

CG22/2006

Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral en acatamiento a la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-1/2006, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre la solicitud de registro del Convenio de Coalición para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que presentan el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia.

A n t e c e d e n t e s

I. El día diecinueve de diciembre de dos mil cinco, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el registro del Convenio de la Coalición “Por el Bien de Todos”, señalando en su primer resolutive lo siguiente:

“PRIMERO.- Procede el registro del Convenio de la Coalición denominada “Por el Bien de Todos”, para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá efectos sobre las cinco circunscripciones plurinominales, las treinta y dos entidades federativas y los trescientos distritos electorales en que se divide el territorio nacional, presentado por los Partidos Políticos Nacionales: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia, con las reservas descritas en los considerandos 19 y 21, inciso I), de la presente resolución.

Asimismo, se declara la procedencia constitucional y legal de la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos de la citada coalición.”

II. Con fecha veintitrés de diciembre de dos mil cinco, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación en contra del citado punto primero de la resolución.

III. Mediante oficio SGA-JA-155/2006 de fecha diecinueve de enero de dos mil seis, esta autoridad fue notificada de la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-1/2006, en cuya parte final se establece lo siguiente:

“Por lo tanto, a fin de no trastocar la declaratoria general de procedencia del registro de la coalición *Por el Bien de Todos*, que como tal no fue impugnada y por lo tanto debe permanecer intocada, lo procedente es modificar la resolución reclamada para dejar sin efectos las consideraciones 19 y 21, inciso I), y eliminar la parte final del punto resolutivo primero, donde se asentó: *con las reservas descritas en los considerandos 19 y 21, inciso I) de la presente resolución*, con el exclusivo fin de que la autoridad responsable emita una nueva resolución donde, con respeto irrestricto a la exigencia jurídica de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, con plenitud de atribuciones se pronuncie respecto de la procedencia legal y constitucional del artículo 10, fracción III, del Estatuto de la mencionada coalición y el artículo Vigésimo Primero del Convenio respectivo, en la inteligencia de que para todos los efectos legales el fallo posterior que se emita en cumplimiento a esta ejecutoria, formará parte integral de la resolución de diecinueve de diciembre de dos mil cinco.

Lo anterior hace innecesario el examen de los demás agravios, al quedar insubsistente la única parte de la resolución que fue combatida en esta apelación.

Por lo expuesto y fundado, se

R e s u e l v e

PRIMERO. Se modifica la resolución de diecinueve de diciembre del año en curso, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la cual se declaró la procedencia del registro de la coalición denominada *Por el Bien de Todos*, para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Se dejan sin efecto las consideraciones 19 y 20, inciso I), de dicho fallo y se elimina la parte final del punto resolutivo primero.

TERCERO. Se reenvía el asunto a la autoridad responsable, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.”

En razón de los antecedentes citados, y

Considerando

1. Que en estricto acatamiento de la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-1/2006, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta autoridad sólo habrá de referirse al artículo 10, fracción III de los Estatutos de la Coalición “Por el Bien de Todos”, así como de la cláusula Vigésima Primera del respectivo convenio, únicas disposiciones respecto de las cuales esta autoridad, con plenitud de atribuciones, está autorizada para pronunciarse, a efecto de no trastocar la declaratoria general de procedencia del registro de la citada Coalición, emitida por esta autoridad en sesión ordinaria de fecha diecinueve de diciembre de dos mil seis.
2. Que según lo establece el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *“las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”*. Asimismo, el párrafo primero del artículo 41 de la Carta Magna distingue los ámbitos de competencia de los Poderes de la Unión y de los Estados al señalar que *“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores”*. A su vez, el artículo 116, fracción IV del citado ordenamiento constitucional, interpretado a la luz de lo previsto en el artículo 121, fracción I, de la propia Constitución, establece que (1) las entidades federativas tienen facultades para emitir normas electorales que (2) son aplicables exclusivamente en su territorio.
3. Que de conformidad con lo señalado por la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral es un organismo público y autónomo, responsable de la organización de las elecciones federales.
4. Que asimismo, y de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 56, 57, 58, 59, 63, 64 y 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que la figura jurídica de la coalición tiene un carácter restringido, lo mismo en el aspecto material, en tanto que se circunscribe a la elección federal que motiva la coalición –sea para Presidente de la República, o de los integrantes del Congreso de la Unión, y los efectos que entre sí pueden tener tales elecciones, dependiendo de la coalición de que se trate- así como en el aspecto temporal, dado que su vigencia se limita al plazo que comprende el proceso electoral federal.

5. Que por ende, la coalición regulada por el artículo 59 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra limitada por tales restricciones, toda vez que su ámbito material se determina por la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los efectos que la misma tiene sobre las restantes elecciones federales, en tanto que en relación a su ámbito temporal, su vigencia se encuentra delimitada dentro del periodo que abarca cada proceso electoral federal.

6. Que conforme al razonamiento anterior, las características de los estatutos de una coalición difieren significativamente de aquellas establecidas para los estatutos de los partidos políticos nacionales, figura esta última cuya naturaleza jurídica no se encuentra sujeta a tales restricciones de orden material y temporal, toda vez que pueden participar para cualquiera de las elecciones federales; su existencia no está sujeta a temporalidad alguna, sino en todo caso al cumplimiento de requisitos establecidos por la ley, y cuentan con el derecho constitucional de participar lo mismo en procesos electorales federales así como en aquellos que se celebren en las entidades federativas. En consecuencia, los convenios de coalición y los respectivos estatutos que se sometan a la aprobación de este órgano electoral deben sujetarse a tales limitaciones.

7. Que en apoyo de lo anterior, respecto de las limitaciones o restricciones para participar en los procesos electorales, conviene citar lo establecido por la Tesis Relevante S3EL 111/2001, que a la letra señala:

“PARTIDOS POLÍTICOS. SU DERECHO A PARTICIPAR EN LOS PROCESOS ELECTORALES ESTÁ SUJETO A CIERTAS LIMITACIONES LEGALES Y NO TIENE UN ALCANCE ABSOLUTO.—

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual expresamente se prevé: *1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral ...*, se colige que el ámbito personal de validez de esa disposición está referido tanto a los partidos políticos nacionales como a los partidos políticos locales o estatales, a los que se otorga la cualidad consistente en ser *entidades de interés público*. Inclusive, en la misma disposición se advierte que el Constituyente Permanente estableció una facultad normativa específica para el legislador ordinario federal y el legislador ordinario local, que consiste en *la determinación de las formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral*; asimismo, al propio tiempo que

se establece para los partidos políticos el derecho de intervenir en los procesos electorales, también se condiciona esa intervención o ejercicio de dicho derecho, a las formas específicas que se determinen legalmente. De lo anterior se sigue que en la referida norma suprema se establece un derecho para los partidos políticos, el cual puede catalogarse como de configuración legal, toda vez que el legislador secundario es quien determinará las modalidades para el ejercicio de ese derecho. Sin embargo, esa facultad no puede ejercerse de manera caprichosa o arbitraria por la autoridad legislativa ordinaria, ya que, en forma alguna, implica que se esté autorizando para prever formas, modalidades, condiciones o requisitos arbitrarios, ilógicos o no razonables que impidan o hagan nugatorio (fáctica o jurídicamente), el ejercicio de dicho derecho, ya sea porque su cumplimiento sea imposible, inútil o implique la violación de alguna disposición jurídica, por ejemplo. Adicionalmente a lo señalado, la lectura letrística del párrafo primero del artículo 9o. constitucional, en el que se establece que *no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país ...*, llevaría a concluir que la libertad de asociación o reunión, en materia política, es un derecho fundamental absoluto; sin embargo, una adecuada interpretación sistemática y funcional de lo previsto en dicho artículo, lleva a concluir que no se trata de un derecho absoluto, en el cual no se reconozca limitación alguna, dado que se advierten en dicho precepto sendas limitaciones y una condicionante: Las dos primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la propia Constitución federal. Por ende, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con *las formas específicas* que se regulen legalmente para permitir su *intervención en el proceso electoral*. *Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-126/2001 y acumulados.—Partido de la Revolución Democrática.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.*

Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 112-113, Sala Superior, tesis S3EL 111/2001.”

8, Que el convenio de la Coalición “Por el Bien de Todos” se encuentra sujeto a las limitaciones de orden legal previamente señaladas, al tener como ámbito material la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y en lo relativo al ámbito temporal, por consecuencia, su vigencia debe limitarse al periodo comprendido en la legislación para el proceso electoral federal.

9. Que en lo particular, la cláusula Vigésima Primera del convenio de la Coalición “Por el Bien de Todos” establece lo siguiente:

“VIGÉSIMA PRIMERA.- Las partes convienen que conforme a las legislaciones electorales de las entidades federativas en donde se realicen elecciones locales, durante el año 2006, los partidos integrantes de la coalición , acordarán lo conducente para participar de manera conjunta, bajo los principios y compromisos de la coalición nacional; comprometiéndose a que por ninguna circunstancia podrán integrar alianzas, coaliciones, convergencias, candidaturas comunes o participar con fuerzas y/o partidos políticos que no participen en esta coalición. En los casos que no sea posible participar conjuntamente, los partidos firmantes de este convenio podrán hacerlo independientemente. “

10. Que según se desprende del texto anteriormente citado, dicha cláusula rebasa los límites establecidos por la legislación electoral federal previamente descritos, al establecer acuerdos y criterios que no se sujetan ni al ámbito de la materia que motiva el convenio de la coalición ni a la temporalidad establecida para los procesos electorales federales.

11. Que adicionalmente, es preciso señalar que el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución federal, establece que los partidos políticos son entidades de interés público; prescribe que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, y establece que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Es claro que la naturaleza jurídica de los partidos políticos nacionales, como entidades de interés público, trasciende para que la autoridad, la ciudadanía y, en general, la sociedad, a través de normas jurídicas, haga patente su interés para que ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones; siendo la ley la que señala cuáles son esos derechos y en qué consisten las obligaciones, así como desarrolla y da concreción a la manera en que deben ejercerse los primeros y cumplirse los segundos, además, de reconocer el derecho de los

partidos políticos nacionales de participar en las elecciones federales y la prerrogativa de hacerlo en las elecciones estatales y municipales.

Esto es, el derecho de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones, cualquiera que sea el ámbito en que ocurran (federal, estatal o municipal), es un derecho fundamental que, atendiendo al tipo de norma en que se determina (constitucional) y tiene el carácter de un derecho público subjetivo de contenido político), y por lo tanto es irrenunciable, imprescriptible e inembargable. De esta forma, en el ámbito de lo no decidible o no disponible para los partidos políticos está aquello que guarde relación con un derecho constitucional (fundamental), como es el de participar en elecciones federales, estatales y municipales, máxime que el derecho de coaligarse, constituir frentes, fusionarse o, en su caso, postular candidaturas comunes que se establece en favor de los partidos políticos es una extensión de ese derecho fundamental de participación que tiene una base constitucional y un desarrollo normativo en la ley, por lo que, de suyo, tales normas tienen el carácter de disposiciones de orden público y observancia general. Es decir, escapan al ámbito de lo que está a la disposición de cada quien y por ello no pueden ser objeto de negociación o renuncia, ni a través de actos unilaterales como tampoco por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, ni condicionar su ejercicio a mayores requisitos que los previstos en la Constitución federal, las constituciones locales o las leyes aplicables, esto es, por las normas formal y materialmente legales que rigen los procesos electorales y la forma de participación de los partidos políticos en el ámbito específico (federal o estatal).

Al respecto es aplicable la *ratio essendi* de la Tesis Relevante S3EL 002/97 que tiene por rubro AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. LA RENUNCIA A POSTULAR CANDIDATOS CONTENIDA EN SUS DOCUMENTOS BÁSICOS DEBE TENERSE POR NO PUESTA, publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, volumen Tesis relevantes, páginas 338-339, en cuya parte sobresaliente la Sala Superior sostiene que *“considerando que... tienen el derecho de participar o no en los procesos electorales federales, en los términos prescritos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales... esto no significa que tengan derecho a renunciar a postular candidatos, por lo que tal renuncia carece de efectos jurídicos, debiéndose tener por no puesta, por contrariar disposiciones de orden público... y atendiendo al principio general del derecho que expresa que sólo son renunciables los derechos privados, que no afecten directamente el interés público... aceptar lo contrario implicaría sujetar la observancia de disposiciones de orden público a la voluntad de los particulares y desnaturalizar el estatuto jurídico de tales agrupaciones,*

máxime que el legislador no contempla expresamente tal posibilidad". Esto quiere decir que los derechos previstos en la ley para los partidos políticos no pueden ser objeto de renuncia o restricción por aquellos en cuyo favor se establece porque contraría normas de orden público.

Un convenio de coalición para las elecciones federales no puede tener como motivación (principal, accesoria o derivada), fin o causa determinante, la obligación de los partidos políticos que lo celebran de abstenerse de integrar coaliciones, alianzas, frentes o candidaturas comunes de cualquier naturaleza con otros partidos políticos en diversos tipos de elecciones locales, o bien, la limitación para que tales actos se celebren únicamente con aquellas fuerzas políticas que participaron en dicho acuerdo e inclusive para que la participación en dichos procesos electorales locales sea aislada, según se propone por los partidos políticos coaligados en la cláusula citada, así como en la fracción estatutaria que motiva la presente resolución. La causa o razón determinante para que dos o más partidos políticos nacionales celebren un acuerdo de voluntades para postular candidatos a cargos de elección popular en el ámbito federal no puede depender de acuerdos o convenciones semejantes.

Además, la licitud del objeto de un convenio de coalición es condición para su aprobación y registro, es decir, aquel no debe contravenir disposiciones de orden público (como las que establecen derechos de participación política), y su validez en el tiempo o su vigencia es limitada (ya que se agota al concluir el proceso electoral federal).

De esta forma, si el Consejo General del Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para resolver sobre los convenios de coalición, y es responsable de vigilar que tanto las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al Código de la materia y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como el que, en lo relativo a sus prerrogativas, se actúe con apego a tal ordenamiento jurídico, en términos de lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, incisos g) y h), en relación con el 64, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entonces el mismo Consejo General puede pronunciarse en cuanto a las disposiciones o cláusulas que no es válido incluir en un convenio ni en los estatutos de una coalición, según se colige de lo prescrito en los artículos 58, párrafos 1 y 6, y 63 del propio código, además de lo fundado y motivado en párrafos precedentes. Lo anterior, máxime que el Instituto Federal Electoral tiene como finalidad, entre otras, la de preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, así como el asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales (como lo son los que derivan del derecho de

participación en las elecciones, ya sea coaligados o a través de la fusión para constituir un nuevo partido político, o bien, para alcanzar objetivos políticos o sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes).

Así, en cumplimiento de la ejecutoria precisada, este Consejo General concluye que es inconstitucional e ilegal lo previsto en la cláusula Vigésima Primera del convenio de la Coalición “Por el Bien de Todos”, por lo que debe tenerse por no puesta dicha disposición, atendiendo, además de lo expuesto en párrafos precedentes, a los principios generales del derecho de que la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla, y de que sólo son renunciables los derechos privados que no afecten directamente al interés público, así como aquel otro por el cual se postula que el fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público, los cuales se recogen en los artículos 6° y 1831 del Código Civil Federal, y son aplicables en la materia en términos del artículo 3°, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

12. Que en lo relativo a la fracción III del artículo 10 de los Estatutos de la Coalición “Por el Bien de Todos”, y en obvio de repeticiones, deben tenerse por reproducidos los fundamentos y razonamientos lógico-jurídicos antes expuestos, por los cuales no es de aprobarse la declaratoria de procedencia constitucional y legal respectiva.

En consecuencia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9° y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, párrafo 2; 23, párrafo 2; 36, párrafo 1, inciso e); 58, 59, 63; 64, párrafo 2, y 93, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y con fundamento en las atribuciones que le confieren los artículos 64, párrafos 3 y 4, 81 y 82, párrafo 1, incisos g), h) y z), del último ordenamiento legal invocado, y en estricto acatamiento de la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-1/2006, emite la siguiente:

R e s o l u c i ó n

PRIMERO.- Se declara la improcedencia constitucional y legal de la cláusula Vigésima Primera del Convenio de la Coalición “Por el Bien de Todos”, en virtud de los razonamientos expuestos en los considerandos del presente Instrumento.

SEGUNDO.- No se aprueba la declaratoria de procedencia constitucional y legal de la fracción III del artículo 10 de los Estatutos de la Coalición “Por el Bien de Todos”, por las razones expuestas en los considerandos del presente Instrumento.

TERCERO.- Agréguese lo contenido en la presente resolución al registro en el libro del convenio de la Coalición “Por el Bien de Todos”, a efecto de que forme parte integral del mismo y de la resolución respectiva de fecha diecinueve de diciembre de dos mil seis, mediante la cual se aprobó el citado convenio de Coalición.

CUARTO.- Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación.

La presente resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 31 de enero de dos mil seis.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LUIS CARLOS UGALDE
RAMÍREZ**

**LIC. MANUEL LÓPEZ
BERNAL**