

EL DERECHO DE COALICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON NUEVO REGISTRO

* DR. ALFREDO SALGADO LOYO

** LIC. OSCAR URIBE BENITEZ

1. Antecedentes de la reforma electoral de 31 de diciembre de 2003. (1)

El 28 de octubre de 2003, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 24, numeral 1, inciso b); 28 numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); 49, numeral 8, inciso a); y se adiciona el artículo 30 con un numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la misma fecha se turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos. El 3 de diciembre, dichas Comisiones aprobaron el dictamen con proyecto de decreto relativo a la mencionada iniciativa, en el que incorporaron modificaciones a los artículos 22, numeral 1; 35, numeral 1, inciso a); y adicionaron un numeral 4 al artículo 56 del COFIPE.

El 9 de diciembre de 2003, el dictamen aludido fue aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores y turnado a la Cámara de Diputados, la cual dio cuenta del mismo en sesión del 11 de ese mismo mes y la Mesa Directiva turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Participación Ciudadana.

El 20 de diciembre de 2003, el pleno de la Comisión de Gobernación aprobó un dictamen por el que se reforman los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adiciona el artículo 30, con un numeral 2; y el artículo 56, con un numeral 4, del COFIPE.

El 22 de diciembre de 2003, el pleno de la Comisión de Participación Ciudadana aprobó el dictamen de la Comisión de Gobernación.

En la sesión del 27 de diciembre de 2003, se sometió a la Asamblea de Diputados el dictamen en comento, de cuya lectura se destacan las consideraciones en el sentido de que el similar de las Comisiones Senatoriales fue más allá de la iniciativa, estableciendo como presupuesto previo que

* Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

** Asesor de la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

(1) Véase Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de 27 de diciembre de 2003, págs 12 a 41.

en partidos políticos; que el establecimiento de requisitos para constituirse como partido político nacional, permite contar con partidos políticos de auténtica representatividad y por ello la Cámara de origen establece en la Minuta aumentar el número de entidades federativas y de distritos electorales uninominales en los que debe tener afiliados la agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político; que sólo el Instituto Federal electoral, a través de un funcionario, certificará el cumplimiento de los requisitos a que se refieren las fracciones I y II del inciso a) del artículo 28. Al respecto, las Comisiones de la Cámara revisora coincidieron en el sentido de la reforma, pero advirtieron la necesidad de realizar modificaciones adicionales a los artículos 24, numeral 1; 28, numeral 1; 29, numeral 1 y 30, numeral 1, del COFIPE, para homologar términos y conceptos con la reforma que la Minuta establece en el artículo 22, es decir, sustituir el término organización por el de agrupación política; asimismo, modificar el texto de la minuta del numeral 2 del artículo 30.

Llama la atención que en el dictamen no se haya abordado argumento alguno relativos a la adición del numeral 4 al artículo 56, del COFIPE, ya que solamente se habla de los requisitos para constituir un partido político nacional con auténtica representatividad.

A este respecto, es indispensable indagar en la discusión de dichas reformas y adiciones los motivos de las mismas, por lo que a continuación mencionaremos lo más destacado de cada participante en pro y en contra.

En defensa del dictamen se señaló que la reforma implica que únicamente las agrupaciones políticas-nacionales pueden acceder a ser partidos políticos, retirando la posibilidad a toda organización política, consiguiendo así la garantía de que los partidos políticos tengan realmente una representatividad real y auténtica.

Así mismo, se señaló que un partido y una agrupación política que quiere y aspira a registrarse como partido, requiere la aceptación de una parte del pueblo. La misma palabra lo dice “partido”... es parte, es una parte representativa de la sociedad y aquí estamos hablando de dos cosas; la primera, la representación de la militancia para obtener el derecho al registro y eso cuando se tienen principios, estatutos, una ideología concreta y una oferta política, eso puede lograr considerar aumentar el número de afiliados. Finalmente, es la sociedad quien acepta o rechaza a los partidos políticos de nueva creación.

Así también, se expresó que con el fin de permitir verificar el cumplimiento de los objetivos planteados en materia de representación legítima por nuestro orden jurídico, se establece, a efecto de evitar fraudes a la ley, el

que tan sólo para la primera elección inmediata posterior a su registro, los nuevos partidos no podrán celebrar coaliciones, fusiones o frentes.

En contra del dictamen se sostuvo que es una reforma al vapor, por la cual se intenta establecer mayores requisitos que aquellos que establece la Constitución para asociarse; que a los partidos políticos se les intenta conculcar su derecho a poder reunirse en coalición, en frentes o alianzas. Que esto implica dejar de recordar que Vicente Fox fue electo por 15 millones de ciudadanos, pero que 21 millones de ciudadanos no votaron; de lo cual se hizo la pregunta siguiente: ¿con esos índices de abstención que realmente la oferta política que tienen los seis partidos que cuentan con registro vigente, es suficiente para la ciudadanía?.

De estas participaciones, las que se pronunciaron en pro del dictamen hacen clara diferencia a dos aspectos: mayores requisitos para constituir un partido político nacional y evitar fraude a la ley electoral, mediante la prohibición a los partidos políticos con nuevo registro, de celebrar un frente, coalición y fusión en su primera elección inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Para los efectos de este trabajo, por considerar que las reformas abordan dos temas diferentes, nos abocaremos al segundo de ellos, es decir, a la adición del numeral 4, del artículo 56, del COFIPE, en el que se prohíbe a los partidos políticos nacionales con nuevo registro, hacer un frente, coalición o fusión en la elección inmediata posterior a la obtención de dicho registro.

2. Consideraciones acerca de la adición del numeral 4 al artículo 56 del COFIPE.

La sociedad civil ha reclamado espacios para expresar intereses políticos de sus grupos más dinámicos, lo que ha propiciado etapas de apertura democrática reflejadas en reformas constitucionales, cuyo tema toral es el de los partidos políticos.

Al respecto, el artículo 41 constitucional, párrafo segundo, establece lo siguiente:

“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley

determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

En esta fracción se consagran diversos principios constitucionales que regulan el sistema de partidos y el sistema de las elecciones, a saber:

- a) **Los partidos políticos son entidades de interés público.** Este principio tiene un contenido de significado mayúsculo, en razón de que si no hay partidos políticos no puede haber renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tan es así que se les arroga la naturaleza de entidades de interés público, lo que denota su importancia equiparable a las instituciones gubernamentales.
- b) **Los partidos políticos intervendrán en el proceso electoral.** Este es un derecho constitucional de los partidos políticos que les permite intervenir en el proceso electoral para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
- c) **La ley determinará las formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.** Una vez que nuestra Carta Magna reconoció el derecho con rango constitucional de los partidos políticos de participar en el proceso electoral para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo, le permitió al poder Legislativo que mediante una ley se determinen las formas específicas de esa intervención. Es necesario hacer notar que este principio no establece ninguna prohibición ni restricción para que los partidos políticos intervengan en el proceso electoral, por el contrario ordena que participen pero bajo las formas específicas que la ley determine. Las formas específicas, son las fórmulas o formas de proceder en esa intervención, es decir, la manera en que lo van hacer. Efectivamente, el COFIPE señala esas formas de intervenir, tales como por sí solo el partido político, haciendo un frente, una fusión o una coalición total o parcial. Pero en todas ellas, los partidos políticos tienen el derecho a intervenir en el proceso electoral.
- d) **Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.** Nuestra Ley Fundamental consideró que los partidos políticos nacionales, no sólo tienen el derecho constitucional de intervenir en el proceso electoral para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que también lo hace extensivo para participar en las elecciones estatales y

municipales, sin prohibición o restricción alguna.

Asimismo, el artículo 41, fracción II, párrafos primero y segundo inciso a) constitucional, establece que:

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

Este texto constitucional, en congruencia con los anteriores principios cardinales, establece otro principio rector de nuestro régimen de partidos políticos nacionales, consistente en la equidad de elementos para llevar a cabo sus actividades. Es decir, el derecho constitucional de los partidos políticos de participar en el proceso electoral sin taxativa alguna, se garantizará por la ley para que cuenten de manera equitativa con los elementos tendientes al desarrollo de sus actividades político-electorales, lo que significa un trato igualitario en el derecho al acceso a los medios de comunicación social de acuerdo a las formas y procedimientos que establezca la ley. Como excepción, nuestra Ley Fundamental autoriza al poder legislativo a que en la

ley reglamentaria se establezcan las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, bajo el principio de que se garantizará que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado y conforme a los tiempos, formas de integración del financiamiento y porcentajes que prevé el propio artículo en comento. Esta es la única diferencia que por la importancia del financiamiento estableció la Constitución.

Todos los anteriores principios cardinales del sistema de partidos y de elecciones, es una manifestación más de nuestra democracia, cuya regulación en su ley reglamentaria se plasmó fielmente.

En efecto, cuando se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, no se tergiversaron dicho principios, pues en diversos preceptos legales se puede apreciar este aserto. A continuación, comentaremos algunos de ellos.

En el título cuarto relativo a los frentes, coaliciones y fusiones, se dispuso en su artículo 56, lo siguiente:

- I. Los partidos políticos nacionales, podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes;
- II. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones a fin de presentar plataformas y postular el mismo candidato en las elecciones federales; y
- III. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

Como se puede advertir, se plasmaron las formas del derecho constitucional de intervenir en el proceso electoral, otorgándoles un trato igualitario al no excluir de esas formas erigidas en derechos de hacer frentes, coaliciones y fusiones, a ningún partido político so pretexto de haber obtenido su registro en forma reciente o por alguna otra causa. Tan es así, que en el artículo 36 del citado Código, correspondiente a los derechos de los partidos políticos nacionales, se les reconoció, en su numeral uno inciso e), el de formar frentes y coaliciones.

Este derecho de formar frentes y coaliciones, se reitera en el artículo 22, en su numeral 3, al disponer que los partidos políticos nacionales, **gozan de los derechos** y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código; aquí podemos observar con diáfana

claridad, que campea en los sistemas de partidos políticos y elecciones, el principio rector democrático de la igualdad, al disponer que éstos gozan de los derechos y de las prerrogativas; es decir, que todos los partidos políticos tienen los mismos derechos y prerrogativas, ya que no hace ninguna distinción ni tampoco establece alguna restricción para el ejercicio de los mismos, entre los cuales se encuentra el derecho de coalición.

Respecto a las obligaciones a las que están sujetos los partidos políticos nacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no dispone ninguna obligación para gozar de esos derechos, por el contrario ordena que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, esto es, para tener las mismas condiciones de igualdad en sus actividades para el ejercicio de sus derechos y prerrogativas.

En cuanto a las obligaciones que les señala el COFIPE a los partidos políticos, en su artículo 38, no está prevista la de no realizar coalición los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Sin embargo, después de más de trece años de contar los partidos políticos nacionales con ese derecho constitucional de intervenir en los procesos electorales federales, en las formas específicas, erigidas como derechos, de realizar un frente, coalición o fusión, se llevó a cabo la adición del numeral 4 del artículo 56 del Código aludido, publicada el 31 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, con la que se restringieron esos derechos de manera directa e indirectamente el derecho constitucional de intervenir en el proceso electoral federal, bajo esas formas, no solamente a los partidos políticos que participarían en su primera elección inmediata posterior a su registro como partido político nacional, sino a los que ya tenían su registro desde antes a dicha adición, al prohibir en ésta realizar un frente, coalición o fusión los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

En efecto, pues los partidos políticos que habían participado en diversas elecciones, ya no podrían hacer un frente, coalición o fusión con aquellos partidos políticos con registro nuevo que intervendrían en su primera elección. Lo que sin duda alguna fisuró uno de los principios rectores constitucionales de los sistemas de partidos políticos y elecciones, consistente en el derecho de intervenir en el proceso electoral federal, en la formas mencionadas. Asimismo, este principio constitucional contiene un núcleo que da congruencia a nuestra democracia y que a su vez está erigido en uno de los principios constitucionales que distingue a la democracia de otras

formas de gobierno, el relativo a la igualdad, el cual, no cabe duda, con esa adición se contravino, pues da un trato desigual a los iguales entes de interés público (igualdad partidaria no en función de su fuerza política, sino como organizaciones políticas existentes en la Constitución), preservando con ello la plenitud de los derechos de los partidos políticos que habían participado en otras elecciones, aun cuando algunos de ellos al coaligarse, antes de dicha adición, no alcanzaban el porcentaje requerido para conservar su registro, como aconteció en las elecciones del año 2000.

Esta última aseveración, trae a colación el tópico de la cancelación del registro y pérdida de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Sobre el particular, el COFIPE en su artículo 22, establece que el partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

En este contexto, tenemos que la Constitución Política de nuestro país, en su artículo 41 consagra, entre otros, el principio rector democrático de los partidos políticos nacionales, con registro antiguo o nuevo, ya que no hace distinción, consistente en intervenir en el proceso electoral federal, sin ninguna taxativa, por sí o en las formas previstas en el COFIPE (frente, coalición, total o parcial, y fusión); mientras que en su ley reglamentaria, concretamente en su artículo 56, con la adición del numeral 4 en comento, se establece la prohibición de realizar un frente, coalición o fusión los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional, lo cual a todas luces atenta en contra del principio apuntado.

Esta contradicción entre la ley fundamental y reglamentaria, nos conduce a reflexionar acerca de ¿cuáles fueron los motivos que impulsaron al legislador a realizar la adición del numeral 4 del artículo 56 del COFIPE?.

En la Gaceta Parlamentaria de 11 de diciembre de 2003, se publicó la Minuta Proyecto de Decreto de la Cámara de Senadores, que envió a la Cámara de Diputados, por el que se reforman los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adicionan el artículo 30, con un numeral 2, y el artículo 56, con un numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Posteriormente, en la Gaceta Parlamentaria de 23 de ese mismo mes y año, se publicó el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, con proyecto de

decreto por el que se reforman y se realizan adiciones a diversos artículos del COFIPE, entre éstas últimas la del numeral 4 del precitado artículo 56. Dichas Comisiones, después de analizar la minuta proyecto de decreto, procedió en el apartado de consideraciones del referido dictamen, a señalar:

Que del artículo 41 Constitucional “se infiere la importancia que nuestra legislación concede a los partidos políticos en el desarrollo de la vida democrática del país y corresponde a esta soberanía perfeccionar las normas secundarias con el fin de adecuar el texto legal a la realidad nacional, esto es, establecer los mecanismos jurídicos para que los partidos políticos cuenten con una auténtica y real representatividad”.

Que “...retoma conceptos expresados de la Iniciativa que dio origen a la Minuta Proyecto de Decreto materia de este estudio, resultando que:

La iniciativa refiere que es una característica singular de la democracia en México durante la última década, la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales, propiciando un sistema político pluripartidista.

Dice también que el cambio que vive México es irreversible, que es necesario consolidar el ejercicio de libertades y avanzar en la modernización de nuestras instituciones fundamentales. Sin embargo, es indispensable que ese ejercicio se fundamente en organizaciones políticas que respondan de manera responsable a las verdaderas preferencias de los ciudadanos, a fin de fomentar una participación consciente en los procedimientos políticos del país y fortalecer la transición democrática que actualmente se está dando en nuestro sistema político nacional.

De este modo, sigue diciendo la iniciante, los partidos políticos, como instrumentos de la sociedad para el ejercicio de la democracia se convierten en instituciones de la mayor importancia. Hasta aquí la argumentación citada en la iniciativa.

En efecto, estas comisiones camarales conscientes de consolidar nuestro régimen de libertades y participación ven en los partidos políticos una expresión real y auténtica de la pluralidad de la sociedad, en consecuencia encontramos que es necesario revisar el conjunto de requisitos para constituirse como partido político nacional, instrumentando los mecanismos normativos adecuados para conseguir la certidumbre que la sociedad requiere en esta figura jurídica”.

En seguida, hace consideraciones respecto de los artículos 22,

24, 28, 29, 30, para posteriormente poner a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el proyecto de decreto en el artículo único, por el cual se reforman los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 29, numeral 1; 30, numeral 1; 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adiciona el artículo 30 con un numeral 2, y el artículo 56 con un numeral 4, del COFIPE.

Ahora bien, con la finalidad de tener el panorama completo de dichas reformas y adiciones, es importante precisar el contenido de éstas a fin de desentrañar lo que animó al legislador a realizarlas.

Así, tenemos que el artículo 22, numeral 1, se refiere a que la Agrupación Política Nacional que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales, deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

El artículo 24, numeral 1, dispone que para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

El artículo 28, numeral 1, se refiere a que la agrupación política nacional interesada en constituirse en partido político nacional, notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1º de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de dicho Código:

a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral, quien certificará:...

En el artículo 30, se adiciona el numeral 2, en los términos siguientes: El Consejo General del Instituto Federal Electoral por conducto de la comisión a que se refiere el párrafo anterior, verificará la autenticidad de las afiliaciones

al nuevo partido, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, conforme al cual se verifique que cuando menos el 0.026 por ciento corresponda al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.

En el artículo 35, numeral 1, se determinó que para obtener el registro como agrupación política nacional...

- a) Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas.

En el artículo 38, numeral 1, inciso d), se dispuso como obligación de los partidos políticos nacionales, ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes.

En el artículo 56, se adicionó el numeral 4, en el sentido de que no podrán realizar un frente, coalición o fusionarse los partidos políticos durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Como se puede advertir, el contenido de las reformas y adiciones versó acerca de los requisitos que debía satisfacer la agrupación política nacional, interesada en obtener su registro como partido político nacional, inclusive la Cámara de Diputados, en su dictamen incluyó la reforma del artículo 29, numeral 1, en los términos siguientes:

Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección, presentará ante el Instituto Federal Electoral la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:...

Así como al artículo 30, numeral 1, consistente en que el Consejo General del Instituto, al conocer la solicitud de la agrupación política nacional que pretenda su registro como partido político nacional, integrará una Comisión para examinar los documentos a que se refiere el artículo anterior a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en este Código. La Comisión formulará el proyecto de dictamen de registro.

Estos últimos artículos, también se refieren a los requisitos para obtener el registro como partido político nacional.

Sin embargo, el único artículo que fue objeto de adición por ambas Cámaras, que no tiene relación alguna con los demás preceptos legales referentes a los requisitos que debe reunir la agrupación política nacional interesada en constituirse en partido político nacional, fue el 56, numeral 4, del cual en las citadas Gacetas Parlamentarias no se mencionó ninguna argumentación tendiente a motivar su adición.

Efectivamente, en dichas reformas y adiciones, se ponen de relieve dos temas:

- a) El de los requisitos que debe cumplir la agrupación política nacional interesada en obtener su registro como partido político nacional; y
- b) El derecho de realizar un frente, coalición o fusión, que no podrán ejercer los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

Es decir, los rubros de estos temas son el registro de partido político nacional y derechos de éste. La agrupación política nacional sin tener el registro de partido político nacional, carece de los derechos y prerrogativas que le otorga la Constitución y el COFIPE a los partidos políticos, ya que los adquiere al obtener su registro y puede ejercerlos plenamente bajo el amparo del principio rector democrático del sistema de partidos políticos, relativo al derecho de intervenir en el proceso electoral federal, por sí o bajo las formas específicas que hemos señalado. Pero ¿por qué el legislador vinculó el registro de partido político nacional con los derechos de realizar un frente, coalición o fusión, siendo que éstos no son requisitos para constituir un partido político nacional, en términos de la adición del numeral 4 del artículo 56?

La respuesta a esta interrogante, requiere al parecer de un tercer tema que no fue objeto de las reformas y adiciones aludidas, el de la pérdida de registro de un partido político. Efectivamente, ya que el artículo 66 del COFIPE establece como causas de pérdida de registro de un partido político, las siguientes:

- a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;
- b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;

- c) No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto.

De estas tres causas, la que se relaciona con el derecho de coalición es la del inciso c), en el sentido de que una agrupación política nacional que ha obtenido su registro y con ello sus derechos, prerrogativas y obligaciones, al participar en el proceso electoral está en libertad de ejercer su derecho de coaligarse en los términos del convenio celebrado al efecto, pero si no obtiene en una elección federal ordinaria el 2 % de la votación emitida en elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la consecuencia de ello es que pierde su registro y con él todos sus derechos y prerrogativas.

Ciertamente, ya que la adición del numeral 4 al artículo 56 restringe el ejercicio del derecho de coalición de los partidos políticos nacionales, en tratándose de su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional. Esto nos conduce a otra interrogante, ¿por qué el legislador restringió el derecho de coalición a los partidos políticos, en los términos de tal adición?

Consideramos que esa adición, obedece a las elecciones para Diputados, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del año 2000, en la que diversos partidos políticos para conservar su registro se coaligaron.

Así es, en el convenio de coalición electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Diputados y de Senadores de mayoría relativa y de representación proporcional, que celebraron el 7 de diciembre de 1999 los partidos políticos nacionales denominados Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Alianza Social, establecieron lo siguiente:

En la cláusula Novena, se pactó que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o de Senadores será la que determine el porcentaje de votación de los partidos políticos de la coalición en los términos de lo señalado en el artículo 32, párrafo I del COFIPE. Es decir, que la elección del Presidente y Senadores dependerá del porcentaje de la votación que obtengan los partidos políticos coaligados, lo cual es un perogrullo pues si obtienen los coaligados una votación mayor a otro partido o coalición de partidos, es evidente que el candidato elegido por aquella coalición, será el ganador y por

consiguiente el elegido. Pero esta elección, según la cláusula citada, será en los términos del artículo 32, fracción I, esto es, que el partido que no obtenga por lo menos el 2 % de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece el COFIPE. Lo que significa que cada partido político coaligado debía obtener por lo menos el 2 % de la votación en la elección de Presidente o de Senadores.

Asimismo, en dicha cláusula se pactó que el orden de prelación para la conservación del registro de los partidos políticos nacionales, en términos del artículo 58, párrafo noveno, será de acuerdo al siguiente orden:.... En dicho precepto legal se prevé que los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados. O sea, que al ser cinco los partidos políticos coaligados, como cada uno debe obtener el 2 por ciento para conservar su registro, al sumarse tendrían que obtener la coalición el 10 % de la votación nacional.

En la cláusula décima, se estipuló que la votación que obtenga la coalición en la elección de diputados, será distribuida entre los partidos coaligados, en virtud de lo dispuesto por el artículo 63, párrafo primero, inciso j), del COFIPE, el cual dispone que el convenio de coalición contendrá en todos los casos, “el porcentaje de la votación obtenida por la coalición, que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único; o en su caso, cuando participe con los emblemas de los partidos coaligados y no sea claro por cuál de ellos votó el elector, la determinación del partido al que se le computará dicho voto. Lo anterior, para efectos de la asignación de diputados y senadores de representación proporcional”.

En dicha cláusula se contiene una tabla, en la que están distribuidos los porcentajes de la votación a cada partido coaligado, los cuales oscilan en cada uno de ellos dependiendo del porcentaje de la votación que obtengan los coaligados.(2)

Posteriormente, al realizarse las elecciones del año 2000, los partidos que se coaligaron en el convenio citado en los párrafos precedentes, obtuvieron en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 6,256,780 votos (Seis millones doscientos cincuenta y seis mil setecientos ochenta), equivalente al 16.64% de la votación nacional. (3) En esta elección los coaligados obtuvieron más del 10 por ciento que requerían para conservar su registro.

En la elección de Diputados Federales por el principio de mayoría

(2) Véase página web del Instituto Federal Electoral, en partidos políticos, convenios de coalición.

(3) Cfr Página web del Instituto Federal Electoral, Estadísticas de las Elecciones Federales de México, 2000, Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

relativa, los partidos coaligados mencionados, obtuvieron 6,942,844 votos (Seis millones novecientos cuarenta y dos mil ochocientos cuarenta y cuatro), que equivale al 18.68 % de la votación nacional, con lo cual rebasaron el 10% que necesitaban para conservar su registro. (4)

Estos resultados si los analizamos a la luz del convenio de coalición, tenemos lo siguiente:

En las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Senadores, como obtuvieron los partidos políticos coaligados votaciones cuyos porcentajes rebasaron la suma del 2% que a cada uno le corresponde en dichas votaciones, es decir, del 10%, lograron conservar su registro.

En las elecciones para Diputados, por el principio de mayoría relativa, obtuvieron el 18.68% de la votación nacional, del cual según la tabla del convenio de coalición, la distribución de dicho porcentaje de votación, quedaría como sigue:

- Para el PRD, el 10.80%;
- Para el PT, el 3.20%;
- Para el CD, el 2.00%;
- Para el PAS, el 1.00%; y
- Para el PSN, el 1.00%.

En la mencionada tabla, también podemos apreciar que los partidos con mayor fuerza política (PRD y PT) determinaron en el convenio de coalición, que a partir del 7% de la votación nacional, se distribuirían el 2%, para que de entrada en una votación muy baja conservaran su registro, mientras que a los de menor fuerza política (PAS y PSN), a partir de aquél porcentaje les distribuyeron el 0.50%; concediéndoles el 2% para conservar su registro siempre y cuando la coalición obtuviera el 38%, lo que fue el otro extremo, es decir, una votación muy alta. Y respecto al partido CD, a partir del 7% al 50%, se le distribuyó el 2% de manera invariable. Estas determinaciones manifiestas de los partidos con mayor y menor fuerza política, constituyen aceptación de su real representación nacional.

Es decir, en dicho porcentaje de votación obtenido (18.68) en elecciones para diputados por el principio de mayoría relativa, el PRD, el PT y el CD, consideraron que los partidos PAS Y PSN, lo que aportarían de votos cada uno sería el 1%, el cual es inferior al 2% exigido para conservar su registro; mientras estos últimos partidos estimaron que el porcentaje que aportarían cada uno, sería el 1%. Sin embargo, les distribuirían el 2% a cada uno de la votación nacional obtenida por la coalición, cuando el porcentaje

(4) Idem, Elección de Diputados por Mayoría Relativa.

hubiere alcanzado el 38%, el cual es más del doble del porcentaje real que obtuvo la coalición. Lo que quiere decir, que ésta en su expectativa de una alta votación (38%), solamente así se le distribuirían a los partidos PAS y PSN el 2% a cada uno, que se les exige para conservar su registro, lo que es indicativo que en ningún otro caso, se les reconocería al PAS y PSN que pudieran obtener el 2%, cada uno, de la votación nacional. En otras palabras, el PRD al coaligarse con los demás partidos mencionados, lo fue con el propósito, de todos ellos, de que no perdieran su registro los de menor fuerza política y no para que éstos se beneficiaran de las ventajas en la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ni de Senadores, ni para echar abajo a un gobierno. (5)

En resumen, en la elección del año 2000, para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senadores, por virtud de la coalición de los partidos políticos aludidos, no es factible establecer de manera particular cuántos votos obtuvo cada partido coaligado, para estar en condiciones de determinar si obtuvo o no el 2% que se le exige la ley para conservar su registro, ya que el voto de cada ciudadano se considera en favor de la coalición y no de alguno de los partidos coaligados; por tanto, el derecho de coalición, cuya naturaleza es aglutinarse provisionalmente con la finalidad de beneficiarse de alguna ventaja en la elección o echar abajo a un gobierno, lo tergiversan los propios partidos políticos para conservar el registro del partido con menor fuerza política, con la anuencia del de mayor fuerza política, lo que constituye una inconsistencia en la legislación electoral.

Sin embargo, la única forma de establecer de manera aproximada cuántos votos pudo haber obtenido cada partido en una coalición, es precisamente en los porcentajes que se distribuyen los coaligados o que les distribuye el de mayor fuerza política, porque los porcentajes se traducen en escaños y en porcentajes de financiamiento. En el caso en concreto, el PRD no les iba a obsequiar escaños por coaligarse, sino concedérselos por el incremento que pudiera tener su votación y ese incremento lo analizó y valoró meticulosamente en los términos de la tabla de porcentajes de distribución de la votación.

Así las cosas, el derecho de coalición es utilizado para no develar el porcentaje real de la votación que obtiene cada partido político y para no arriesgarse los partidos con poca fuerza política, a perder su registro. Por estas razones, se puede estimar que el legislador vinculó el registro de partido político nacional con los derechos de realizar un frente, coalición o fusión, al realizar la adición del numeral 4 del artículo 56 del COFIPE.

Sin embargo, tomando en consideración que esos derechos tienen la

(5) Cfr. Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, Editorial FCE, 14ª reimpression México, 1994, pág. 349. Es ilustrativa esta obra en el tema de las alianzas entre partidos, para la afirmación que hacemos en cuanto a los fines de las coaliciones.

finalidad de sumar fuerzas políticas para beneficiarse de alguna ventaja en la elección, echar abajo a un gobierno o sostenerlo, se considera que tal adición fue desacertada, pues el legislador con el afán de que no se corrompieran los derechos de realizar un frente, coalición o fusión, evitando así el fraude a la Ley, vinculó dos temas diferentes: el registro de partido político nacional y los derechos que se obtienen al lograrse tal registro.

El criterio utilizado por el legislador fue contrario al artículo 41 constitucional, ya que en éste se concibió que los partidos políticos son entidades de interés público y por ello con derecho a intervenir en el proceso electoral federal, sin alguna taxativa; en tanto que en la adición del numeral 4 al artículo 56 del COFIPE, se estableció que puede haber partidos políticos nacionales, distinguiendo a los de nuevo registro, con violación al principio de igualdad, sin derechos de realizar un frente, coalición o fusión, en su primera elección inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

3. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las reformas y adiciones al COFIPE comentadas, inclusive ya fueron motivo de una acción de inconstitucionalidad que promovió el Partido del Trabajo, la cual se substanció en el expediente 6/2004 y resolvió el pleno de la Suprema Corte de Justicia, aprobando en sesión privada de 24 de mayo de 2004 la tesis jurisprudencial P./J.40/2004, que es del tenor siguiente:

“PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RACIONALIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.

El artículo 41 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos, más no establece cuáles son los elementos de organización a partir de los cuales deben crearse, por lo que en este aspecto existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por otro

lado, los artículos 9º. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, que prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, no señalan la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 constitucional, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos. Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9º., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos”.

Este texto de la tesis, como se advierte, se refiere a los artículos relativos a los requisitos para el registro de partido político nacional. Por lo que al revisarse la sentencia de manera íntegra, respecto de la adición del numeral 4 al artículo 56 del COFIPE, el Pleno de la Suprema Corte consideró lo siguiente:

“...

De acuerdo con estas disposiciones, el órgano legislativo federal previó que los partidos políticos podrán coaligarse, fusionarse o constituir un frente, para lo cual deberán cumplir con determinados requisitos y formalidades, como lo es el requisito que establece el artículo impugnado en cuanto a que los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar alguna de esas figuras; circunstancia que en ningún momento transgrede el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como tampoco la garantía de libre asociación en materia política consagrada en los artículos 9º y 35, fracción III, constitucionales, ya que como se ha precisado, tal garantía debe vincularse precisamente con los artículos que regulan el sistema electoral, conforme a los cuales, como también se ha apuntado en los considerandos que anteceden, los partidos políticos deben cumplir con determinados fines, tales como promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan, esto es, que cuenten con una verdadera representatividad y permanencia.

Ahora bien, en la Norma Fundamental, no se establece que los partidos políticos puedan reunirse para intervenir en el proceso electoral, ya sea a través de coaliciones o fusiones o bien, a través de cualquier otra figura que lo permita, pues en todo caso lo que regula es la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política; sin embargo, como se ha señalado, es el órgano legislativo el que establece esa modalidad.

En efecto, conforme a la Constitución Federal, la regla general es que los partidos políticos participen por sí solos en los comicios, dado que precisamente representan una ideología o plataforma política, con programas o estatutos concretos y particulares, que los distinguen de los restantes partidos políticos que también existan. Por tanto, la excepción es que se les permita coaligarse o fusionarse para efectos de conveniencia electoral, ya que en principio, precisamente al representar determinada ideología, participan por sí solos en el proceso electoral.

Luego, si como se ha apuntado, conforme al sistema que prevé el código impugnado, debe previamente conformarse una agrupación política nacional con determinado número de afiliados para poder constituir un partido político; logrado ese primer requisito, toca entonces demostrar ya al partido político como tal, al participar en una primera elección, si efectivamente tiene un grado de representatividad en el electorado, que le dé permanencia, puesto que precisamente le permitirá conservar su registro y, por ende, contender en los siguientes comicios.

En estas condiciones, es evidente que la disposición impugnada busca el que exista un sistema claro para medir la representatividad efectiva con que cuenta un partido político de nuevo registro y de ahí, que cumpla con los fines constitucionales de esas entidades de interés público.

Para lo cual, es indudable que se requiere que en esa primera elección participe por sí mismo, ya que de permitir que se coaligue o fusione, no podría determinarse su representatividad efectiva.

Lo cual además, de ninguna manera atenta contra el pluralismo político que debe existir en todo sistema democrático, dado que éste se refiere precisamente a que existan tantos partidos políticos como representatividad detenten y, por tanto, logren el acceso de los ciudadanos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Por tanto, si en el caso a estudio el artículo impugnado condiciona la coalición, fusión o constitución de un frente de los partidos políticos a cierto requisito de temporalidad, esto no es otra cosa que el régimen legal al que debe estarse para tal efecto, el cual persigue precisamente que los partidos políticos cuenten con un grado de representatividad y sean permanentes.

De ahí que tampoco puede decirse que se coartan la libre participación de los partidos políticos en las elecciones, ya que como se ha precisado, conforme al texto constitucional, dichas entidades persiguen determinados fines y la norma general impugnada en todo caso atiende a los mismos.

Aunado a ello, la norma general impugnada también atiende al principio rector que debe regir en materia electoral, como es el de equidad, toda vez que sería inequitativo el que se admitiera que un partido político de nuevo registro, se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con aquellos partidos ya existentes y obtener los beneficios de éstos, como es su posicionamiento en el electorado.

Cabe destacar que si conforme al artículo cuya invalidez se solicita, los partidos de reciente registro no pueden coaligarse, fusionarse o constituir un frente para efectos del primer proceso electoral en el que participen, únicamente constituye un requisito de temporalidad para su participación en un primer proceso electoral, que atiende a los postulados constitucionales, sin que les impida a esos partidos políticos que para posteriores procesos puedan coaligarse o fusionarse, o bien, que constituyan algún frente, siempre que demuestren su representatividad y permanencia, lo que les permitirá mantener vigente su registro.

En este orden de ideas, si el precepto impugnado condiciona la coalición, fusión o constitución de un frente, de los partidos políticos de nuevo registro a determinado requisito, esto sólo se traduce en la regulación legal a que debe estarse para tal efecto, lo cual no hace nugatorio el “inexistente” derecho constitucional de coalición, fusión o formación de un frente de partidos políticos que aduce el promovente, sino que tal derecho se crea con el rango de legislación secundaria y, por ende, con la restricciones, modalidades y condiciones que el Congreso de la Unión consideró imponerles, las cuales como se ha asentado no contraviene ningún principio fundamental en materia electoral.

En estas condiciones, puede válidamente concluirse que el artículo 56, numeral 4, impugnado, no contraviene la garantía de libre asociación en materia política que tutelan los artículos 9 y 35, fracción III, constitucional, los principios rectores consagrados en el artículo 41, fracción I, ni tampoco la garantía de no discriminación que prevé el numeral 1, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, procede reconocer su validez”.

Del análisis de la anterior sentencia, se aprecia que la Suprema Corte de Justicia, para efectos de su exposición metódica y congruente separó el tema del registro de partidos políticos y el derecho de realizar un frente, coalición o fusión.

Respecto de este último tema, es preciso enfatizar en principio que el

Capítulo Tercero del COFIPE, lleva por título “De los derechos”, el que en su artículo 36, inciso e), dispone: “Son derechos de los partidos políticos nacionales:

e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código”.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia consideró que el numeral 4 del artículo 56, contiene un requisito para que los partidos políticos puedan hacer un frente, coaligarse o fusionarse, consistente en que los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar alguna de esas figuras.

Esta aseveración judicial no tomó en cuenta el principio constitucional cardinal del sistema de partidos políticos (métodos genético y teleológico), relativo al derecho de estas entidades de interés público de intervenir en el proceso electoral federal, sin ninguna restricción, por sí o en las formas específicas que hemos señalado (en un frente, coaligados o fusionados); además, soslayó que antes de las reformas y adiciones al COFIPE publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2003 (método histórico), imperó y se respetó ese principio rector en el régimen de partidos y de elecciones, tan es así que cualquier partido con registro adquiriría los derechos que enlista el artículo 36, el que al establecer que son derechos de los partidos políticos formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, **en los términos de este Código**, se refiere esta última parte a las formas y requisitos que prevenían y prevén actualmente los artículos 57 al 65, que están insertos en el Título Cuarto que lleva por título “De los frentes, coaliciones y fusiones”, entre los cuales no estaba ni está previsto como requisito ni como modalidad el de que los partidos políticos con nuevo registro, durante su primera elección en que contiendan, no podrán formar alguna de esas figuras. Sin embargo, en dicha reformas y adiciones, solamente se adicionó el numeral 4 al artículo 56, para contravenir ese principio cardinal del régimen de partidos.

Pero analicemos ese requisito que alude la Suprema Corte de Justicia: “Los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar esas figuras”.

En principio es de suma importancia precisar qué es un requisito. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el vocablo requisito, proviene del latín requisitus; es el participio pasivo irregular de **requerir**, así como **una circunstancia o condición necesaria para una cosa**.

En su primera acepción, de requerir, la Corte considera que hay que

avisarles, solicitarles o pedirles a los partidos políticos que deseen coaligarse, hacer un frente o fusionarse, que la ley requiere de partidos políticos con nuevo registro para que en su primera elección se les prohíba formar esas figuras. Lo cual es una aberración, porque no es un requisito para que puedan coaligarse el que sea un partido con nuevo registro y desee participar en la primera elección inmediata.

En su segunda acepción de circunstancia o condición necesaria para una cosa, lo que dijo la Suprema Corte fue que la ley dispone que para negarles a los partidos políticos realizar un frente, coalición o fusión, es condición de que su registro como partido sea nuevo y que deseen participar en la primera elección inmediata. Esto también es un yerro, porque la Corte considera que el numeral 4 del artículo 56, es un requisito para negarles el derecho a realizar un frente, coalición o fusión, mientras que la Constitución y el COFIPE proclaman que los partidos políticos con registro antiguo o reciente, ya que no hace distingo, adquieren desde su registro todos y cada uno de los derechos que le otorgan tanto nuestro máximo ordenamiento como su ley reglamentaria en materia electoral. En otras palabras, el numeral 4, del artículo 56 del COFIPE, no es un requisito para ejercer el derecho de realizar un frente, coalición o fusión, ya que no se les exige o pide algo, sino más bien se trata de una restricción al ejercicio de esos derechos, bajo el pretexto de que los partidos políticos con nuevo registro no pueden hacer frente, coaligarse o fusionarse en su primera elección.

La Corte a pesar de afirmar que el numeral 4 del artículo 56, es un requisito, vacila en ello al señalar en su siguiente párrafo transcrito que es una modalidad, esto es, que es el modo de ser o manifestarse una cosa, lo que quiere decir que es la forma en que se ejerce el derecho de realizar frente, coaligarse o fusionarse, lo cual es inexacto porque no se permite que se ejerzan esos derechos cuando los partidos políticos con nuevo registro desean participar en su primera elección, lo que se traduce en una restricción de los mismos.

Más grave resulta, si la Corte al vocablo modalidad le da el sentido de que el derecho de realizar un frente, coalición o fusión puede ser sujeto a una modalidad, en virtud de que ésta es una figura jurídica del derecho civil tratándose de los actos jurídicos. Aun en el supuesto que fuera aplicable la modalidad del acto jurídico en materia electoral, ésta en sus consecuencias jurídicas son inoperantes, por las razones siguientes. En la doctrina del derecho civil, se distingue entre el término y condición como modalidades de los actos jurídicos. El término puede ser suspensivo o extintivo. El término suspensivo es un acontecimiento futuro de realización cierta que suspende los efectos de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación. En el caso

en concreto, el partido político con nuevo registro, no es un acontecimiento futuro de realización cierta, pero además antes de constituirse en partido político no tenía ningún derecho como tal, por lo que no se puede suspender algo que no se tiene.

La elección inmediata en la que el partido político con nuevo registro desea participar, si bien es un acontecimiento futuro, cuando acontezca éste tendrían que surtir sus efectos legales los derechos de los partidos políticos que estaban suspendidos, lo cual es un error, porque la Constitución ni el COFIPE establecen la suspensión de los derechos de los partidos políticos, hasta en tanto acontezca la elección inmediata, por el contrario por el hecho de estar registrados como partidos políticos, nuevos o viejos, adquieren todos los derechos que les otorga la Constitución y el COFIPE sin ninguna modalidad, los que ejercerán en la forma y tiempos legales. Lo que también estimamos es un error de interpretación de la Suprema Corte. Mucho menos puede tratarse de un término extintivo, porque por el nuevo registro de un partido político o por la elección inmediata el COFIPE no señala que llegada ésta se extingan los derechos de los partidos políticos de nuevo registro. También es inoperante la otra modalidad, es decir, la condición, que consiste en un acontecimiento futuro de realización incierta que suspende el nacimiento de un acto jurídico, de un derecho o de una obligación, o bien, que los extingue. En efecto, la elección inmediata en la que desee participar un partido político con nuevo registro, no es un acontecimiento futuro de realización incierta, sino cierta porque necesariamente va acontecer en la forma y tiempo que señala la ley; además, de esa elección no depende el nacimiento de los derechos de los partidos políticos con nuevo registro, sino que los derechos de éstos nacen cuando obtienen el registro de partido político.

El Código Civil Federal, en su Título Segundo establece las modalidades de las obligaciones, mas no las modalidades de los derechos, por tanto son inaplicables en materia electoral. En tal virtud, el nuevo concepto que le da la Suprema Corte de Justicia al numeral 4 del artículo 56 del COFIPE, de modalidad, es a todas luces inexistente.

Asimismo, la afirmación de la Suprema Corte de que el derecho de realizar un frente, coalición o fusionarse, es una excepción a la regla general de que los partidos políticos participan por sí solos en el proceso electoral, para efectos de conveniencia electoral, consideramos que es un desacierto. Efectivamente, pues como hemos visto en el caso en concreto, los partidos con menor fuerza política no obtienen ninguna ventaja en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para Senadores, con esos derechos; esta concepción de la

Suprema Corte acerca de tales derechos, desnaturaliza los fines de los mismos y los minimiza a una simple conveniencia alejada de la realidad. Ahora bien, respecto a que el numeral 4 del artículo 56, según la Suprema Corte de Justicia, busca un sistema claro para medir la representatividad efectiva con que cuenta un partido político con nuevo registro, es contradictorio con sus anteriores aseveraciones, ya que primero refirió que contiene un requisito, después una modalidad, y ahora que contiene un sistema para medir la representatividad, lo cual también es inexacto, pues para que fuera sistema requeriría de un conjunto de reglas o principios acerca de una materia racionalmente enlazados entre sí; lo único que contiene es una prohibición que restringe los derechos de realizar un frente, coalición o fusión.

En cuanto al principio rector de equidad que invoca la Suprema Corte de Justicia, es *sui generis*, ya que no es al que se refiere el artículo 41 Constitucional, por lo siguiente: considera inequitativo el que se admitiera que un partido político de nuevo registro, se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con aquellos partidos ya existentes y obtener los beneficios de éstos, como es su posicionamiento en el electorado. Esta afirmación parte del supuesto de que los partidos políticos con registro de varios o muchos años, deben gozar de los derechos que le otorga la Constitución y el COFIPE, en tanto que los partidos de nuevo registro no deben gozar de ellos, porque sería inequitativo. Esta concepción de la equidad, lo único que marca es precisamente lo contrario: la inequidad, al diferenciarlos en sus derechos.

Finalmente, la Suprema Corte después de interpretar el numeral 4 del artículo 56, como requisito, modalidad, sistema para medir la representatividad, reconoce que también contiene una restricción; pero esta restricción atenta en contra del consabido principio constitucional del régimen de partidos políticos y elecciones, ya que la Constitución no establece que los partidos políticos que hayan participado en varias elecciones pueden ejercer la totalidad de sus derechos, ni tampoco que a los partidos de nuevo registro se les restrinja el ejercicio de sus derechos. Por ende, al numeral 4 del artículo 56, no se le debió reconocer su validez, sino declarar su inconstitucionalidad.

La sentencia en comentario de la Suprema Corte de Justicia, fue votada en contra por los señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz. El primero y el segundo de los mencionados Ministros elaboraron su voto particular, en el que exponen las razones por las que consideran inconstitucionales las reformas y adiciones a los artículos 22, numeral 1, 24 numeral 1, inciso b), 28, numeral i, inciso a), 29, numeral 1, 30, numerales 1 y 2, 38, numeral 1, inciso d) y 56, numeral 4,

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para los efectos de este trabajo, sólo nos referiremos al voto particular del primero de los mencionados.

4. Voto particular. El voto particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, respecto al numeral 4 del artículo 56 del COFIPE, por su importancia y contundencia de sus argumentos se transcribe a continuación:

“...3) En lo que respecta al artículo 56, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que los partidos nuevos no podrán realizar un frente, coalición o fusionarse en su primera elección federal, las mismas son inconstitucionales porque violentan temporalmente la libertad de asociación de los partidos políticos, así como el derecho de los partidos a participar en los procesos electorales.

Se sostiene por la mayoría, que la introducción de la prohibición a los partidos políticos nuevos de coaligarse en su primera elección federal obedece a un criterio de imparcialidad y equidad, ya que al participar por primera ocasión en un proceso electoral los partidos políticos no han acreditado la representatividad suficiente para ser sujetos de los mismos derechos que aquellos partidos políticos que han demostrado ser los legítimos conductores de la voluntad ciudadana.

Considero que el razonamiento de la mayoría es insuficiente para dejar a un lado el mandato constitucional establecido en el artículo 41 constitucional, de participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales o excepcionar, como se afirma en el criterio mayoritario, el derecho de asociación política previsto en el artículo 9.

Con la disposición impugnada se está impidiendo que los partidos políticos nacionales con nuevo registro se asocien en su primera elección federal con algún partido que ya ha contendido en otras elecciones con la finalidad, entre otras, de postular candidatos comunes o bien formar un nuevo partido o incorporarse a uno ya existente, lo que es contrario a la Constitución Federal.

A diferencia del criterio mayoritario, considero que la libertad que se atribuye al legislador no es, ni debe ser, absoluta, al menos no cuando está en juego el contenido de un derecho constitucional que lleva implícito la libertad de acción inherente a los partidos políticos. Rechazo, en consecuencia, que a un partido político con nuevo registro se le prohíba coaligarse en su primera elección federal sólo porque así lo decidió el legislador.

Me parece que el hecho de que la Constitución no mencione expresamente la palabra coalición y que, en consecuencia, con ello se deje

la puerta abierta de par en par al legislador, es ir muy lejos. Es otorgarle un cheque al blanco que posteriormente, con seguridad, el legislador va a cobrar, en diversas entregas y con cantidades significativas, en demérito del crédito que tiene la Constitución, y el cual estamos obligados a preservar, de manera tal que sino lo hacemos la Constitución terminará cayendo “bajo los golpes redobladados del legislador”. Es probable que la Constitución tenga que pagar deudas que nunca contrajo y que, paradójicamente, pretendió evitar pero como no lo dijo expresamente le son cobradas.

Soy de la opinión que es riesgoso, y hasta cierto punto contrario a la finalidad del texto constitucional, dejar en libertad completa al legislador cuando estamos frente al contenido de un derecho que la Constitución no regula en detalle, pero que si previó.

Me preocupa que el argumento de que la Constitución al no hacer mención en ningún momento a la coalición, dé pauta para que la mayoría funde su criterio en la expresión “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, y, mayor aún, que ponga énfasis exclusivamente en la parte relativa en la emisión legislativa, diciendo, además que la coalición es un derecho constitucional “inexistente”.

Creo que si analizamos con mayor detenimiento la fracción I del artículo 41 constitucional llegaremos a una conclusión diversa.

Para ello, es necesario acudir a la institución denominada “configuración legal”, expresión acuñada en el lenguaje jurídico constitucional europeo que tiene un significado que consideramos relevante en esta ocasión.

La configuración legal es una técnica jurídica que utilizan las normas constitucionales al reconocer que ellas mismas, y en especial aquellas que regulan derechos, precisan de la intervención legislativa para completar su regulación.

A esta intervención legislativa por remisión pueden atribuírsele dos usos. Uno de ellos, el más frecuente, aparece cuando se deja al legislador la regulación de las condiciones del ejercicio de un derecho fundamental, a grado tal que puede sostenerse que todos estos derechos, en mayor o menor medida, son de configuración legal. Otro de ellos surge cuando la intervención legislativa no tiene que ver exclusivamente con el ejercicio de un derecho, sino también con la determinación de su contenido, lo que sucede cuando la Constitución no lo detalla y lo deja en manos del legislador, regulación de contenido que por definición nunca será total, ni si quiera cuando expresamente lo determine la Constitución, pues estaríamos frente a una “desconstitucionalización” a favor del legislador no permitida en un Estado que se precie ser de derecho.

En estas circunstancias, conviene señalar que el control

constitucional puede efectuarse con mayor certeza cuando la configuración legal se limita al ejercicio de un derecho, ya que su límite lo encontramos en el contenido del derecho expuesto en la norma constitucional. Pero tratándose de una configuración legal de contenido, la realización del control constitucional presenta serias dificultades del nivel de la que ahora analizamos, situación que hace necesario mantener como único parámetro seguro de control la misma norma constitucional, la cual tiene una fuerza normativa que vincula al legislador en diversos sentidos.

Veamos con detalle el primer párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional. Su texto dice:

“I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”

De este párrafo es necesario examinar la segunda parte, aquella en la que se dice “la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, premisa principal sobre la que descansa el criterio de la mayoría. A su vez, de esta frase pueden extraerse dos elementos que debemos identificar a fin de determinar la entidad propia de cada uno de ellos y evitar cualquier confusión entre los mismos.

El primer elemento está contenido en la expresión “la ley determinará las formas específicas” y está dirigido al legislador. El segundo, en cambio, se encuentra en la frase “intervención (de los partidos políticos, se entiende) en el proceso electoral” y tiene que ver con los partidos políticos, a los que va dirigido.

Pues bien, empezando con el segundo elemento, basta centrar nuestra atención en la actividad atribuida a los partidos políticos en el proceso electoral, para extraer de allí el “derecho” que tienen “de intervenir en dicho proceso electoral”. Nótese que no se trata de una prerrogativa ni de una obligación, sino de un derecho establecido constitucionalmente.

Lo anterior se corrobora en el texto de la última parte del primer párrafo de esta fracción I del artículo 41, en la que se dice que “los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”. Adviértase que en esta expresión se reitera el derecho de los partidos políticos en general a participar en las elecciones, sobresaliendo el hecho de que el órgano constituyente quiso asegurar que los partidos políticos nacionales participaran en las elecciones estatales y municipales.

Del primer elemento, en cambio, sólo se puede decir que la norma

constitucional estableció un mandato al legislador para que determinara las formas de participación, y nada más que eso.

Si se relacionan los anteriores elementos, llegaremos a la conclusión de que el legislador sólo participa en el establecimiento de las formas, de aquellas que deben regular la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, quedando, en consecuencia, vinculado por el derecho de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, derecho que nunca podrán contradecir.

Vistas así las cosas, no es admisible la lectura del artículo 41 constitucional que arroja como conclusión que el legislador goza de libertad absoluta para regular la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, como se sostiene por la mayoría del Pleno.

De entrada sostenemos que no es posible determinar el contenido completo de este derecho de una sola vez, sin embargo, puede indicarse algún aspecto esencial que nos sirva para resolver la cuestión planteada en la presente acción de inconstitucionalidad.

A nuestro modo de ver, la simple enunciación del derecho referido debe permitir al máximo intérprete constitucional, al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, descifrar un contenido mínimo, un contenido esencial de este derecho que en todo momento debe respetarse por el legislador. Dicho en términos más llanos: o establecemos un derecho constitucional que pueda ser oponible al legislador, ya sea federal o local, o dejamos que él lo haga, con el consabido riesgo de “desconstitucionalización” y la consecuente inseguridad e incongruencia que se provocarán al existir diversas regulaciones producto de la actividad de los órganos legislativos existentes en nuestro sistema constitucional federal.

La doctrina europea, tanto jurisdiccional como académica, construida principalmente a la luz de las Constituciones alemana y española, cuando se refiere a los derechos fundamentales denomina a este aspecto mínimo e indispensable “contenido esencial”. Cuando se aplica la misma idea a una institución como lo son los partidos políticos, le denomina “garantía institucional”.

Con estas nociones se quiere dar a entender que un “derecho” o “institución” tiene un contenido esencial, un núcleo duro, sin el cual la “apariencia de un derecho” o la “apariencia de una institución” quedaría desdibujada y no se le reconocería. Por ello, al legislador, quien frecuentemente desarrolla la Constitución, le está vedado tocar ese núcleo fundamental porque de hacerlo estaría transgrediendo el Texto Fundamental.

En este sentido, lo que no queda dentro del núcleo o contenido esencial puede ser regulado de manera natural y espontánea por el legislador, siempre

y cuando la norma constitucional no haya llegado a establecer lineamientos específicos en ese ámbito, pues en ese caso, aun cuando sea un espacio natural del legislador, éste último tendrá que acatar lo que dice la norma constitucional.

Quiero ser enfático en señalar que esta es una situación que acontece en algunos países de Europa, y que su referencia la hacemos porque el problema es el mismo, aun cuando la regulación constitucional de esos países difiere, por obvias razones, de la nuestra.

No obstante ello, no puede considerarse un obstáculo al criterio que sostengo el hecho de que en las Constituciones alemana y española se establezca expresamente la noción de “contenido esencial” y en la nuestra no. Para empezar, porque en aquellos países cuando se hace referencia al contenido esencial se hace en relación con los derechos fundamentales, categoría en la que para ellos no caben los derechos que son propios de los partidos políticos; por ello, la idea de contenido esencial referida a una institución como los partidos políticos se concretiza en aquella región en la de “garantía institucional”, expresión que se aplica aun sin estar reconocida expresamente en el texto constitucional.

Por otra parte, si hago referencia al “contenido esencial” lo hago porque en el artículo 41, fracción I, primer párrafo, de nuestro Texto Constitucional, se hace referencia a un derecho que tienen los partidos políticos, el de participar en el proceso electoral o en las elecciones, derecho que ciertamente no puede concebirse como derecho fundamental en el sentido tradicional del término, pero que, no obstante ello, puede considerarse un derecho constitucional, en una terminología que nos resulta más propia.

Finalmente, lejos de constituir un obstáculo el hecho de que no exista expresamente en la Constitución la referencia al “contenido esencial”, consideramos que más bien es un caso que requiere de una mayor interpretación constitucional para reforzar la fuerza normativa de la Constitución, la que al prever un derecho como el que ahora se analiza, produce como mínima consecuencia que el legislador quede vinculado, así no haya tampoco una norma constitucional que lo diga expresamente en estos términos. Por tanto, esa vinculación legislativa de que hablamos incluye indefectiblemente el respeto al contenido esencial de un derecho constitucional.

Quiero resaltar que en los tiempos que vivimos caracterizados por el pluralismo político, es necesario que la Constitución permanezca en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico y para ello debemos apurar su contenido a través de su interpretación, estableciendo, como en el presente caso, un parámetro que el legislador en todo tiempo debe respetar.

El derecho de coalición es la expresión del derecho que tienen los

partidos políticos para unir sus fuerzas políticas con la clara intención de buscar y obtener un fin político en un determinado proceso electoral y que no es otro que conseguir el mayor número de votos en una elección para que gane su candidato. Se trata, ciertamente, de un derecho, pero con la característica de que el mismo se ejerce según la conveniencia política del momento.

Ahora bien, el artículo impugnado sujeta el derecho a la coalición a un requisito: Que no se trate de un partido nuevo que participa en su primer proceso electoral federal.

Los requisitos jurídicos son elementos de efectividad, esto es, se deben cumplir para hacer efectivo un determinado derecho. Pero no debe perderse de vista que el derecho ya se tiene, lo que sucede es que todavía no se goza.

No debe confundirse un requisito con la entrada en vigor o *vacatio legis* de un determinado tiempo, pues en ésta el derecho efectivamente no se tiene, se tendrá hasta en tanto la *vacatio legis* haya expirado. En el requisito, insistimos, el derecho ya se adquirió sólo que no se puede hacer efectivo hasta en tanto no se cumpla el mismo.

En el presente caso el requisito es temporal y su establecimiento es en sí mismo excesivo, pues en lugar de someter la efectividad de un derecho, como debiera ser, sencillamente lo que hace es no reconocerlo por un cierto tiempo. En ese tiempo, en consecuencia, se hace nugatorio el derecho, pues es como si no existiera. Poco importa a este respecto el nombre que se le de a ese obstáculo, ya de condición, ya de requisito, pues lo que se cuestiona es su efecto, la imposibilidad de hacer valer un derecho que ya se tiene y este es el de formar una coalición, lo que es también conforme con la libertad de asociación tutelada constitucionalmente.

Al no prever la norma constitucional un requisito de este tipo, significa que el derecho no se sujeta a limitaciones y, por tanto, es amplio. Cuando una norma constitucional es amplia en este sentido, es decir, no fija limitaciones, debe entenderse que ello es en beneficio de quien goza del derecho en cuestión. Por ello, es congruente afirmar que los beneficios de esa norma a favor de su titular deben apurarse y no, como se pretende, restringirse.

En el criterio de la mayoría, en algún momento se denominó a esta limitación como excepción al derecho de asociación, lo que desde luego tampoco comparto, puesto que en ningún momento el legislador ordinario puede excepcionar un derecho fundamental, eso le corresponde a la propia Constitución. El legislador, si acaso, lo que puede hacer es establecer limitaciones a ese derecho, pero con base en el texto constitucional y siempre y cuando no haga nugatorio el derecho que está desarrollando.

Bajo este tenor, al impedir el derecho de coalición a los partidos

políticos nuevos que participen en su primer proceso electoral, se hace nugatorio el derecho de los partidos políticos a participar en los procesos electorales a través de una coalición, lo que se puede desprender del artículo 41, además de que se viola también la libertad de asociación regulada en los artículos 9o., 35, fracción II y 41, ambos de la Constitución Federal.

Por otra parte, el precepto en estudio también es violatorio del principio de equidad electoral, puesto que los partidos políticos ya existentes que pretendan coaligarse con los nuevos partidos no podrán hacerlo y se encontrarán en una situación de desventaja respecto de los partidos que sí puedan coaligarse, pues estos en virtud del convenio de coalición tendrán acceso a mayores recursos que los partidos de reciente creación.

La decisión de realizar una coalición con un partido político nuevo es una carga que lleva el partido ya existente que decide coaligarse, pues en caso de que el partido nuevo no aporte los votos esperados, en virtud del convenio de coalición el otro partido tendrá que aportar votos a éste, en su perjuicio. Sin embargo, esta es una decisión que pertenece al ámbito partidario y que no puede ser prohibida por la legislación electoral, pues ello vulnera el derecho de libre asociación, así como el principio de equidad electoral garantizados por nuestra Norma Fundamental.

En mérito de lo anterior considero que el artículo 56, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también es inconstitucional.

Concibo la democracia como un sistema político abierto que tutela al pluralismo como uno de sus valores esenciales, que permite la expresión de las minorías y que tienen en la diversidad de partidos políticos una de sus garantías para que efectivamente todas las opiniones que convergen en una sociedad compleja puedan ser escuchadas desde el poder público de manera que, adicionalmente a la libertad de expresión, tengan un cauce institucional a través del cual puedan participar activamente en la vida política del país y en la formación de la representación nacional, es decir, que tengan la posibilidad de constituirse en partido político y participar de esta manera en la lucha institucional por el poder público.

En los tiempos que estamos viviendo de crisis de los partidos políticos existentes, el reconocimiento de validez de estas disposiciones significa la institucionalización de una simulación, que lleva insita un Caballo de Troya que puede ser letal para nuestro sistema político y para la gobernabilidad de nuestro país. Cerrar las puertas a la formación de nuevos partidos políticos y consagrar por esta vía un monopolio de la política a favor de los partidos políticos ya existentes nos aleja de una verdadera democracia y nos introduce

en el peligroso camino de una partidocracia, que no representa todas las opiniones y opciones políticas de nuestra sociedad y que aleja a innumerables grupos y corrientes políticas de la lucha institucional por el poder, por ello considero que las normas impugnadas son abiertas y manifiestamente inconstitucionales”.

5. Conclusión. La reforma electoral de 31 de diciembre de 2003, pretendió evitar los fraudes electorales, con lo cual se justifica, pero consideramos que no fue la acertada en términos constitucionales, por las razones que se han expuesto. En todo caso, estimamos que se debió reformar el artículo 66 del COFIPE.