

## **VI. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO SOBRE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2008**

Doctor Francisco José de Andrea Sánchez\*

### **1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

#### **a) Estructura y contenido del ensayo**

Este comentario estará dividido en tres grandes partes, a saber:

Un primer gran apartado de consideraciones preliminares que de manera didáctica presente al lector la ruta crítica temática que seguirá el presente ensayo y que contextualiza las secciones fundamentales de la misma.

Un segundo gran apartado que, en forma breve y ordenada, desglose el tratamiento de los tres temas fundamentales abordados en la Acción de Inconstitucionalidad 118/2008 —bajo la óptica tanto del partido político promovente, como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— y que son:

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- a) La polémica sobre la constitucionalidad de los convenios de coalición de partidos políticos —bajo lo tipología del impugnado artículo 82 del Código Electoral de Morelos— que implica la conservación o pérdida del registro como partido paralelamente a la postulación de candidatos políticos;
- b) La ausencia definitiva del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Morelos (artículo 105 del Código Electoral de Morelos) y,
- c) La omisión legislativa local en materia de un sistema integral para el recuento total o parcial de votaciones.

Un tercer y último apartado que contendrá nuestra propuesta de óptica analítica de la problemática conceptual que entraña la acción de inconstitucionalidad 118/2008 con un énfasis especial en la impugnación del artículo 82 del Código Electoral de Morelos y el tema de los convenios de coalición y la conservación o pérdida del registro de partidos políticos a la luz del voto aclaratorio del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

### **b) Contextualización temática**

Procede que de entrada aclaremos que este ensayo goza de la ventaja de una cómoda visión retrospectiva que nos permite —en el bienio 2011-2012— apreciar con claridad meridiana la existencia en México de un contexto político-electoral y social en una fase crítica que no se vislumbraba aún en el bienio 2008-2009 cuando se gestó la acción de inconstitucionalidad 118/2008 y que por lo tanto facilitó nuestra labor de reflexión que precedió a la presentación de las ideas que se abordarán en el tercer gran apartado de la presente investigación y que giran en torno a la

propuesta de que los temas fundamentales contenidos en la acción de inconstitucionalidad de referencia pueden constituir un parteaguas en la interpretación judicial en México de cara a los siguientes tres factores:

- a) Un agravamiento inesperado de las tensiones y conflictos que complican los procesos electorales nacionales y locales debido al fortalecimiento creciente de grupos, personajes y factores de poder a veces marginales, a veces clandestinos y en muchas ocasiones ligados a la delincuencia organizada;
- b) Una pasividad y un letargo en el funcionamiento del Poder Legislativo Mexicano en los ámbitos Federal y local que obedece tanto a factores de conveniencia político-electoral como a defectos en el diseño de la forma de gobierno y de la división de poderes en nuestro país; y
- c) Un re-posicionamiento del Poder Judicial mexicano como el tercer Poder —no propiamente político— que en un proceso gradual, aunque no deseable de automarginación legislativa y ejecutiva, y ante las tensiones y enfrentamientos entre los dos Poderes políticos, surge como una opción institucional salvadora en un panorama complejo que exige una revaloración de algunas de las funciones tradicionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que sin enfrentamientos ni invasión de competencias o esferas de poder ofrezca pautas y soluciones emergentes a polémicas constitucionales a través de interpretaciones flexibles, novedosas e imaginativas que se adapten al actual contexto nacional crítico, superando interpretaciones tradicionales —no necesariamente equivocadas o superadas, pero si inadecuadas— bajo el actual escenario de inestabilidad y fragilidad de las instituciones fundamentales del Estado mexicano.

En el anterior sentido, y sólo para "despertar" el apetito —respecto del tratamiento detallado y profundo que abordaremos en el tercer y último gran apartado de este estudio— adelantaremos que la actual visión interpretativa rígida, inflexible y quizá demasiado hiper-técnica en la aplicación de la letra de la ley en materia de coaliciones de partidos políticos y la conservación y pérdida de registro de partidos requiere ser transformada urgentemente mediante paradigmas transformadores como el que proponemos en este estudio, que —sin malabarismos artificiales y sin violentar la letra de la norma constitucional— sean capaces de interpretar el espíritu de la normativa constitucional contenida, por ejemplo, en el artículo 41 de la Ley Fundamental mexicana en materia de la *naturaleza y funciones de los partidos políticos* como los intermediarios indispensables por autonomía entre el Estado y la ciudadanía para lograr un funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas que evite que un exceso de celo interpretativo judicial conduzca a la exclusión de personajes y protagonistas políticos pertenecientes a partidos políticos frágiles, agónicos o en estado de germinación que en realidad sólo buscan, en la mayoría de las ocasiones, su supervivencia institucional acogiéndose a la flexibilidad de convenios de coalición que en otras épocas de estabilidad política-electoral habrían sido clasificados como "fraudes" al espíritu del artículo 41 constitucional —como sostiene el Ministro Cossío en su voto aclaratorio— y a las preferencias electorales de los ciudadanos mexicanos, pero que en la actualidad constituyen un esfuerzo por permanecer en lo que nosotros llamamos la "*institucionalidad electoral*" que debe ser privilegiada por el Estado mexicano y sobremanera por el Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus interpretaciones de conflictos, diferendos y polémicas en materia de acciones de inconstitucionalidad como la acción 118/2008 que nos ocupa en el presente comentario.

## **2. LOS TRES TEMAS FUNDAMENTALES TRATADOS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2008**

### **a) La óptica del partido político promovente**

En la sesión del 9 de diciembre de 2008, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 118/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, solicitando la invalidez del decreto de reformas de los artículos 82 y 105 del Código Electoral del Estado de Morelos, emitido por el Congreso de dicho Estado y promulgado por el Gobernador, con fecha de publicación en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de 2 de octubre del año 2008, y de la omisión legislativa consistente en no garantizar los supuestos y las reglas para la realización, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, de los recuentos totales o parciales de votación.

#### **i. Los convenios de coalición, postulación de candidaturas, conservación y pérdida de registro de partidos políticos**

La impugnación del artículo 82 arriba citado se refiere al argumento del partido político promovente que sostuvo la existencia de una violación al artículo 41 —párrafos primero y segundo— de la Constitución Federal, dado que si un partido no alcanzare, por sí mismo, el porcentaje requerido para conservar su registro, la votación obtenida por la coalición —esto es, la suma de la votación total de los partidos políticos coaligados—, puede servir como base para la conservación del registro de partidos políticos en lo particular, siendo que la fuerza motriz que subyace la celebración del convenio de coalición es la

postulación de candidaturas y no la conservación del registro de partidos políticos.

## **ii. La ausencia definitiva del Consejero Presidente del Instituto Electoral de Morelos**

En segundo término, el partido político actor sostiene que es anticonstitucional el artículo 105 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos, porque estipula que en el caso de configurarse la ausencia definitiva del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Morelos de una sesión convocada, ésta será presidida por alguno de los Consejeros Electorales que los demás integrantes del órgano electoral elijan. En este sentido, según el partido político promovente, no se toman las medidas previsoras necesarias para que el máximo órgano electoral local funcione válidamente de darse el supuesto de que el Consejero Presidente se ausente de manera definitiva, es decir, deje por cualquier circunstancia el cargo de Consejero Presidente. Este supuesto dejaría incompleto y por consiguiente inexistente o nulo al órgano electoral citado, dado que el artículo 95 del propio Código Electoral señala que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Morelos está integrado por:

- I. Un Consejero Presidente,
- II. Cuatro Consejeros Electorales,
- III. Un Secretario Ejecutivo,
- IV. Un representante por cada grupo parlamentario del Congreso del Estado; y
- V. Un representante por cada partido político con registro, o coalición.

Asimismo, se señala que en el artículo 100 del Código Electoral de Morelos, se indica que las ausencias temporales y definitivas de los Consejeros Electorales serán cubiertas por los suplentes, en el orden de prelación en que fueron designados. Las ausencias temporales no excederán de 90 días naturales fuera de los procesos ordinarios o extraordinarios de elecciones; en períodos electorales éstas no excederán de cinco días naturales, por lo que dicha previsión protege la debida integración y valida el buen funcionamiento del máximo órgano electoral en el Estado de Morelos. Agrega que el Congreso del Estado "faltó al profesionalismo y la objetividad" al no prever las ausencias definitivas del Consejero Presidente, siendo éste un integrante fundamental para el debido funcionamiento y desarrollo de las actividades del máximo órgano colegiado electoral en el Estado.

### **iii. La omisión legislativa en materia de supuestos y reglas para la realización de recuentos totales o parciales de votación**

En tercer lugar, el partido promovente también argumenta la inconstitucionalidad del decreto de reformas locales arriba citado en tanto que incumple la reforma Constitucional Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, que dispone en su artículo sexto transitorio que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en dicho decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En resumen, en este tercer tema de la multicitada acción de inconstitucionalidad 118/2008, la violación alegada por el

partido promovente consiste en el incumplimiento de establecer una regla de recuento de votos requerida bajo el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal que establece que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y que igualmente se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. En otras palabras, la violación consiste en que en Morelos no se instrumentó el sistema local antes citado, y como se puede apreciar de la simple lectura de la legislación del Estado de Morelos, ésta no establece modelo, sistema o disposición alguna para el recuento de votos según alegó en su momento el partido político promovente.

### **b) La óptica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Siendo que el objetivo fundamental del presente ensayo es concentrarnos en la presentación y desglose de una nueva óptica interpretativa en el tema de los convenios de coalición impugnados bajo la normativa del artículo 82 del Código Electoral del Estado de Morelos, a continuación se apuntan únicamente con fines didácticos y de claridad en el seguimiento de nuestro comentario —y a manera de recordatorio— los puntos resolutivos decididos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el sentido de las votaciones sobre los mismos y las tesis emanadas del ejercicio interpretativo del Máximo Tribunal, que si bien se encuentran reproducidas textualmente en la parte inicial de este volumen también pueden consultarse a continuación con las siguientes ventajas: (a) su inmediatez para referencia y consulta cruzada con nuestras observaciones sin tener que buscar y regresar para el mismo fin a otras

secciones de la publicación y (b) su inserción natural como resultado de constituir una parte integral de nuestro comentario, por lo que la repetición relativa del texto de las votaciones y las tesis no es ociosa como podría pensarse a primera vista.

### i. Puntos resolutivos

PRIMERO.— Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.— Se declara la validez del artículo 105 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos. TERCERO.— Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 82 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos. CUARTO.— Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos consistente en regular de manera deficiente en el Código Electoral de esa entidad federativa, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República. En consecuencia el órgano legislativo de esa entidad federativa deberá legislar a la brevedad posible, para corregir la deficiencia apuntada, antes de la celebración de la jornada electoral estatal del próximo cinco de julio de dos mil nueve. QUINTO.— Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

### ii. Sentido de las votaciones

Por unanimidad de once votos se aprobaron los puntos resolutivos **Primero**, en cuanto a que es procedente la acción de inconstitucionalidad, **Segundo**, en cuanto a reconocer la validez

del artículo 105 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos, y **Quinto**, en cuanto a la publicación de la resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; por mayoría de seis votos de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, y Valls Hernández que consideraron que debía declararse la invalidez del artículo 82 del Código Electoral impugnado y de cinco votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia que estimaron que debía reconocerse la validez del precepto, se decidió desestimarse la acción de inconstitucionalidad en ese aspecto, puesto que si bien se dio la votación mayoritaria por la invalidez, no se alcanzó la votación calificada referida de ocho votos lo que se contiene en el resolutivo tercero; y por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Silva Meza se aprobaron los Puntos Resolutivos **Primero**, en cuanto a que es parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad, **Cuarto y Quinto**, en cuanto a que también se publique la resolución en el *Diario Oficial de la Federación* y en el *Periódico Oficial del Estado de Morelos*, votando en contra la señora Ministra Luna Ramos, y los Ministros Franco González Salas y Presidente Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular sendos votos respecto del artículo 82 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos y de la omisión legislativa.

### iii. Las tesis

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE MORELOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA AUSENCIA DEFINITIVA DE SU

CONSEJERO PRESIDENTE DÉ LUGAR A LA ELECCIÓN DE UN NUEVO TITULAR DE ESE CARGO POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE CERTEZA ELECTORAL.—Del análisis sistemático de los artículos 95, 96 y 100 del Código Electoral del Estado de Morelos se colige que no se prevé que el Consejero Presidente por sus ausencias definitivas pueda ser sustituido por suplente alguno, a diferencia de los demás Consejeros Electorales cuyas ausencias temporales o definitivas se cubrirán mediante los suplentes en el orden en que fueron designados. De lo anterior se deduce que la ausencia definitiva del Consejero Presidente da lugar a la elección de un nuevo titular de ese cargo por parte del Congreso del Estado, lo que no viola el principio de certeza electoral contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dicho principio no exige que deba seguirse la misma regla ante la ausencia definitiva de todos los Consejeros Electorales, esto es, mediante los respectivos suplentes.

Acción de inconstitucionalidad 118/2008. Partido de la Revolución Democrática. 9 de diciembre de 2008. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 67/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve.<sup>73</sup>

RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN

<sup>73</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1443, tesis P.J. 67/2009; IJS: 166933

IV, INCISO I), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL.—Del precepto constitucional referido deriva que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que en materia electoral se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. Ahora bien, cuando esta adecuación no se verifica en un Código Electoral por referirse la disposición legal relativa al recuento de votos, circunscribiendo las reglas sólo a unos recuentos y no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, y en cuanto a las diferentes elecciones que se practican, debe considerarse que se incurre en una omisión legislativa acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", debiendo clasificarse como relativa en competencia de ejercicio obligatorio. En este tenor, y conforme a la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.", se concluye que aceptándose el principio general de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio resulta inaplicable cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, y en consecuencia deberá legislarse a la brevedad, antes de la celebración de la siguiente jornada electoral, para ajustarse al mandato constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 118/2008. Partido de la Revolución Democrática. 9 de diciembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 68/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve.

Nota: Las tesis P./J. 11/2006 y P./J. 5/2008 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 1527 y XXVII, febrero de 2008, página 1336, respectivamente.<sup>4</sup>

### **3. NUESTRA PROPUESTA DE ÓPTICA ANALÍTICA DE LA PROBLEMÁTICA CONCEPTUAL QUE ENTRAÑA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2008 CON ÉNFASIS ESPECIAL EN LA IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 82 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE MORELOS, EL TEMA DE LOS CONVENIOS DE COALICIÓN Y LA CONSERVACIÓN Y PÉRDIDA DEL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS A LA LUZ DEL VOTO ACLARATORIO DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

#### **a) Aclaraciones**

Los tres temas fundamentales que entraña la acción de inconstitucionalidad 118/2008 y que son:

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1455, tesis P./J. 68/2009; IUS:166839

- a) La polémica sobre la constitucionalidad de los convenios de coalición de partidos políticos —bajo la tipología del impugnado artículo 82 del Código Electoral de Morelos— que implica la conservación o pérdida del registro paralelamente a la postulación de candidatos políticos;
- b) La ausencia definitiva del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Morelos (artículo 105 del Código Electoral de Morelos) y,
- c) La omisión legislativa local en materia de un sistema integral para el recuento total o parcial de votaciones, tienen todos, sin duda, una gran relevancia coyuntural en México actualmente en tanto que en los últimos 10 años cíclicamente han aparecido en el escenario político-electoral como temas/problema irresueltos en la regulación y en la práctica electoral, por lo que los tres han dado lugar a sendas reformas constitucionales, electorales y diversas impugnaciones de inconstitucionalidad lo que hace que, como ya habíamos adelantado, la acción de inconstitucionalidad 118/2008 constituya un verdadero microcosmos de algunos de los temas más problemáticos de la institucionalidad electoral mexicana.

Sin embargo, y como también ya habíamos adelantado, y dadas las limitaciones de extensión de un comentario como el presente, decidimos enfocar nuestro análisis y propuestas fundamentalmente sobre el tema y la polémica de la constitucionalidad de los convenios de coalición de partidos políticos —bajo la tipología del impugnado artículo 82 del Código Electoral de Morelos— que implica la conservación o pérdida del registro paralelamente a la postulación de candidatos políticos en espe-

cial bajo los argumentos del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que a continuación solamente esbozaremos algunas pinceladas breves sobre la relevancia y el contexto de los restantes dos temas, para luego pasar al análisis detallado y profundo del referido tema central de este comentario.

Por último, debo destacar que la razón fundamental por la que el tema de las coaliciones se separa cualitativamente de los otros dos tópicos y exige un trato especial, radica en que tal como se nos presenta en la acción de inconstitucionalidad 118/2008, tanto la ausencia definitiva del Consejero Presidente del Consejo Electoral de Morelos, como la omisión legislativa en materia del recuento total o parcial de votos implican ante todo un defecto de técnica legislativa. En otras palabras, implican deficiencias ya sea en la ingeniería legislativa —el caso de la ausencia definitiva del Consejero Presidente— en que la falta de claridad conceptual conduce a la impugnación y, en el segundo caso, la existencia de una típica omisión legislativa que también es un defecto de técnica legislativa del legislador local en Morelos.

En contraste, el tema crucial de las coaliciones, por otro lado, implica una polémica muy compleja y tan sofisticada teóricamente que, de hecho, enfrentó a los Ministros de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en su decisión sobre el tema en una votación dividida de seis a cinco en tratándose de la acción de inconstitucionalidad 118/2008, lo que refleja la enorme dificultad que enfrentaron los propios Ministros para encontrar una solución o respuesta judicial a la problemática constitucional y jurídica que implica el tópico y que pretendemos poder esclarecer después de ofrecer al lector unas breves pinceladas sobre los otros dos temas que tienen como denominador común la ya citada deficiencia de técnica legislativa.

**b) Los temas con el denominador común de defecto en la técnica legislativa: la ausencia definitiva de Consejero Presidente en el Consejo General del Instituto Electoral de Morelos y la omisión legislativa en materia de recuentos totales o parciales de votos en la legislación morelense**

**i. La ausencia definitiva de Consejeros Presidentes en Institutos Electorales locales**

A partir de los años noventa del siglo pasado, los órganos electorales en México se erigieron como piezas fundamentales para el funcionamiento del sistema constitucional, estatal e incluso de partidos políticos. El sistema original de integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) que funcionó exitosamente durante 10 años —de 1996 a 2006— con un esquema de Consejeros propietarios y Consejeros suplentes de extracción ciudadana con renovación total cada siete años, fue un sistema formidable vistos los fracasos del actual sistema de integración escalonada aplicado a partir de la reforma de 2007, nuevamente en el año 2008, y por último, en octubre de 2010, con la crisis que llevó a 14 meses con un Consejo General del IFE incompleto hasta su integración en diciembre de 2011 mediante una decisión cupular y sin amplia consulta a la ciudadanía haciendo a un lado la convocatoria y el proceso de selección de 136 ciudadanos que de buena fe participaron en la convocatoria de 2010.

Por otro lado, cabe destacar que la supresión de los Consejeros suplentes a nivel federal y la falta de normas claras y eficaces respecto a la sustitución de los Consejeros Presidentes ante su ausencia definitiva como en el caso de Morelos bajo la acción de inconstitucionalidad 118/2008, nos indica que hay que re-

considerar la ingeniería constitucional aplicada en materia de la integración de los órganos electorales en México.

Ahora bien, también cabe añadir que en parte el problema de la falta de precisión normativa y la endémica abulia legislativa —debido a una técnica legislativa deficiente— en la regulación clara y detallada de supuestos de ausencia definitiva de Consejeros Presidentes en institutos electorales locales también está relacionado indirectamente con el hecho de que los partidos políticos y los propios legisladores federales y locales no se deciden a adoptar una postura entre los dos extremos de los sistemas de integración y organización de la institución cupular del arbitraje electoral:

a) El que brinda independencia y autonomía a los institutos electorales enfatizando su ciudadanización, o inclinarse —como en la actualidad— por

b) La construcción de institutos electorales sumisos, dependientes y disfuncionales (con falta de claridad en las normas en materia de sustitución de consejeros presidentes ausentes de manera definitiva, por ejemplo).

Por otro lado, también cabe destacar de manera particular que la acción de inconstitucionalidad 118/2008 precedió a la arriba referida agudización de la crisis que se vivió en la integración del Consejo General del IFE de octubre de 2010 a diciembre de 2011.

En el anterior sentido, a partir de dicha crisis, surgida en parte nuevamente por la parálisis del Poder Legislativo —ahora en cuanto al nombramiento de consejeros— en la actualidad

—2012— es factible establecer que desde la Suprema Corte podría propiciarse un viraje de rumbo en la configuración institucional de esquemas de integración de los órganos electorales, lo que confirma y apunta la nuestra postura de que la Corte debe reconocer y enfrentar con brío la posibilidad de su nuevo papel como un poder "catalizador" del cambio de estructuras y paradigmas jurídicos en México —entre ellos los electorales— ante la endémica parálisis legislativa y la propensión al intervencionismo del actual Ejecutivo en temas tanto legislativos como judiciales.

## **ii. La omisión de un sistema para el recuento total o parcial de votos**

Otro de los temas relevantes contenidos en la acción inconstitucional referida es el de los recuentos totales o parciales de votos.

Ahora bien, sobre el anterior tópico, cabe destacar que bajo un escenario de estabilidad política y electoral prolongados, el recuento de votos constituye una herramienta escondida quizá incluso en el "último cajón" de las herramientas electorales.

Pero, en contraste, bajo un escenario de crisis como el que ya hemos detallado en rubros anteriores de este ensayo o de transiciones abortadas o inconclusas, el recuento de votos se convierte en una verdadera "válvula de escape", a veces, la última de ellas para evitar el naufragio social ante una elección impugnada por la mayoría de la sociedad.

Bajo este último escenario y siendo el recuento de votos el tema —de todos los que hemos analizado en este ensayo— con

el mayor parentesco o liga con la función propiamente judicial, pensamos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tener particular cuidado al construir análisis claros, eficaces y de vanguardia que funcionen tanto a nivel federal como local y que, en síntesis, deben llegar a resoluciones en la materia —sin ánimos de invasión de esferas legislativas— observando algunos de los siguientes lineamientos-guía respecto a los recuentos totales o parciales de votación:

1. Existencia de criterios profesionales que promuevan la *Claridad Contable*.
2. Limitación a su mínima expresión de las trabas operativas burocráticas.
3. Conservación de la integridad física y documental de origen de los paquetes electorales.
4. Calibrar el justo medio entre la participación y la vigilancia ciudadanas y los intereses partidistas legítimos.
5. Enfatizar la naturaleza jurídica del recuento de votos ante todo como un mecanismo de excepción y de emergencia.

c) *Consideraciones teóricas y prácticas en materia de convenios de coalición y conservación y pérdida de registro de partidos políticos y el espíritu del artículo 41 constitucional federal*

#### i. **Generalidades**

Las coaliciones, la integración de los órganos electorales y el recuento de votos son —como ya adelantamos en rubros ante-

riores—temas no sólo polémicos, sino tópicos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tomar en cuenta que en sus decisiones debe adoptar una postura que nosotros calificaríamos como de verdadera impulsora de una "ingeniería constitucional" a través del uso de la imaginación, la prudencia y la creatividad jurídica de sus Ministros en su función de interpretación de la norma constitucional que esté más en armonía con la vanguardia mundial de la interpretación constitucional en la materia y con las necesidades siempre cambiantes de la sociedad mexicana.

Al observarse las anteriores consideraciones, la Suprema Corte mexicana contribuirá a diseñar el andamiaje de una nueva estructura constitucional y jurídica acorde al México del Siglo XXI, por lo tanto guiando a la sociedad y al poder legislativo que a últimas fechas se ha evidenciado a sí mismo como un poder disfuncional que no responde a la dinámica presente en la sociedad mexicana debido a:

- (a) La parsimonia y lentitud con que se procesan las iniciativas legislativas;
- (b) La frecuente falta de acuerdos entre los principales grupos parlamentarios;
- (c) Al uso de la aprobación o rechazo de iniciativas de ley como un arma de chantaje político electoral; y
- (d) A la práctica de congelar iniciativas indispensables para el desarrollo nacional mediante argumentos de incompatibilidad ideológica o de defensa de instituciones caducas.

En el anterior sentido y ante la citada "disfuncionalidad" legislativa, el Poder Judicial —vía la Suprema Corte de Justicia—

tiene que asumir de manera emergente un papel más protagónico y acertivo que sirva de ejemplo y acicate al legislativo y, más importante aún, de esperanza para la sociedad mexicana de que las instituciones del Estado mexicano entienden su realidad contextual y están dispuestas a asumir los riesgos inherentes a la acción inmediata para restaurar y encender los motores esenciales del Estado mexicano.

Así pues, las anteriores consideraciones nos conducen a poder afirmar que es prioritario que la Suprema Corte mexicana asuma inmediatamente una "nueva función" compensatoria ante la falta de sincronía funcional del Legislativo con la dinámica social, interviniendo decididamente ante el enfrentamiento paralizante que se presenta entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y que nos ha llevado a un peligroso *impasse* institucional que hoy día nos amenaza a todos como sociedad y como país.

Bajo el anterior contexto, el objetivo de los siguientes comentarios será evitar —en la medida de lo posible— repeticiones textuales de los análisis o valoraciones contenidas en los rubros de los informes y las consideraciones —con la excepción ya antes citada de las votaciones y las tesis que sí reproducimos— contenidos en los documentos oficiales de la acción de inconstitucionalidad 118/2008, y que en todo caso el lector puede consultar en los apartados anteriores de esta publicación para poder concentrarnos en arrojar luces sobre los temas referidos desde una perspectiva teórica, práctica, histórica-comparativa y sociológica que contextualice los temas en su real dimensión política para poder posteriormente equilibrar el debate, reencauzar reflexiones, apuntalar futuras consideraciones, sentencias y jurisprudencia, y contribuir así a lograr un tratamiento integral de los temas que auxilie a los especialistas a comprender mejor

—mediante el uso de un análisis sociológico profundo— las acciones de inconstitucionalidad excepcionales como la de referencia y cuya resolución puede tener consecuencias fundamentales para el futuro de las instituciones político-electorales y democráticas en México.

### **ii. Las coaliciones de partidos políticos**

El tema de las coaliciones está vinculado de manera íntima a la estabilidad y a la viabilidad política del país y nos conduce a una revisión ineludible de la historia electoral mexicana reciente en especial en la conformación, integración y funcionamiento de los institutos electorales locales. Por otro lado, tiene también puntos de contacto con el tema de los gobiernos divididos y se encuentra también conectado con el gran debate nacional sobre la forma de gobierno adoptada en México a nivel constitucional y sobre la necesidad de modificar o no el diseño de la actual estructura de la forma de gobierno en México.

Asimismo, el tema de las coaliciones de partidos políticos tiene puntos de contacto con el tema del sistema de partidos políticos y la patología de la llamada "partidocracia", que en la actualidad nos ha llevado a escenarios inconvenientes bajo los cuales la crítica fundamental en materia de coaliciones es la posibilidad de practicar una especie de fraude a la voluntad ciudadana mediante coaliciones "artificiales" forzadas o conveniencias que no implican una coincidencia de plataformas, ideologías e intereses entre partidos coaligados, sino intentos de supervivencia y conservación del registro de instituciones partidistas desarrraigadas o de utilería que sólo provocan indignación ciudadana ante la recepción partidista de prerrogativas,

financiamientos y tratamientos de excepción a costa del erario público y violentando el espíritu de la legislación electoral respecto a la verdadera naturaleza y funciones de los partidos políticos en México.

a) *La flexibilidad analítica e interpretativa como herramienta fundamental en el actual contexto político electoral nacional en tratándose de coaliciones y la conservación y pérdida del registro de partidos políticos*

El tema de las coaliciones de los partidos políticos nos lleva a recordar la actualmente abandonada figura del llamado registro condicionado existente en el pasado electoral mexicano y eliminada de la actual estructura normativa comicial como una válvula de salvación temporal de partidos políticos —endeble o aún en estado de germinación— que en su momento se contempló en el andamiaje electoral mexicano como una medida de apoyo excepcional en un Estado benefactor para partidos políticos ciertamente anémicos, o coyunturalmente carentes de apoyo social y político, que al verse amenazados con la "desaparición institucional" y de no existir el registro condicionado se hubieran visto obligados a buscar una forma de sobrevivencia mediante alguna de las siguientes vías:

a) Se acoge a figuras de apoyo institucional como las asociaciones políticas o como el citado registro condicionado del pasado electoral mexicano que le brinda oxígeno temporalmente mientras logra convencer a un número suficiente de ciudadanos de que representa una corriente digna de apoyo;

b) O bien, y también dentro de la institucionalidad electoral, se "aferra" a la figura de la coalición estirando al límite el espí-

ritu de la normativa de las mismas acordando —vía pacto en los convenios de coalición— una redistribución y contabilidad de porcentajes de votos que aunque no obtenidos directamente por el instituto político de que se trate le puedan servir como una "tabla de salvación institucional" —temporal en algunos casos— para sobrevivir en el escenario político nacional o local legítimamente mientras se fortalece al amparo de un futuro apoyo ciudadano factible o incierto.

Ahora bien, la anterior opción entraña el peligro —como afirmó el Ministro Cossío en su voto aclaratorio— de partidos políticos "fachada" o de "utilería" o carentes de representación que en efecto fraudulentamente busquen mediante pactos en los convenios de coalición una supervivencia inmerecida y parásitaria que drena recursos al erario público y desprestigia la institucionalidad electoral.

Es aquí, sin embargo, en donde entra en juego una de las aportaciones analíticas del presente comentario a la referida acción de inconstitucionalidad 118/2008, y que sería la afirmación de que desde nuestra perspectiva, la razón más poderosa para adoptar una actitud quizá más flexible en la materia de las coaliciones de la que hasta ahora se ha adoptado en nuestro país y que se refleja en algunas de las opiniones de los Ministros de la referida acción de inconstitucionalidad, es que la flexibilidad o tolerancia en materia de interpretación de casos que implican el tema de las coaliciones "sospechosas", es que bajo la actual coyuntura de conflicto, de crisis de seguridad, y el peligroso fortalecimiento de la delincuencia organizada y del potencial de entrar en una etapa de "narco-elecciones", implica que debemos tratar de auspiciar todo lo que signifique una contribución a la construcción de la sociabilidad, la institucionalidad

y la fortaleza de las instituciones electorales a través de la figura de los partidos políticos "integrados" a un sistema constitucional electoral y nunca a través de una alternativa de exclusión de grupos o corrientes aglutinados en partidos políticos endebles o frágiles lo que solamente conduciría a una exacerbación de las actuales condiciones críticas y a una eventual explosión social.

*b) La interpretación constitucional de normas de contenido electoral en escenarios sociales críticos e inestables*

A mayor abundamiento, es entendible y adecuada —bajo un escenario de estabilidad política electoral— la consideración que hace un grupo de Ministros sobre la necesidad de que exista un mínimo de "razonabilidad" [En este sentido, véase el voto aclaratorio del Ministro Cossío] en los pactos y convenios de coalición, que no quede al arbitrio de las nomenclaturas o élites de los partidos sino que provenga de la institucionalidad electoral creada por los Poderes Legislativos locales que no abdiquen de su competencia en esta materia dejando el territorio libre a las dirigencias partidistas para negociar y transferir mediante contabilidades sospechosas porcentajes de votos para lograr la conservación del registro de partidos desarraigados o sin mérito por carecer de representatividad ciudadana.

Sin embargo, bajo un contexto de crispación y fragilidad electoral como el existente en 2012, incluso la Suprema Corte de Justicia mexicana mediante sus valoraciones, decisiones y opiniones debe —probablemente— inclinarse en vísperas de la elección presidencial y legislativa de 2012 por una línea de interpretación de normas constitucionales de contenido electoral que al menos temporalmente sea flexible y visionaria pero no

para ser excesivamente tolerante o deformar el espíritu del articulado constitucional federal o local en materia de coaliciones y conservación de registro de partidos, sino para ofrecer como ya adelantábamos arriba oxígeno vital e indispensable a aquellos institutos políticos que de buena fe requieran únicamente un poco de oxígeno o bien una interpretación flexible de los convenios de coalición que les permita sobrevivir un ciclo electoral más antes de ser condenados al ostracismo electoral y probablemente orillados —nos referimos a los integrantes extremistas de dichos partidos— a buscar formas de expresión política y social en las filas de la marginalidad meta-institucional o de la delincuencia organizada, o de grupos insurgentes o terroristas que ante los ojos de quien carece de opciones institucionales son la última posibilidad de expresión como aconteció en los años setentas en que justamente la condición de marginación y clandestinidad —incluso de grupos guerrilleros beligerantes— llevó a un Estado mexicano afortunadamente visionario en ese momento a impulsar una gran reforma político-electoral como la de 1977 bajo la pluma y la creatividad de Jesús Reyes Heroles para que en lugar de forzar una continuada exclusión en la marginalidad y clandestinidad mejor se incorporará a dichos elementos, grupos y personajes a la arena institucional de la formación de partidos políticos con lo cual se desactivó la "bomba de tiempo" que en aquel momento de los años setentas del siglo pasado implicaba un potencial de desestabilización creciente y de peligro grave para las instituciones estatales.

Cabe recordar bajo este ejemplo histórico, que la inmensa mayoría de las corrientes, personajes y grupos marginales y clandestinos acudieron al llamado del Estado "reformador" de las instituciones políticas y se integraron mayoritariamente de buena fe —vía asociaciones políticas y partidos políticos— a la institu-

cionalidad en ese entonces aún germinal de un potencial Estado democrático que brindaba un "derecho de entrada" al sistema incluso a sus críticos más feroces.

Ahora bien, una vez integrados a la institucionalidad los actores políticos antes marginales domestican el conflicto, la animosidad y la explosividad social transformándose éstos en diálogo parlamentario y político, condiciones que finalmente son ideales para el fortalecimiento y conservación de los avances democráticos.

Con posterioridad, el perfeccionamiento y el fortalecimiento del sistema electoral mexicano mediante mayores accesos a los medios masivos de comunicación y al financiamiento público con sendas reformas —inicialmente tibias en 1986 y 87— y sólidas y de vanguardia bajo la reforma de 1996, afianzaron aún más la visión de que es preferible integrar a la llamada "institucionalidad política-electoral" a las diversas corrientes de pensamiento e inquietudes político-electorales evitando la posición extrema de la exclusión y la clandestinidad a la que se ven orillados los partidos políticos que pierden su registro local o nacional y que se quedan en la desesperación de la inexpressión y de la inexistencia institucional.

### c) *La naturaleza jurídica de las coaliciones*

A continuación, presentaremos una serie de consideraciones conceptuales sobre la naturaleza jurídica de las coaliciones que constituyen una aportación fresca y novedosa —idónea desde nuestra óptica— para encontrar una posible solución a la polémica de las coaliciones y la conservación y pérdida de registro de partidos políticos bajo la acción de inconstitucionalidad 118/2008.

Bajo un análisis meramente superficial parecería ser que la naturaleza jurídica de la coalición es fundamentalmente su temporalidad relativa en tanto su surgimiento obedece a circunstancias coyunturales que una vez desaparecidas o superadas y remplazadas por la regularidad institucional de la identidad particular de los partidos integrantes de las mismas desaparecen o dejan de existir para dar paso a la llamada regularidad institucional partidista.

Sin embargo, un examen más profundo nos permite apreciar que algunas coaliciones de partidos sufren una real mutación, se transforman de hecho en una entidad política con vida propia y distinta de los partidos políticos que la integran. De esta manera, en un tiempo y espacio determinados algunas coaliciones se transforman en una suerte de "mega partido", lo que abre todo un abanico y espectro de posibilidades teóricas y legislativas y por lo tanto de interpretaciones judiciales —en el caso de este ensayo— de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en tratándose de criterios en materia de coaliciones, registro de partidos políticos y pérdida de registro de los mismos.

*d) La postura del Ministro José Ramón Cossío*

Cabe aclarar antes de detallar y profundizar las consideraciones teóricas sobre la temática de las coaliciones, que el objetivo de nuestros comentarios es arrojar nuevas luces sobre las consideraciones hechas en especial en la opinión del Ministro José Ramón Cossío Díaz en su voto aclaratorio en torno al artículo 82 del Código Electoral del Estado de Morelos, en la multicitada acción de inconstitucionalidad 118/2008. En el caso del Ministro Cossío, citamos integral y textualmente su postura en cursivas —con nuestras observaciones intercaladas— como

introducción a nuestra propuesta alternativa de interpretación, y en la que el Ministro establece a la letra:

*En sesión de nueve de diciembre de dos mil ocho, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 118/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de los artículos 82 y 105 del Código Electoral del Estado de Morelos, y de la omisión consistente en no garantizar los supuestos y las reglas para la realización, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, de los recuentos totales o parciales de votación.*

*En este voto únicamente me referiré a la impugnación del artículo 82 del Código Electoral de la mencionada entidad federativa, respecto al argumento del partido político promovente, en el que adujo violación al artículo 41 de la Constitución Federal, dado que si un partido no alcanzare, por sí mismo el porcentaje requerido para conservar su registro, la votación de la coalición —suma de la votación total de los partidos coaligados—, puede servir como base para la conservación de partidos en lo particular, siendo que el efecto del convenio de coalición lo es para la postulación de candidaturas y no para la conservación del registro.*

*En la sentencia se desestimó la impugnación de este precepto, porque no se alcanzó la votación necesaria prevista en el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal pues sólo seis ministros opinamos que el precepto resultaba inconstitucional, mientras que cinco sostuvieron su validez.*

*No obstante la anterior desestimación del artículo impugnado, quiero aclarar mi posición en este asunto.*

*En mi opinión el artículo 82 del Código Electoral del Estado de Morelos es inconstitucional, porque establece la posibilidad para que los partidos políticos coaligados convengan en el convenio de coalición el mínimo para mantener el registro de acuerdo al porcentaje de votos de cada partido coaligado. Esta posibilidad es violatoria de la Constitución Federal ya que es una facultad exclusiva de las legislaturas locales.*

Comentario. Sobre esta postura del Ministro Cossío habría que resaltar brevemente que si analizamos —así sea someramente, la historia de la regulación jurídica de los partidos políticos— observaríamos que durante la mayor parte de ésta —que en sí misma es bastante corta— la vida interna partidaria, así como la dinámica de las relaciones entre partidos quedaban fuera de la esfera normativa que el Estado contemplaba como relevante puesto que se adoptaba preferentemente una actitud de "dejar hacer, dejar pasar".

En este sentido, aunque en la actualidad los avances del régimen jurídico de los partidos como, por ejemplo, la existencia de financiamiento público y otras prerrogativas que hacen indispensable un control más estricto de la vida partidaria, nuestra opinión es que la postura maximalista en la regulación de los partidos incluyendo la del Ministro Cossío es excesiva y por tanto está desfasada respecto del contexto mexicano actual.

*En efecto, ya el Tribunal Pleno ha señalado que la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas y ante el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho, se hace nece-*

sario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

Así, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

En el mismo sentido, la segunda parte de la fracción I del artículo 41 constitucional invocado, establece una disposición que confiere una facultad al legislador ordinario para que determine "las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". En cuanto a esto último se ha sostenido que esta disposición constitucional establece, a través de una norma competencial, una potestad y, correlativamente, una sujeción.

Comentario: Vale la pena en este punto hacer un alto en el análisis, puesto que no queda claro en qué consiste la "intervención en el proceso electoral" de los partidos que de inicio parece ser un concepto muy amplio que requiere de límites lógicos y apropiados en el diseño del sistema político y constitucional. En este sentido, la mayor parte de los asuntos internos de los partidos así como la interacción entre ellos deben quedar fuera del ámbito regulatorio del Estado so pena de correr el riesgo de emascular la acción política de los partidos vía su sobreregulación tal como ha acontecido con la normativa relativa a los debates políticos y al periodo de la llamada "intercampaña" que tantas confusiones y roces evitables ha ocasionado durante el proceso electoral de 2012.

Respecto a la potestad, se trata de una potestad legislativa, es decir, una potestad para producir normas jurídicas, cuyo ejercicio es inexcusable toda vez que la intervención del legislador ordinario está prevista expresamente en la Constitución a través de una remisión y, en esa medida postulada por ésta y, si bien tiene libertad de configuración legislativa, no puede ejercerla más que dentro de los límites que la propia Constitución impone. En este sentido, los sujetos normativos de la potestad legislativa son tanto el legislador ordinario federal como el ordinario estatal o local. La materia o alcance de la potestad legislativa radica, por un lado, en determinar las normas y requisitos de los partidos políticos para su registro legal y, por otro, en determinar o establecer en la ley las "formas específicas" de la intervención de los partidos políticos tanto nacionales como estatales o locales en el proceso electoral.

Así, mediante el ejercicio de la referida potestad normativa por el legislador ordinario, los partidos políticos (tanto nacionales como locales) están sujetos a las "formas específicas" de su intervención en el proceso electoral. El ejercicio de esta potestad entraña a modificar la situación jurídica de los partidos políticos. Esa sujeción tiene efectos que se traducen en el otorgamiento de derechos y prerrogativas electorales, así como en el establecimiento de obligaciones.

Comentario: Nuevamente cabe señalar que la expresión "formas específicas" desde nuestra óptica no implica una limitación vía un listado exhaustivo de formas de intervención de los partidos en el proceso electoral comenzando con el hecho de que el concepto de la "política partidaria" que es un término fundamental y más amplio que el de proceso electoral a que se refiere la Constitución no se encuentra regulado propiamente

ni por la Constitución ni por el COFIPE e incluye modalidades de alianzas y coaliciones informales no reguladas jurídicamente. En este sentido, algunos aspectos de la regulación "maximalista" de las coaliciones vinculadas a la Acción de Inconstitucionalidad 118 se encuentran desde nuestro punto de vista en una zona nebulosa indebidamente regulada por el Estado tanto legislativamente como por las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*En cuanto a la parte relativa al registro legal de los partidos políticos, también el Tribunal Pleno ha precisado que la importancia de reconocer en la Constitución dicha figura es el efecto constitutivo que se genera, ya que el legislador ordinario establece, por regla general, un procedimiento legal para que los solicitantes que pretendan constituirse como partido político para participar en las elecciones obtengan su registro ante la autoridad administrativa electoral, ya sea federal o local, según sea el caso. El referido registro tiene así efectos constitutivos, toda vez que los derechos, prerrogativas y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen del acto de la autoridad consistente en otorgar el registro legal correspondiente. Así, quienes se constituyan como partidos políticos, al obtener el registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica (como personas morales de derecho público) con el carácter de entidades de interés público, que les permite gozar de los derechos, garantías, financiamiento público y prerrogativas electorales y correlativamente estar sujetos, a la vez, a las obligaciones establecidas en la ley.*

Comentario: Respecto a la anterior afirmación, cabe destacar que un análisis profundo que incluya consideraciones sobre la tipología del origen de los partidos políticos ya sea de génesis histórico-externo o bien a través de decisiones unilaterales

de líderes carismáticos como fue el caso del primer antecedente del PRI en 1929 —el PNR— refuta parcialmente lo que parece ser una afirmación de que sólo existen para la vida política aquellos partidos con "registro" oficial. Es claro, por ejemplo, que históricamente los dos principales partidos mexicanos de mayor arraigo preceden por décadas en su existencia y participación en el ejercicio de la política en nuestro país al propio régimen jurídico de los partidos en México que actualmente obliga a los partidos a registrarse para que se genere el efecto constitutivo que le da vida "oficial" a un partido.

En otras palabras, un análisis profundo de la figura de los partidos nos muestra que en la práctica despliegan una enorme variedad de actividades, actos y patologías que escapan a la regulación jurídica y constitucional de los partidos y que en su mayoría no implican una necesidad de regulación o limitación vía una sobreregulación asfixiante que se inserte en la tendencia regulatoria maximalista que en este momento y contexto mexicanos requieren recalibrarse para permitir privilegiar toda expresión política que busque "abonar" al terreno de la institucionalidad existente y evitando a contrario sensu toda expresión de exasperación política que ante la sobregulación o inflexibilidad regulatoria —penalización de coaliciones pactadas para la conservación del registro electoral— caiga en la tentación de la marginalidad o incluso la clandestinidad como arenas para la supervivencia política como se verá en la siguiente sección de este comentario.

*Así, los partidos políticos que se constituyan y registren conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a las leyes electorales de las entidades fede-*

tivas, incluido el Distrito Federal, según el caso, disfrutan de una garantía de permanencia en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, particularmente los necesarios para obtener su registro. De ahí que, por ejemplo, se establezca en las leyes electorales que los partidos políticos están obligados a mantener en todo tiempo el mínimo de afiliados requeridos para su constitución o registro, o que deban mantener en funcionamiento a sus órganos de gobierno, de conformidad con sus estatutos y que, precisamente, una causa de la pérdida de registro es haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro. Por lo tanto, el incumplimiento de tales requisitos trae aparejada, mediante el procedimiento legal respectivo de pérdida de registro, y por consiguiente, de los derechos y prerrogativas que les confiere la ley.

Por su parte, en lo concerniente a los requisitos para la creación de los partidos políticos, también se ha sostenido por el Tribunal Pleno que si bien, en principio, existe una delegación al legislador, ésta se sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Comentario: Nuevamente, el concepto de las "finalidades constitucionales" a que se refiere el Ministro Cossío no es exhaustivo puesto que como expresamos ya líneas arriba hay dinámicas complejas en la vida de los partidos que escapan a la regulación jurídica —ya sea porque ésta no existe aún como tal o porque no deben ser reguladas— so pena de alterar el equilibrio natural del sistema político y electoral mexicano. Como ejemplo palpitantemente actual está el caso de las redes sociales existentes en el Internet y que dan cabida a actos de partidos,

de candidatos y hasta de ciudadanos, no regulados aún en toda su profunda complejidad pero que sin duda tienen repercusiones en el proceso electoral de 2012. A guisa de ejemplo, basta citar el caso del movimiento #Yo Soy 132. En este caso, procede que resaltemos nuestra postura de que la gran mayoría de los actos de partidos que se dan en el ámbito no regulado del Internet deben permanecer libres de intentos regulatorios excesivos que sólo añadirían más problemas a los procesos electorales sin resolver ninguno de ellos de forma genuina.

Así entonces, sí corresponde al legislador ordinario, tanto federal como local, establecer las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos (que tiene que ver con su constitución, ya que, como se explicó el registro de los partidos políticos tiene un carácter constitutivo), esto es, las normas relativas a las puertas de entrada de los partidos políticos, consecuentemente se sigue, en forma natural, que también le compete regular la conservación y pérdida del registro legal (las puertas de salida), siempre que se ajuste a los parámetros constitucionales.

Posteriormente y ya en sus afirmaciones a manera de conclusión el Ministro Cossío afirma que:

... es claro que si en el caso el legislador local delegó a los partidos políticos coaligados la posibilidad de que a través del convenio de coalición, pacten el porcentaje requerido para conservar su registro, se excedió en sus facultades, es competencia del legislador local establecer las normas y requisitos para la permanencia del registro de los partidos políticos.

Por ello, no cabe duda que el artículo 82 del código electoral del Estado de Morelos al señalar "y de conformidad con lo que

establezca el convenio de coalición respecto al porcentaje de votos de cada partido", vulnera este postulado constitucional, pues la legislatura local se apartó de las bases impuestas por la Constitución Federal delegando a los partidos políticos, a través del convenio aludido, los porcentajes de votos de cada partido para conservar su registro.

e) Una reconceptualización de las coaliciones de partidos como "mega partidos" con identidad propia temporal

Ahora bien, recordando las afirmaciones que hicimos anteriormente en la parte inicial del presente ensayo destacando la excepcionalidad contextual del escenario político electoral vigente de 2009 al 2012 en México que en esencia establecen que es indispensable y altamente conveniente revalorar los criterios de inflexibilidad y maximalismo regulatorio en materia de convenios de coalición y pérdidas de registro de partidos políticos a nivel local que aunque bajo un escenario de estabilidad y normalidad se imponen de manera lógica e incontestable, en el actual escenario de crisis y crecimiento de movimientos, corrientes y grupos que habitan la marginalidad institucional, la revaloración que sugerimos se impone como la fórmula de preferencia con la aplicación de una gran flexibilidad interpretativa judicial complementada por un minimalismo regulatorio que además debe combinarse con un grupo de consideraciones teóricas y prácticas novedosas que a continuación postularemos y que obligan a un "ajuste" de los criterios citados en otro tiempo y espacio —el año 2008— por el Ministro Cossío, en que una interpretación inflexible de la normativa local que permitía en Morelos el ejercicio —a través de pactos partidistas en convenios de coalición— la conservación artificial y posiblemente fraudulenta del registro de partidos cuyo porcentaje de votos

directo se quedaba por abajo del mínimo establecido para la conservación del registro partidista bajo la propia legislación electoral, pero que bajo el actual contexto existente en el país obliga a la reconsideración de que es preferible posibilitar —normativa y judicialmente— la supervivencia de partidos políticos locales bajo los citados supuestos y no su disolución, extinción o eliminación de la institucionalidad electoral lo que irremediablemente conducirá a sus integrantes, corrientes y movimientos a buscar una expresión política en la marginalidad o clandestinidad lo que irremediablemente establecería puntos de contacto con la delincuencia organizada o con una insurgencia beligerante lo que sí daría al traste con el objetivo primigenio de la regulación jurídica constitucional de los partidos políticos nacionales y locales que tiene su origen en el aparato regulatorio contenido en el artículo 41 constitucional si al final de cuentas resultara que por la aplicación excesivamente rígida e inflexible y la carencia de una interpretación visionaria el sistema de partidos entrara en crisis en parte por un excesivo celo de aplicación hipertécnica y rígida de la normativa electoral constitucional y secundaria y de la teoría y práctica de las coaliciones de partidos políticos en nuestro país.

A continuación, ampliaremos brevemente nuestra aportación teórico práctica sobre una reconceptualización de la naturaleza profunda de las coaliciones de partidos políticos que apuntala nuestra creencia en la imperiosa necesidad de abrir un parentesis en la aplicación de la inflexibilidad y el maximalismo interpretativo y normativo electorales.

Bajo las anteriores consideraciones y la ampliación del criterio de interpretación y contextualización profundos es que afirmamos que siendo algunas coaliciones de partidos —tempo-

ralmente al menos— un "mega partido", la ciudadanía también cambia su visualización de las coaliciones —desvaneciéndose tanto el fenómeno criticado por el Ministro Cossío de la abdicación del legislador local ante las élites de los partidos políticos pactantes de una coalición, como el "fraude" consistente en la transferencia de votos entre partidos políticos para la conservación ilegal del registro— y por tanto apoya tanto a los partidos políticos que la integran como al "mega partido político", esto es, a la coalición, por lo que se abre la posibilidad de que "racional y constitucionalmente" se acepte que los partidos políticos puedan acordar que a través de un convenio —local en el caso de Morelos— que se pueda pactar el porcentaje mínimo para la conservación del registro de partidos políticos integrantes que en lo individual —bajo otro contexto espacial temporal— habrían perdido su registro, sin que ello implique una abdicación competencial de la legislatura local —caso de la acción de inconstitucionalidad 118— a favor de los partidos políticos. Este argumento además, se ve fortalecido a la luz de la historia del origen de los propios partidos políticos a través de distintas etapas en las cuales la vida interna de los mismos —en una etapa inicial— era un asunto de naturaleza particular fuera de la intervención regulatoria del Estado, independientemente de que las prerrogativas contemporáneas como el financiamiento público de los mismos justifiquen una intervención a veces excesiva que raya propiamente en el intervencionismo estatal en la vida interna de los partidos.

*f) Diferencias entre el voto emitido por un partido político y el voto emitido por una coalición*

Por otro lado, apuntala también nuestra propuesta de interpretación "flexible" otro argumento que es el de la naturaleza del

voto por un partido político y la naturaleza del voto por una coalición. En primera instancia, el voto por un partido político específico denota una identidad precisa e inequívoca del membrete, la ideología y los documentos básicos de un partido político específico. Por otro lado, el voto por una coalición implica que la coalición tiene una identidad relativamente imprecisa y amorfa *per se*, no se identifica el membrete de partidos políticos integrantes, sino el de la coalición que por un momento breve, mediano o relativamente largo, se transforma en la mente del elector que emite su voto, en una entidad política "nueva", esto es, en un "mega partido" temporal que es un híbrido de los partidos políticos que lo integran.

La anterior distinción, desde nuestro punto de vista y óptica especializadas, contribuye a resolver un añaño malentendido existente entre especialistas, tratadistas e incluso entre Magistrados, y Ministros y Consejeros e incluso legisladores sobre el tema. Bajo el escenario teórico-práctico que propongo, hay que llevar el énfasis de los argumentos y análisis de la actual inclinación a "satanizar" a las coaliciones y los pactos y convenios entre partidos, que parecen suplantar la actividad del legislador local o federal en la transferencia de votos para la conservación del registro partidista y que implica una sospecha de que los partidos y las nomenclaturas de los mismos buscan artificialmente cometer un fraude a la ciudadanía al desplazar un porcentaje de fuerza electoral, esto es, de votos entre los integrantes de una coalición para engañar a la población, hacia una visión totalmente distinta y más generosa —nuevamente enfatizamos bajo el actual escenario de crisis y emergencia nacional— y profunda que ponga el acento en la promoción de cualquier actividad que busque hacer política a través de las instituciones y el marco electoral constitucional y secundario lo que incluye a las coalici-

ciones, so pena de orillar a segmentos de la sociedad —como ya repetimos y enfatizamos previamente— a quedar fuera de la institucionalidad político-electoral si se aplica en el actual escenario la tendencia de la sobrerregulación y la satanización de las coaliciones y el intervencionismo excesivo en la vida interna de los partidos políticos.