

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER SANTIAGO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS “LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES RESPECTO DE LA SOLICITUD DEL REGISTRO DE LOS CONVENIOS DE COALICIÓN PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES”.**

### **Introducción.**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el ocho de febrero de dos mil dieciséis, al término de la primera sesión extraordinaria convocada para la misma fecha a las diez horas, aprobó el Proyecto de Acuerdo por el que se modifican los “Lineamientos que deberán observar los organismos públicos locales electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales”, identificado como punto 3 en el orden del día de la referida sesión.

### **Disenso Respecto a la Posición Mayoritaria.**

El proyecto de acuerdo aprobado establece, en los “Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales”, específicamente en el Lineamiento 1:

***“1. En cada elección local en que contienda por primera vez un partido político nacional o local de nueva creación, debe postular candidatos propios, sin posibilidad de formar coalición o candidatura común.”***

Lo anterior, generó mi disenso respecto de la posición mayoritaria en el Consejo General, toda vez que considero que dicha determinación vulnera el derecho constitucional de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales mediante la figura de coaliciones y candidaturas comunes, establecido en el artículo 41 Constitucional; además de hacer una indebida interpretación del artículo 85, párrafo 4 de la Ley General de Partidos Políticos, por las razones siguientes:

El artículo 41, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución Federal, señala que *“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.”* Así, nuestra Carta Magna constata un régimen jurídico distinto para los partidos políticos nacionales, en el que éstos podrán participar, sin restricción alguna, en todas y cada una de las elecciones

locales. Por lo que al imponer una prohibición carente de razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, se vulnera el principio de igualdad en la contienda, y la garantía de libre asociación.

La técnica legislativa prescribe que cada artículo de la Carta Magna debe regular una materia específica. En este caso, el artículo 41 Constitucional reglamenta la personalidad jurídica, actuación, requisitos para conservar el registro y prerrogativas de los partidos políticos nacionales; y resulta de suma importancia resaltar que en dicho dispositivo constitucional, no existe prohibición, límite, ni condición alguna para la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales.

Por su parte la Ley General de Partidos Políticos establece en sus artículos 1, párrafo 1, inciso e); y 85 del Título Noveno de los frentes, las coaliciones y las fusiones, lo siguiente:

**Artículo 1.**

*1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y **tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales**, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:*

*(...)*

***e) Las formas de participación electoral a través de la figura de las coaliciones;***

*(...).*

**Artículo 85.**

*1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.*

*2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.*

*3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.*

***4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.***

*5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.*

*6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.*

De la lectura integral al artículo antes citado, es que considero que la motivación del: “Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales Locales”, que fue aprobado por la mayoría del Consejo General, resulta errónea. Ello es así, pues en su Considerando 5, se interpreta el artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, con base en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos”, del Senado de la República de la siguiente manera:

*“5. Que la exposición de motivos contenida en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos”, del Senado de la República, en cuyo apartado 3 denominado “Estructura General de la Propuesta de Ley General De Partidos Políticos”, en la parte relativa al tema en análisis, se expresó lo siguiente:  
“(…”*

***Asimismo, se establece la negativa para coaligarse a los partidos políticos que participen por primera ocasión en un proceso electoral federal o local; así como disposiciones relacionadas con la postulación de candidatos.***

*(…”*

*Nota: el subrayado es propio.*

*Dicha motivación quedó plasmada en el artículo 85, párrafo 4 de la Ley de Partidos, que establece que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.*

*De lo anterior se desprende la voluntad del legislador de delimitar los alcances de la norma invocada, al restringir de un modo absoluto la formación de coaliciones a los partidos políticos de nuevo registro, cuando participen por primera ocasión en un proceso electoral federal o local, en la inteligencia de que su participación primigenia en los procesos electorales locales debe considerarse de forma individual, de modo que en cada primera elección local en que contienda un partido de nuevo registro, deberá hacerlo por sí solo.”*

Si hacemos una interpretación gramatical del Dictamen —al que hace referencia el proyecto aprobado— y del artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, veremos que la referencia a elecciones federales y locales, está unida por la disyunción “o”, esto implica, en buena lógica, que basta que al menos una de las premisas sea verdadera para que la conclusión también lo sea. Es decir, que basta con que un partido político nacional haya participado en una elección federal para que no sea sujeto de la negativa que se invoca y quedar fuera de esta restricción normativa.

Siguiendo ésta interpretación, si el texto de dicho artículo estuviera unido por la conjunción “y” —lo cual no fue plasmado por el Legislador— se entendería que los partidos políticos nacionales no podrían formar coaliciones hasta haber participado en primera una elección federal y en todas las primeras elecciones locales en las entidades en las que pretendiera formar coalición.

Además, la exégesis de ambos textos normativos, y su interpretación sistemática nos lleva a concluir que obligar a un partido político nacional a participar individualmente —aún y cuando cumplió los requisitos para conservar su registro a nivel nacional— en cada una de las elecciones locales sería como obligar a un partido político nacional a refrendar su registro en cada elección local; interpretación que a todas luces resulta contraria a lo establecido por la Constitución y al fin histórico de los partidos políticos nacionales.

Ahora bien, el artículo 87, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que *“Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”*. Dicho artículo, adminiculado con lo dispuesto por el artículo 41 Constitucional, rigen la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales de las entidades federativas, y en él se permite que aquellos realicen coaliciones con partidos políticos locales.

Cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, determinó por unanimidad declarar la invalidez del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, toda vez que las entidades federativas no pueden regular cuestiones relativas a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales; por tanto, la regulación de todo lo relativo a coaliciones de partidos políticos nacionales o locales se encuentra reservado de forma exclusiva al orden federal, sin que sea posible que las entidades federativas puedan regular aspecto alguno de esta materia, lo anterior, al tenor de los siguientes razonamientos:

*“(…)”*

*En la materia electoral, opera una concurrencia competencial específica, en la cual la Federación determina a través de leyes generales las materias que son federales y*

*estatales en atención a las bases constitucionales, en el entendido de aquello que no haya sido reservado al orden federal corresponde al orden local.*

*Existen contenidos mínimos que han sido federalizados directamente desde el texto constitucional, tal como sucedió con las materias contenidas en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, incluyendo la regulación de coaliciones de partidos políticos nacionales y locales.*

***Por tanto, existe disposición constitucional expresa que señala que la regulación de las coaliciones de partidos políticos deberá ser realizada en exclusiva por el orden federal y que la misma será aplicable directamente a los partidos locales. Claramente, toda cuestión relativa a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales debe ser regulada por el Congreso Federal.***

*Asimismo, en esta norma transitoria, se señala que la ley general en la materia debe contener una prohibición para que partidos políticos de nueva creación puedan coaligarse. Así, el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda. Por su parte, el artículo 87, numeral 11, de la misma ley dispone que la coalición termina automáticamente una vez que haya concluido la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados.*

*Tenemos entonces que la Ley General de Partidos Políticos ya regula de forma expresa las cuestiones relativas a la participación de partidos de nueva creación en una coalición, así como la duración de las mismas.*

*En conclusión, el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que el Congreso de Zacatecas carece de competencia para regular cuestiones relativas a las coaliciones de partidos políticos nacionales o locales, al ser una competencia exclusiva del orden federal.  
(...)."*

De esta forma se desprende que la Suprema Corte validó la constitucionalidad del artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, dispositivo que permite a los partidos políticos nacionales formar coaliciones después de su participación en una elección federal.

Por otra parte, tampoco se puede imposibilitar a los partidos políticos nacionales para participar en una elección local a través de otras formas de participación política como es el caso de las candidaturas comunes. Toda vez que, tal y como lo señalé líneas arriba, el artículo 41 Constitucional no restringe la participación de éstos en los procesos electorales locales.

En este mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció al resolver el SUP-JCD-434/2006, en aquel momento, el ciudadano Germán Uribe Corona controvertió la “Alianza-PRI-Sonora-PANAL” porque el Partido Político Nueva Alianza no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 21 del Código Local, el cual estipulaba que *“Para poder participar en las elecciones, los partidos deberán obtener su registro, por lo menos, con seis meses de anticipación al inicio del proceso.”*; empero, el Tribunal confirmó la Alianza por las siguientes razones:

***[...] como el artículo 21 del Código Electoral para el Estado de Sonora, no resulta aplicable a los partidos políticos nacionales, y constituye un hecho notorio e incontrovertido, que se invoca en términos del numeral 15 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que el Partido Nueva Alianza obtuvo su registro como Partido Político Nacional, no es factible sostener, como lo pretende el actor, que dicho instituto político esté imposibilitado para participar en alianza con el Partido Revolucionario Institucional y, por ende, que el registro del convenio de alianza entre los mismos sea ilegal, pues, se insiste, tal precepto no resulta aplicable a éstos [énfasis añadido]”***

Así pues, considero que los partidos políticos nacionales tienen derecho a conformar alguna de las coaliciones que establece la ley (parciales, totales o mixtas), así como el derecho a participar, sin restricción alguna, en las elecciones locales, aún y cuando sea la primera vez que participe en una elección **local**, dado que la medida establecida en el Artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, sólo aplica en el primer proceso electoral en que participen con posterioridad a su constitución, lo anterior con apego a las normas constitucionales correspondientes y conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio del derecho de asociación en materia política.

Aunado a ello, debe tenerse presente que la finalidad del citado artículo es conocer la fuerza real que tienen los partidos de **nueva creación** para intervenir en un proceso electoral y demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo individual para obtener un porcentaje que le permita, al menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas e, incluso, a un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional; situación que ya aconteció con en el pasado proceso electoral federal.

Sin embargo el hecho de que un partido político nacional se coaligue no impide apreciar con nitidez su fuerza política en el ámbito local, de conformidad con lo establecido en el artículo 266, párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala que *“En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la*

*coalición*”; aunado a que los votos se sumarían para el candidato de la coalición y contarían para cada uno de los partidos políticos individualmente para todos los efectos establecidos en la ley, sin que en ningún caso se puedan hacer transferencias o distribución de la votación mediante el correspondiente convenio de coalición.

Por las razones antes expuestas, me aparté de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General en lo que se refiere a la modificación a los “Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales”; y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **VOTO PARTICULAR** adjuntándose el mismo como parte integral del proyecto de acuerdo que fue motivo de disenso y que fue aprobado por la mayoría de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO**

**CONSEJERO ELECTORAL  
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**