

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2008, EN TORNO AL ARTÍCULO 82 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS.

TEMA: Convenios de coalición. ¿En ellos se puede pactar el porcentaje de votos para la conservación del registro de cada partido político?

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 federativa¹, 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

¹ "TÍTULO QUINTO. DE LAS COALICIONES, FUSIONES Y CANDIDATURAS COMUNES. CAPÍTULO I. DE LAS COALICIONES.

ARTÍCULO 82.- 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 votos que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados como mínimo para mantener su registro en los términos de este código y de conformidad con lo que establezca el convenio de coalición respecto al porcentaje de votos de cada partido".

VOTO ACLARATORIO

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 solo seis ministros opinamos que el precepto resultaba inconstitucional, mientras que cinco sostuvieron su validez².

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.

En efecto, ya el Tribunal Pleno ha señalado³ que la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal reconoce a los partidos

² Por mayoría de seis votos de los Ministros Sánchez Cordero de García Villegas, Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Valls Hernández quienes consideraron que debía declararse la invalidez del artículo 82 del Código Electoral impugnado y 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 citado precepto.

³ Esto se sostuvo en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008.

VOTO ACLARATORIO

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,⁴ se hace necesario 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 ciudadana⁵.

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 invocado⁶, 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 sujeción⁷.

⁴ En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: “Eleva a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo” (énfasis añadido).

⁵ Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

⁶ “Artículo 41. (...).

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

(...).”

⁷ A tiene la potestad de producir ciertos efectos jurídicos sobre B, si y cuando si, mediante el acto normativo x, B está sujeto a A.

VOTO ACLARATORIO

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.

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

VOTO ACLARATORIO

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 ley⁸.

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 federativas, 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

⁸ Esto se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008. Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 13/2005 se afirmó que, es a partir de su registro legal que los partidos políticos adquieren su calidad de entidades de interés público y cuando pueden hacer posible las finalidades plasmadas en el artículo 41 constitucional.

VOTO ACLARATORIO

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 encomendadas⁹.

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.

En este sentido, también ya en diversos precedentes¹⁰ se ha sostenido que los partidos políticos nacionales se encuentran sometidos tanto al régimen federal como al estatal, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral respectivo, es decir,

⁹ Esto se sostuvo al resolverse la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 resueltas en sesión de dieciséis de marzo de dos mil cuatro.

¹⁰ Por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 16/2002, fallada en sesión de siete de octubre de dos mil dos; y la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, falladas en sesión de 07 de diciembre de 2006 —considerando octavo—.

la ley federal o a la ley estatal según el tipo de proceso en el que participe.

En efecto, el propio artículo 41, fracción I de la Constitución Federal prevé que los partidos políticos nacionales podrán participar tanto en las elecciones federales como en las locales, sin embargo, en el caso de las últimas, señala expresamente el precepto constitucional que, “la ley determinará (...) las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, es decir, la intervención de los institutos políticos nacionales está sujeta a las disposiciones legales que para esos procesos electorales —los locales— establezcan los legisladores locales.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal¹¹ establece el imperativo para que las Constituciones y

¹¹ “Artículo 116.- (...).

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;
- f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;
- g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
- h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los

VOTO ACLARATORIO

Leyes de los Estados en materia electoral, garanticen esencialmente que:

a) Las elecciones de los gobernadores, los integrantes de las legislaturas y de los ayuntamientos locales, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, salvo los Estados en que no coincida en la misma fecha.

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse”.

VOTO ACLARATORIO

d) Las autoridades electorales administrativas puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de procesos locales.

e) Los partidos políticos se constituyan por ciudadanos y tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

f) Las autoridades electorales sólo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen.

g) Los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales; así como que se establezca el procedimiento de liquidación en caso de pérdida del registro.

h) Se fijen criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a montos máximos sobre aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos y establecimiento de sanciones por el incumplimiento en su caso.

i) El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

j) Se fijen reglas para las precampañas y las campañas electorales y las sanciones para casos de incumplimiento.

VOTO ACLARATORIO

k) Se instituyan bases para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de finanzas de los partidos políticos.

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales cumplan con el principio de legalidad y se establezcan las reglas para los casos de recuentos totales o parciales de votación.

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos y los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

n) Se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

De conformidad con lo anterior y de una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV de la Constitución Federal, los Estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales, de los partidos políticos nacionales. Es decir, los Estados tienen la libertad de establecer cuáles serán las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad plena está condicionada a que se respeten los principios establecidos en la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como

VOTO ACLARATORIO

entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Así entonces, compete al legislador ordinario configurar las normas y requisitos relativos a la acreditación de los partidos políticos nacionales, para que contiendan en las elecciones locales, así como la pérdida de dicha acreditación y los requisitos para que dichos partidos mantengan sus prerrogativas estatales, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de los derechos y finalidades de los partidos políticos.

Por lo tanto, 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, pues 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 ese 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.

Por esas razones, estimo que debió declararse la invalidez de la parte normativa del artículo 82 del Código Electoral del Estado de Morelos, que señala "... y de conformidad con lo que

VOTO ACLARATORIO

establezca el convenio de coalición respecto al porcentaje de votos de cada partido”, porque a través de esta hipótesis normativa, la Legislatura de la Entidad delega a los partidos políticos una facultad que es propia de ella, y que debe ser establecida únicamente por la Legislatura Local, en ley y más no a través del convenio de coalición que celebren los partidos políticos.

ATENTAMENTE

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

LPRZ/OCC