo.
9. Que por su parte, el párrafo 12 del mencionado artículo 87, dispone que independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en la citada Ley.
10. Que el artículo 87, párrafo 14 de la multicitada Ley, dispone que en todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional.
11. Que el párrafo 15 del mismo artículo 87 establece que las coaliciones deberán ser uniformes, y que ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.

Al respecto, la H. Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-457/2014, determinó que el principio de uniformidad que aplica a las coaliciones se traduce “en la coincidencia de integrantes y en una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo.”

12. Que el artículo 88, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos establece que los convenios de coalición podrán ser totales, parciales o flexibles.
13. Que el numeral 2, del artículo 88, señala que se debe entender por coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.
14. Que en relación con la coalición total, el mismo artículo en su párrafo 3, establece que tratándose de las elecciones locales, si dos o más partidos se coaligan de forma total para las elecciones de Diputados Locales o de Diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.

Asimismo, la Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-457/2014, sostuvo “que debe subrayarse que al regular el legislador local el sistema de coaliciones en la entidad, sólo dispuso una regla con efectos vinculantes, en el párrafo 3 del artículo 177 de la ley electoral, consistente en que cuando la coalición postule al total de diputados de mayoría relativa, tendrá la obligación de coaligarse para la elección de Gobernador. Por ende, salvo este caso, en los demás, los partidos políticos tienen una amplia libertad para postular en coalición sus candidaturas”.

15. Que el párrafo 4 del referido artículo 88 señala que si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a cargos de elección, en los términos establecidos en el párrafo 3 y dentro de los plazos indicados para tal efecto en la Ley General de Partidos Políticos, la coalición y el registro del candidato para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.

16. Que el citado numeral 88, en su párrafo 5, señala que coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.
17. Que el numeral 6 del artículo 88, precisa que se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo Proceso Electoral Federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.
18. Que en términos de lo establecido en el artículo 90 de la Ley General de Partidos Políticos en el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se conforme, cada partido conservará su propia representación en los Consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.
19. Que el artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos señala los requisitos formales que deberá contener invariablemente el convenio de coalición. Asimismo, se establece que a todos los tipos de coalición les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
20. Que los Organismos Públicos Locales deberán establecer el periodo en que se desarrollará la etapa de precampañas, lo que determinará hasta que fecha se podrá solicitar el registro de los convenios de coalición respectivos.

Lo anterior, en atención a lo establecido en la fracción I, inciso f), párrafo 2), del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado el diez de febrero pasado en el Diario Oficial de la Federación en el que se establece que los partidos políticos podrán solicitar el registro del convenio de coalición respectivo hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas¹.

¹ Plazo que fue confirmado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-246/2014.

21. Que en atención al principio de paridad tutelado en la Constitución, los artículos 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que la totalidad de solicitudes de registro, a candidaturas a Diputados, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros y que las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.
22. Que en relación con el principio de paridad establecido a nivel constitucional, la Ley General de Partidos Políticos, señala en su artículo 3, párrafos 4 y 5, que cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores locales, mismos que deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros y, en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos Distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el Proceso Electoral anterior.
23. Que toda vez que la Ley General de Partidos Políticos no señala expresamente que las coaliciones puedan adoptar los documentos básicos de uno de los partidos integrantes, o bien, puedan establecer su propia Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, cada instituto político se registrará por sus correspondientes documentos básicos vigentes.
24. Que respecto a la modificación de convenios de coalición, la H. Sala Superior, en sesión celebrada el veintisiete de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la Tesis XIX/2002, al tenor siguiente:

“COALICIÓN. ES POSIBLE LA MODIFICACIÓN DEL CONVENIO, AUN CUANDO HAYA VENCIDO EL PLAZO PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS). El artículo 49, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Morelos prevé que una Coalición presente un convenio en el que se regule a la propia conjunción de partidos políticos. Si las cláusulas de ese convenio son aprobadas, éstas deben surtir, en principio, plenos efectos. Lo contrario debe estar establecido claramente en la ley. De manera que si la posible ineficacia de una cláusula no encuentra respaldo en la propia ley, no hay base para determinar su falta de validez. No

es obstáculo a lo anterior el hecho de que en el artículo 50 del Código Electoral para el Estado de Morelos, se establezca el plazo dentro del cual se debe registrar el convenio de Coalición, ya que dicho plazo está previsto para su presentación; por lo que si dicho convenio no se presenta durante ese tiempo, la consecuencia será la de que tal Acuerdo partidario ya no podrá ser presentado y, por ende, habrá imposibilidad jurídica de que la Coalición relacionada con tal convenio admita ser registrada. Sin embargo, esto es muy distinto a considerar que, una vez vencido ese plazo, exista imposibilidad legal de modificar alguna cláusula del convenio ya registrado, puesto que el citado precepto nada dispone sobre el particular, es decir, no prevé, que fenecido el plazo a que se refiere, ya no sea posible para los partidos integrantes de una Coalición modificar el convenio celebrado al efecto.

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-044/2000. Coalición Alianza por Morelos. 10 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías.”

25. Que el nueve de septiembre de dos mil catorce, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentó en el considerando VIGESIMOSEXTO de la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, promovidas por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática que “...las entidades federativas no se encuentran facultadas ni por la Constitución ni por la Ley General de Partidos Políticos a regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura...”
26. Que de tal forma, la Suprema Corte asevera que toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales.
27. Que en ese sentido, la propia sentencia señala que “...Lo anterior, no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales,...”

28. Que la naturaleza de una ley en sentido material y formal, es producto de la voluntad del legislador o de la autoridad administrativa facultada para emitir dicha norma; tal como sucede en el caso concreto en el cual la Corte señala que las leyes son inválidas desde el punto de vista formal pues contienen vicios desde su creación toda vez que los Congresos de los Estados carecen de facultades para expedir leyes que regulen la materia de coaliciones.
29. Que en este tenor, sin transgredir lo establecido en el artículo 116 constitucional, resulta necesario definir criterios generales que deberán observar los Organismos Públicos Locales respecto al registro de convenio de coaliciones para los Procesos Electorales Locales, en virtud de que las legislaciones locales se encuentran imposibilitadas para pronunciarse en la materia.

Facultad de Atracción. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base V, Apartado C, párrafo segundo, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 32, párrafo 2, inciso h) y 120, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos, el Consejo General de este Instituto podrá atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

En razón de lo anterior, y tomando en consideración que las coaliciones son fundamentales para el desarrollo democrático del país, esta autoridad considera imprescindible establecer criterios generales, respecto del sistema uniforme de coaliciones que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales para hacer posible el desarrollo puntual del registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales Locales.

De conformidad con el mismo artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Lineamientos que se emiten no invaden la soberanía de las entidades federativas, puesto que su objetivo es garantizar la uniformidad del sistema de coaliciones para los Procesos Electorales Federales y locales.

De acuerdo con los artículos, 23, 24, 25, párrafo 1, inciso a) y 26, numeral 7, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio de las

Atribuciones Especiales Vinculadas a la Función Electoral en las Entidades Federativas, el Consejo General está en condiciones de resolver la solicitud referida en el antecedente IX del presente Acuerdo.

En razón de los Antecedentes y Considerandos expuestos, este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, bases I y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con los artículos 29, párrafo 1; 30, párrafos 1, incisos a) y b) y 2; 31, párrafo 1; 32, párrafo 2, inciso h); 44, párrafo 1, incisos j), k) y jj); 120, párrafo 3; 167; 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3, párrafos 4 y 5; 7, párrafo 1, inciso e; 23, párrafo 1, inciso f); 85, párrafo 2; 87 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos; 23, 24, 25, párrafo 1, inciso a) y 26, numeral 7 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio de las Atribuciones Especiales vinculadas a la Función Electoral en las Entidades Federativas, emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se ejerce la facultad de atracción para emitir los Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los Convenios de Coalición para los Procesos Electorales Locales, mismos que se integran como ANEXO ÚNICO al presente Acuerdo.

SEGUNDO.- Los Organismos Públicos Locales Electorales deberán conducir las consultas, que con motivo del presente instrumento, le sean presentadas por los partidos políticos a la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales Electorales, quien las desahogará o, en su caso, las remitirá a la instancia competente para que proceda a su desahogo en los términos que marca la normatividad aplicable.

TERCERO.- Los Organismos Públicos Locales Electorales informarán al Instituto, a través de la Unidad Técnica de Vinculación de Organismos Públicos Locales Electorales, respecto a las solicitudes de registro y modificación de coaliciones presentadas durante los Procesos Electorales Locales, una vez concluidos los mismos.

CUARTO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación.

QUINTO.- Notifíquese el presente Acuerdo a los Organismos Públicos Locales, por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

SEXTO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice las gestiones necesarias a efecto de difundir el presente Acuerdo a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 30 de octubre de dos mil quince, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**