

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-17/2010

ACTORAS: “ASOCIACIÓN PARA EL PROGRESO Y LA DEMOCRACIA DE MÉXICO”, ASOCIACIÓN POLÍTICA NACIONAL Y OTRAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ROBERTO JIMÉNEZ
REYES

México, Distrito Federal, a diez de marzo de dos mil diez.

VISTOS para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de apelación promovido por las agrupaciones políticas nacionales, “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, “Confederación Nacional de Ciudadanos”, “Deporte y Sociedad en Movimiento”, “Parlamento Ciudadano Nacional”, “Parnaso Nacional”, “Poder Ciudadano” y “Unidad Nacional Progresista”, respectivamente, en contra de la resolución CG19/2010, de veintinueve de enero de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la que declaró improcedente el registro del convenio de las actoras para constituir el “Frente de Agrupaciones Políticas Progresistas” y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a) Mediante escrito de veintiocho de octubre de dos mil nueve, las agrupaciones políticas enjuiciantes informaron al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, la conformación del “Frente de Agrupaciones Políticas Progresistas”, solicitándole se analizara y, en su oportunidad, registrara su convenio para los fines legales a que diera lugar.

b) El veintinueve de enero de dos mil diez, el Consejo General de Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG19/2010, en el sentido siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. No procede el registro del convenio que para constituir el “Frente de Agrupaciones Políticas Progresistas” presentan las Agrupaciones Políticas Nacionales “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, “Confederación Nacional de Ciudadanos”, “Deporte y Sociedad en Movimiento”, “Parlamento Ciudadano Nacional”, “Parnaso Nacional”, “Poder Ciudadano” y “Unidad Nacional Progresista” en virtud de lo señalado en los considerandos de esta resolución.

SEGUNDO. Queda a salvo el derecho de las Agrupaciones Políticas Nacionales mencionadas en el punto anterior, para

asociarse en cualquier otro ámbito distinto al electoral, con la finalidad de cumplir los propósitos señalados en su convenio. En consecuencia se ordena a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que proceda a tomar nota de la voluntad de dichas agrupaciones para asociarse con fines comunes.

TERCERO. Notifíquese en sus términos la presente resolución a las Agrupaciones Políticas Nacionales “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, “Confederación Nacional de Ciudadanos”, “Deporte y Sociedad en Movimiento”, “Parlamento Ciudadano Nacional”, “Parnaso Nacional”, “Poder Ciudadano” y “Unidad Nacional Progresista”, en virtud de lo señalado en los considerandos de esta resolución.

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

II. Recurso de apelación. En contra de la determinación anterior, las agrupaciones políticas nacionales mencionadas, presentaron recurso de apelación.

III. Tramitación. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego, remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Turno. Recibidos los documentos atinentes, por acuerdo de veintidós de febrero del año en curso, dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia a su cargo para los efectos señalados por el artículo 19, de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Admisión y cierre de Instrucción. Por acuerdo de primero de marzo del año en curso, se admitió el recurso, y por proveído de nueve del mismo mes y año se declaró cerrada su instrucción, con lo cual quedó en estado de dictar sentencia y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación mediante el cual se combate una determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. Procedibilidad. El recurso que se resuelve reúne los requisitos establecidos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40,

párrafo 1, inciso b); 42, párrafo 1; y, 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

1. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días que previene el artículo 8, párrafo 1, de la citada ley procesal electoral.

Lo anterior, ya que la resolución impugnada se notificó a las agrupaciones interesadas el nueve de febrero de dos mil diez, en tanto que su escrito de demanda fue del quince siguiente, lo cual evidencia que la interposición del recurso se realizó oportunamente. Esto tomando en consideración que el sábado trece y el domingo catorce, se excluyen del cómputo del plazo, por ser días inhábiles.

2. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él consta los nombres de las actoras, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación y los agravios que estiman les causa perjuicio; se ofrecen pruebas y se hace constar la firma autógrafa de los promoventes.

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que constituye un hecho notorio que las recurrentes son agrupaciones políticas nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Asimismo, el recurso fue promovido por conducto de representantes con personería suficiente para hacerlo, dado que la demanda fue suscrita, respectivamente, por los ciudadanos Gonzalo Bringas Isunza, María Isabel Villafán Zamudio, Raúl Antonio Robledo Castillo, Martha Flores Gutiérrez, Mao Américo Sáenz Culebro, María Guadalupe Sánchez León y Jesús Rodríguez Cruz, quienes fungen como presidentes de las agrupaciones políticas actoras, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

4. Definitividad. De igual forma se satisface este requisito, en atención a que mediante el recurso de apelación interpuesto, se controvierte una resolución respecto de la cual no procede otro medio de defensa que pudiera ser eficaz para confirmarla, modificarla o revocarla.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad, sin que se advierta la existencia de alguna causa de improcedencia, lo conducente es analizar y resolver el fondo del asunto planteado.

TERCERO. Agravios. Los motivos de disenso planteados por las recurrentes, se hacen consistir en lo siguiente:

AGRAVIOS

ÚNICO. Violación al principio de Legalidad. La responsable realizó una indebida e incorrecta interpretación legal que impidió a nuestras representadas el ejercicio de un derecho explícito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e implícito para las agrupaciones políticas nacionales en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), lo que nos causó severo agravio.

Ello es así, porque en la resolución impugnada, la responsable interpreta que el derecho a constituir Frentes y su consecuente registro ante la autoridad electoral, es exclusivo de los partidos políticos, lo que es incorrecto e insostenible a la luz de una interpretación de un derecho político electoral (como lo es el de asociación), la cual debe hacerse en forma amplia, sistemática, funcional, por analogía y aún por mayoría de razón como lo ordenan el propio COFIPE y la Constitución.

En efecto, se trata de una situación que no está expresamente contenida en el COFIPE por lo que requiere de una interpretación jurídica, la cual no fue realizada conforme la propia norma ordena a la responsable que intérprete la norma.

Si bien es cierto que el COFIPE refiere en su artículo 93 a que los partidos políticos nacionales podrán constituir Frentes, Coaliciones o Fusiones, ello no hace estas figuras de uso exclusivo de los partidos políticos nacionales, ya que de ser así la Ley lo señalaría expresamente.

Es decir, cuando el legislador ha querido otorgar exclusividad a un ente el uso de una figura le señala expresamente o bien si hay una prohibición de usar alguna figura, la Ley explícita dicha prohibición,

por ejemplo cuando el artículo 33, numeral 2, del COFIPE señala: "Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de 'partido' o 'partido político'".

Es de explorado derecho el principio de que lo que no está jurídicamente prohibido, está jurídicamente permitido", y en el caso que nos ocupa no existe en la Ley una prohibición expresa de que las agrupaciones políticas no puedan conformar Frentes, ni tampoco existe exclusividad expresa de que los partidos políticos sean los únicos que pueden constituir Frentes.

Así, nos encontramos ante una hipótesis jurídica que no tiene precedente y que requiere una interpretación de la norma, toda vez que no está prevista la situación que nos ocupa.

Ante ello, es necesario analizar primero la naturaleza misma de la figura jurídica que se pretende constituir, es decir el Frente, así como las otras figuras que contempla el artículo 93 del COFIPE.

Por lo que hace a la figura jurídica del Frente, el párrafo 1 del artículo 93 del COFIPE señala que los Frentes son "... para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes (el subrayado es nuestro).

Por su parte, el numeral 2 del mismo artículo establece que la figura de las Coaliciones es para fines electorales, para postular los mismos candidatos. Finalmente, el numeral 3 del citado artículo 93 establece la figura de las Fusiones, que podrá darse para que dos organizaciones políticas constituyan una nueva o para incorporarse en uno de ellos.

Analizando la naturaleza jurídica, atribuciones y obligaciones de las agrupaciones políticas nacionales establecidas en los artículos 33, 34 y 35 del COFIPE podemos llegar a la conclusión de que la figura de las Coaliciones se opone a la naturaleza misma de las Agrupaciones Políticas Nacionales, pues éstas no pueden participar por sí solas en procesos electorales, ni postular candidatos, por lo que claramente esa figura jurídica no les es aplicable.

Sin embargo, por lo que hace a los Frentes y las Fusiones no hay ningún elemento que vaya en contra de su naturaleza jurídica, pues los Frentes son uniones para alcanzar objetivos no electorales mediante estrategias comunes, es decir, nada justifica que dos o más agrupaciones políticas nacionales puedan unirse para lograr de mejor forma fines comunes que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Por analogía e incluso mayoría de razón, nada justifica que dos agrupaciones políticas no puedan fusionarse, es decir, ¿porqué dos agrupaciones no podrían fusionarse?, ¿sólo porque el COFIPE no contempla expresamente que pueden hacerlo? O ¿la figura jurídica de la Fusión es exclusiva de los partidos políticos porque el artículo 93 se refiere a los partidos cuando la contempla?

Se trata aquí de un derecho fundamental en materia político electoral, como lo es el derecho de asociación que tienen las personas morales denominadas agrupaciones políticas nacionales, al pretender unirse para lograr objetivos comunes o bien para fusionarse varias de ellas en una sola agrupación.

A este respecto, este Tribunal Electoral ya se ha pronunciado en tesis de jurisprudencia:

Tesis S3ELJ 29/2002:

DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. (Se transcribe)

- Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

En efecto, la interpretación del derecho político electoral de asociación de nuestras representadas fue hecha en forma restrictiva por la responsable, lo que nos causó severo agravio.

También este máximo Tribunal se ha pronunciado respecto a la Fusión de una organización política distinta a los partidos políticos en tesis de Jurisprudencia:

Tesis S3EL 156/2002:

ASOCIACIÓN DE CIUDADANOS. DEBE ACREDITARSE LA VOLUNTAD DE LOS ASOCIADOS PARA FORMAR UNA NUEVA ASOCIACIÓN, ADHERIRSE O FUSIONARSE A OTRA. (Se transcribe)

Con este criterio se aprecia que no hay motivo o justificación para hacer exclusivo el uso de la Fusión (y de los Frentes) para los partidos políticos nacionales, pues son figuras jurídicas que por su naturaleza también pueden ser aplicadas a las agrupaciones políticas nacionales, para el mejor ejercicio de sus derechos político electorales de asociación, y así debió haber sido interpretado por la responsable.

Ahora bien, el COFIPE establece la forma en que la responsable debe realizar cualquier interpretación de la norma, lo que no hizo en este caso en agravio de nuestras representadas.

El artículo 3 numeral 2 del COFIPE ordena:

"2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución."

A la luz de este mandato legal es evidente que la responsable no realizó una interpretación sistemática ni funcional de la norma y la naturaleza jurídica de las figuras a aplicar y naturaleza de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, llegando entonces a una interpretación incorrecta y restrictiva de los derechos de nuestras representadas, lo que nos causa severísimo agravio que debe ser reparado por este máximo Tribunal.

Haciendo una interpretación sistemática y funcional, es evidente que nada justifica restringir el uso de los Frentes y Fusiones a las agrupaciones políticas nacionales entre sí, pues su naturaleza misma lo permite y justifica plenamente, en beneficio del desarrollo de la vida democrática de nuestro país.

Además, la responsable omitió atender a lo dispuesto por el último párrafo de artículo 14 de la Constitución, lo que agravó a nuestras representadas, pues por analogía y aún por mayoría de razón las

agrupaciones políticas nacionales deben poder constituir Frentes para lograr sus objetivos comunes.

Adicionalmente, la responsable siguió un procedimiento contradictorio y dudoso, pues en primer lugar admitió la solicitud y solicitó varias veces a las agrupaciones firmantes la documentación soporte de que se siguieron los procedimientos estatutarios para constituir el Frente y posteriormente negó dicha posibilidad.

Es decir, mediante oficio (se anexa) de fecha 6 de noviembre de 2009, firmado por el Director de Prerrogativas y Partidos Políticos, la responsable solicitó a dos de nuestras representadas "la documentación soporte respecto del procedimiento estatutario que se realizó para la aprobación del Convenio.." y otorgó un plazo de cinco días para que se *"remita la documentación solicitada, a fin de que esta autoridad cuente con los elementos necesarios y suficientes para analizar el cumplimiento al procedimiento estatutario relativo y, en su caso, proceder al estudio del convenio respectivo"*.

En dicho oficio (y en los subsecuentes), la responsable señaló como fundamento legal de dicho requerimiento el artículo 129, párrafo 1, inciso c), en relación con los artículos 93, párrafo 1 y 94 del COFIPE.

Dichos artículos se refieren a la constitución de Frentes y la facultad de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de registrar dichos convenios.

Asimismo, puede apreciarse en el considerando 12 de la resolución impugnada, la relación de documentos que fueron presentados por nuestras representadas a solicitud de la responsable respecto al cumplimiento estatutario de las agrupaciones políticas firmantes del convenio constitutivo del Frente.

No obstante lo anterior y en total incongruencia con el procedimiento seguido inicialmente por la responsable y el fundamento legal que aplicó, en la resolución impugnada la responsable señala en el considerando 10 que no tiene facultades para registrar el Convenio suscrito por nuestras representadas, Pero ¿si no tenía facultades por qué solicitó documentación?, ¿si se consideraba que las agrupaciones no podían constituir Frentes por que se solicitó la documentación para verificar el procedimiento?, ¿por qué fundó sus requerimientos en artículos que no eran aplicables? Sin duda es evidente que algo está mal en todo esto.

Todo lo anterior causó agravio a nuestras representadas, además de que la responsable omitió analizar los argumentos vertidos por nuestras representadas en el propio convenio de constitución del Frente, incluyendo tesis de jurisprudencia de este Tribunal, pues

omitió hacer análisis de los mismos, y simple y llanamente sostiene en el último párrafo del considerando 12 de la resolución impugnada que "de la documentación remitida no se desprenden argumentos que aporten elementos de convicción a esta autoridad electoral., para otorgar el registro del Frente de agrupaciones políticas".

Por si lo anterior fuera poco la responsable resuelve "piadosamente" que "Queda a salvo el derecho de las agrupaciones para asociarse en cualquier ámbito distinto al electoral, como si nuestras representadas necesitaran de su anuencia para poder hacerlo.

En efecto, ese resolutivo segundo sale sobrando y pretende justificar o limpiar la ofensa de la responsable al remitir a nuestras representadas a otro ámbito, como podría ser el civil, pero ello es inaceptable, pues nuestras organizaciones se rigen por la materia electoral, no por la civil; no se trata de asociaciones civiles, sino de agrupaciones políticas nacionales, reconocidas en el COFIPE y que actúan en el ámbito electoral, no en el civil o "en cualquier otro", como pretende menospreciarlas la responsable con esa determinación, lo que también nos causa agravio moral.

Por otra parte, es importante destacar los argumentos dados por los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, al discutir este asunto en la sesión del 29 de enero pasado.

Tres de los nueve Consejeros se pronunciaron en contra de la resolución impugnada, es decir, consideraron que lo correcto era registrar el Frente de las agrupaciones políticas nacionales, interpretando en forma amplia la norma.

Fueron los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños, Francisco Guerrero y Virgilio Andrade, quienes aportaron argumentos durante la discusión del tema, por lo que desde ahora solicitamos se requiera a la responsable que envíe a este Tribunal copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del 29 de enero, en la parte donde se discutió este asunto, y hacemos propios los argumentos vertidos por los citados Consejeros en el sentido de que el IFE tiene facultades y se debió otorgar el registro del Frente solicitado (el audio puede escucharse en www.apns.mx).

Por todo lo anterior, y ante las violaciones y agravios cometidos en perjuicio de nuestras representadas, es que recurrimos a este máximo Tribunal Electoral en busca de justicia, y solicitamos que se revoque el acuerdo impugnado y se ordene a la responsable reparar el daño causado, aplicando una interpretación amplia, sistemática y funcional por la que se permita la creación de Frentes por parte de las agrupaciones políticas nacionales, y se proceda al

análisis y en su caso aprobación del convenio presentado por las agrupaciones actoras en el presente Recurso de Apelación.

CUARTO.- Estudio de fondo. En la especie, los motivos de agravio planteados por las apelantes, se hacen consistir en lo siguiente:

a) Sostienen que si bien el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales refiere que sólo los partidos políticos podrán conformar frentes, tal cuestión no impone que dicha facultad les sea exclusiva, pues la ley no lo señala expresamente.

En ese sentido, consideran que analizada la naturaleza jurídica de las agrupaciones políticas nacionales, nada justifica que no puedan unirse para alcanzar fines comunes de índole no electoral, a través de un frente.

b) En consonancia, hacen mención que la responsable realiza un procedimiento contradictorio y dudoso, pues no obstante que admitió su solicitud y les requirió diversa documentación, finalmente les negó el registro.

c) Igualmente, apuntan que omitió analizar los argumentos que vertieron en el propio convenio de constitución de su frente.

En primer término, resulta **infundado** el disenso formulado bajo el inciso a), pues el marco legal aplicable no les reconoce a las agrupaciones políticas nacionales, la posibilidad de conformar frentes, como se verá a continuación:

En torno al tema en cuestión, es menester tener en cuenta las disposiciones constitucionales siguientes:

Artículo 9

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. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

Artículo 35

Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

[...]

Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; por tanto, quedan prohibidas las intervenciones de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partido y cualquier forma de afiliación corporativa.

[...]

V.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

[...]

De los preceptos constitucionales que anteceden se tiene, en lo que al caso interesa, que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con un objeto lícito, siendo prerrogativa únicamente de los

ciudadanos mexicanos reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país; que al momento de precisar las actividades que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, incluye entre ellas, las relativas a los derechos de las agrupaciones políticas nacionales; que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin primordial, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

En lo que respecta a la regulación de las agrupaciones políticas nacionales, es de mencionar que en el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentran previstas de la siguiente manera:

De las Agrupaciones Políticas Nacionales

Artículo 33

1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

2. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".

Artículo 34

1. Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación

con un partido político o coalición. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por un partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

2. El acuerdo de participación a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse para su registro ante el presidente del Consejo General del Instituto en los plazos previstos en el párrafo 1 del artículo 99, de este Código, según corresponda.

3. En la propaganda y campaña electoral, se podrá mencionar a la agrupación participante.

4. Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en este Código y en el reglamento correspondiente.

De los Derechos de los Partidos Políticos

Artículo 36

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

[...]

e) Formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos en los términos de este Código;

[...]

j) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales.

[...]

Artículo 93

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

[...]

De los Frentes

Artículo 94

1. Para constituir **un frente** deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar:

- a) Su duración;
- b) Las causas que lo motiven;
- c) Los propósitos que persiguen; y
- d) La forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los señalamientos de este Código.

2. El convenio que se celebre para integrar un frente deberá presentarse al Instituto Federal Electoral, el que dentro del término de diez días hábiles resolverá si cumple los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos.

3. Los partidos políticos nacionales que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad

De lo anterior, se puede deducir que las agrupaciones políticas nacionales son concebidas como formas de asociación que pretenden coadyuvar en el fortalecimiento de la democracia, permitiendo y difundiendo la participación política de los ciudadanos por cauces legales.

Como parte de sus notas comunes, destaca que:

- Constituyen medios legales para hacer efectivo el derecho constitucional de libre asociación en materia política de los ciudadanos mexicanos, pues incluso en la ley electoral citada se conciben como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

- Son un conducto para encauzar las expresiones sociales, en torno a los problemas públicos de interés general, que impactan de forma directa en la sociedad, derivado del ascendente interés de éstas por los asuntos políticos de la Nación.

- Tienden a coadyuvar en el fortalecimiento de la democracia, permitiendo y difundiendo la participación política de los ciudadanos por cauces legales.

Ahora bien, tal y como se adelantó, el primero de los disensos planteados por las agrupaciones actoras, descansa en que la responsable de manera ilegal les negó la posibilidad de constituir un frente de agrupaciones políticas nacionales.

Sobre el particular, es de destacar que la regulación de los derechos de las agrupaciones políticas nacionales constituye un mandato de configuración legal.

Ante tal circunstancia, resulta claro que es al legislador ordinario a quien corresponde dictar las normas que den contenido a dicho mandato, porque en términos del artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 41 de la propia Carta Magna, es quien tiene la atribución de

expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades establecidas en la propia Constitución, como lo es reglamentar a nivel federal, entre otras cuestiones, los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas nacionales; así como la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

En esas condiciones, si tal situación trae como consecuencia que corresponda al legislador secundario realizar esta determinación, entonces lo propio es dilucidar si en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se reconoce, o se puede deducir, la posibilidad de conformar frentes de agrupaciones políticas nacionales.

Por disposición constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como ordenamiento de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, es la legislación que reglamenta los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos; la organización, función, derechos y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y

Ejecutivo de la Unión, en conformidad con lo previsto por el artículo 1 de dicho Código.

Dicho ordenamiento legal, dentro de su Libro Segundo, denominado "De los Partidos Políticos", Título Segundo, llamado "De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones", contiene un capítulo específico "Segundo", intitulado "De las Agrupaciones Políticas Nacionales", el cual en sus artículos 33 al 35 establece las normas que, de manera expresa, regulan este tipo de organizaciones de ciudadanos, esto es, las define, señala la forma en que participan en procesos electorales federales, los requisitos para obtener el registro como tales, las normas atinentes en cuanto a sus prerrogativas, rendición de cuentas y causas de pérdida de su registro.

Sin embargo, de dicho apartado, ni de ningún otro del mismo cuerpo normativo, se desprende la existencia de una disposición de la cual se obtenga que las agrupaciones políticas nacionales puedan constituir frentes.

Lo único que se menciona es que pueden participar, bajo ciertas reglas, en los procesos electorales federales con un partido político o coalición.

Fuera de lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no hace

mención a alguna otra disposición que les reconozca distinta forma de asociación.

De hecho, lo que sí se advierte en el artículo 93, apartado primero del ordenamiento legal en comento, es que el derecho a conformar frentes se encuentra reservado a los partidos políticos nacionales, pues se dispone que: *“los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes”*.

Situación que se robustece con lo estatuido en la última parte del inciso e), del numeral 36, del mismo Código Electoral, el cual prevé que es un derecho de los partidos políticos, *formar frentes con fines no electorales*.

Para lo cual, en el numeral 94 del mismo ordenamiento se señala que en caso de pretender conformarlo, es necesario celebrar un convenio en el que haga constar, su duración; las causas que lo motiven; los propósitos que persigue y la forma en que convengan los partidos ejercer en común sus prerrogativas.

Bajo esa perspectiva, es válido concluir que la normatividad electoral vigente no otorga a las agrupaciones políticas nacionales el derecho a conformar frentes, toda

vez que no existe disposición expresa, de la cual se obtenga que les esté permitido celebrar convenios, para alcanzar objetivos de índole no electoral, pues su margen de actuación se limita a participar en los procesos electorales federales, bajo las directrices antes mencionadas.

En ese orden, dado que el legislador previó expresamente su regulación y circunscribió su campo de acción a la de coadyuvar en la vida democrática nacional y a la formación de la opinión pública informada, es claro que se trata de un ámbito cívico de participación limitada, en el que las únicas entidades de interés público que hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, así como se les otorga la posibilidad de integrar frentes, son los partidos políticos.

En mérito de lo hasta aquí narrado, es posible sostener que resulta inexacto el planteamiento de las agrupaciones inconformes en el sentido de que la Carta Magna, explícitamente, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, implícitamente, les reconocen la posibilidad de constituir frentes, pues como se ha detallado con antelación, dicha posibilidad no les está reconocida, bajo ningún esquema, en los citados ordenamientos jurídicos.

Esto, porque la Carta Magna no regula los derechos de las agrupaciones políticas nacionales y, en el Código Electoral de la materia, el único derecho que les reconoce es el que se ha señalado con antelación, siempre y cuando, satisfagan ciertos requisitos que exige la propia normativa legal.

En contexto, tampoco es necesario realizar la interpretación que se propone, en aras de desentrañar si existe un reconocimiento de las agrupaciones políticas nacionales para poder conformar frentes, pues atendiendo al aforismo latino *In claris, not fit interpretatio* - en lo claro no se interpreta-, no hay necesidad de acudir a algún argumento interpretativo, en aras de dilucidar el alcance de las disposiciones que regulan a las agrupaciones políticas nacionales, pues es evidente la intención del legislador, en el sentido de no reconocerles la posibilidad de que pudieran constituir frentes, como una modalidad de participación ciudadana.

En efecto, si el constituyente ha regulado expresamente una hipótesis actualizable sólo por los partidos políticos nacionales, entonces esa regulación se refiere a esa hipótesis y sólo a ella, debiéndose en consecuencia rechazar su aplicación a cualquier otro caso distinto al expresamente contemplado.

Esto es, debe estarse a lo redactado por el legislador racional, en el sentido de que ha sido su voluntad excluir de regulación cierto supuesto, por considerar que no resulta adecuado para la propia eficacia del régimen.

Es por lo anterior, que se descarta acudir a un ejercicio de tipo sistémico, pues no es el caso que se intente dotar a un enunciado de comprensión dudosa u obscura algún significado, dado que la propia lógica del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales posee una coherencia intrínseca y objetiva, que hacen innecesario que se acuda a dicha clase de argumentos.

De hacerlo, se correría el riesgo de contradecir frontalmente lo establecido por otras normas del propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que se incorporarían oficiosamente aspectos que la voluntad soberana originalmente no consideró, en detrimento de las demás disposiciones que integran y dan coherencia al propio sistema.

Esto, dado que el derecho que pudiera reconocérseles, no sólo se quedaría en ese status, ya que necesariamente traería aparejado que se tuvieran que precisar aspectos relacionados con la operatividad de la figura, pues se tendrían que definir los requisitos que

debería contener su convenio, tales como su duración, causas que lo motivaren, propósitos, formas de ejercer prerrogativas, así como quién sería la autoridad competente para resolver sobre la satisfacción o no de tales presupuestos.

Aspectos que como se ha dicho, al no encontrarse definidos en la ley sustantiva vigente, implicarían suplirse en el constituyente ordinario, pues se estarían regulando hipótesis que de suyo, se ha visto, ha sido la intención no contemplar en la legislación secundaria.

Así, el hecho de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contenga expresamente alguna frase que señale que las agrupaciones políticas nacionales no pueden fusionarse, no puede considerarse como una razón válida para estimar que sí tienen la posibilidad para hacerlo, pues no existe disposición legal, como se ha visto, que les conceda tal posibilidad.

Los antecedentes históricos existentes en torno a su regulación, resultan bastantes para deducir que fue la intención del propio legislador secundario, atendiendo a las realidades políticas y sociales que advirtió, suprimir la posibilidad de que las formas de organización de ciudadanos en comento pudieran constituir frentes, pues de

otro modo, su voluntad se pudo haber ubicado en el mantenimiento de la posición que sostenía la vigencia de la norma legal que les reconocía tal derecho, lo cual no aconteció.

En efecto, en la denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), se impulsó la figura de la asociación política nacional, como una forma de complementar el sistema de partidos, discutir ideas y difundir ideologías, concibiéndolas como formas de agrupación política susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, con miras a contribuir al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.

En la exposición de motivos que dio lugar a dicha reforma enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el siete de diciembre de mil novecientos setenta y siete, se mencionó que:

[...]

Dentro del conjunto de nuevas posibilidades que la Iniciativa estatuye para la participación política se encuentra la modalidad de las asociaciones políticas nacionales. Esta constituye una innovación que responde al propósito de ampliar el marco de posibilidades para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política. Las asociaciones políticas nacionales complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos.

Estoy seguro de que estas nuevas formas de agrupación serán alternativas viables para la ciudadanía que por el conjunto de tareas de divulgación de ideas e ideologías que la Iniciativa les asigna y por la madurez organizativa que adquieran, podrán ser paso previo para la formación de nuevos partidos políticos.

Para su constitución y registro se establecen requerimientos mínimos y se prevé, para estimular sus actividades, que podrán participar en las elecciones federales con candidatos propios, mediante convenios de incorporación que celebren con los partidos políticos, sin perder por ello su personalidad jurídica; su registro de asociación y su identidad. La Comisión Electoral dictará las normas que impulsen su desarrollo.

Con el fin de asegurar que los partidos políticos desarrollen su actividad en todo tiempo y que ésta no sólo circunscriba a los procesos electorales, en la Iniciativa se consigna la posibilidad de que, mediante la constitución de frentes, puedan aliarse, confederarse o unirse, para alcanzar objetivos políticos compartidos de índole no electoral, mediante estrategias específicas y comunes.

[...]

Estas asociaciones políticas se concibió, tendrían personalidad jurídica y los derechos y obligaciones establecidas en la ley, en un esquema en el que podrían desarrollar una intervención gradual en los procesos electorales a través de convenios de incorporación, mediante el cual los partidos políticos registrarían las postulaciones de las asociaciones políticas, y cuyo registro se verificaría bajo la denominación emblema y colores del partido correspondiente.

Igualmente se observa que fueron pensadas como una antesala de los partidos políticos, pues se previó el hecho de que aquella organización de ciudadanos interesados en participar en un proceso electoral que

optara por la vía de la asociación política requería de dos años para obtener su registro como tal, y un año más bajo esta definición, es decir, tres años en total, mientras que si optaba por la vía del registro condicionado directamente, tendría que demostrar cuatro años de actividad política.

En cuanto a su forma de participación en las elecciones, se señaló que sólo podrían hacerlo mediante convenios de incorporación con un partido político.

De igual modo, se les reconoció el derecho de confederarse, aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, para alcanzar objetivos de índole no electoral.

En la citada ley electoral, su regulación quedó de la siguiente forma:

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977

De las Asociaciones Políticas Nacionales

Artículo 50

Para complementar el sistema de partidos políticos, discutir ideas y difundir ideologías, los ciudadanos podrán agruparse en asociaciones políticas nacionales, en los términos de la presente Ley.

Artículo 51

Las asociaciones políticas nacionales son formas de agrupación política susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en

partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.

Artículo 52

Toda asociación política nacional, conservando su personalidad jurídica, sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido político. La candidatura propuesta por la asociación política nacional al partido político, será registrada por éste y será votada con la denominación, emblema, color o colores de dicho partido.

Artículo 54

Las asociaciones políticas nacionales registradas tendrán personalidad jurídica y los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley.

De los Frentes y las Coaliciones

Artículo 56

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podrán **confederarse, aliarse o unirse con el fin de constituir frentes**, para alcanzar objetivos, poéticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

Para fines electorales, todos los partidos políticos tienen el derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales.

Artículo 57

Para constituir **un frente**, deberá celebrarse un convenio en el que constará:

- a).- Duración;
- b).- Las causas que lo motiven; y
- c).- Forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los señalamientos de este Ley.

Artículo 58

Los partidos que integren **un frente** deberán comunicarlo a la Comisión Federal Electora, quien dispondrá su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación para que surta sus efectos.

Artículo 59

Los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Artículo 60

Podrán celebrarse convenios de coalición entre dos o más partidos políticos para elecciones de Presidentes y de senadores, así como de diputados según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En todos los casos, los candidatos de las coaliciones se presentarán bajo un solo registro y emblema.

En mil novecientos ochenta y siete, se elaboró una nueva ley electoral denominada Código Federal Electoral, misma que además de suprimir la figura de partidos políticos con registro condicionado, pugnó por fortalecer a las asociaciones políticas nacionales.

Los cambios que a este respecto se dieron fueron de diversa índole. Por lo que se refiere a su definición, además de reiterarse el auspicio con que contarían por parte del Estado, se definieron sus fines por cuanto que tendrían como objetivos contribuir a la discusión política e ideológica y a la participación política en los asuntos públicos.

Para ello, se precisó y aumentó los requisitos para su constitución, definiéndose la documentación necesaria para el soporte de su registro, que sus actividades durante los dos últimos años fueran continuas, y que sus lineamientos

ideológicos, así como las normas que la rigieran internamente fueran aprobadas.

En consonancia, para fortalecer su presencia, se les otorgaron dos prerrogativas concretas, las franquicias telegráficas y postales, así como apoyos materiales para sus tareas editoriales.

De igual forma, se conservó el que participaran en procesos electorales, siempre y cuando hubiesen obtenido con seis meses de anticipación a la elección su registro. Así como también, la posibilidad de que constituyeran frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos, de carácter no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

En el Código electoral en comento, quedaron reguladas de la siguiente forma:

De las Asociaciones Políticas Nacionales

Artículo 69

Los ciudadanos mexicanos podrán constituir asociaciones políticas nacionales. Las que se formen en los términos de este Código, serán auspiciadas por el Estado. Estas organizaciones tendrán como objetivos contribuir a la discusión política e ideológica y a la participación política en los asuntos públicos.

De sus Derechos y Obligaciones

Artículo 72

Las asociaciones políticas nacionales a partir de su registro tendrán personalidad jurídica propia y los derechos y obligaciones establecidos en este Código.

Artículo 73

La Comisión Federal Electoral estimulará el desarrollo de las asociaciones políticas nacionales, extendiendo para ellas las siguientes prerrogativas:

I.- Las franquicias postales y telegráficas determinadas para los partidos políticos; y

II.- Apoyos materiales para sus tareas editoriales.

Artículo 75

Las asociaciones políticas nacionales, conservando su personalidad jurídica, sólo podrán participar en las elecciones federales cuando hayan obtenido su registro, por lo menos, con seis meses de anticipación al día de la elección y previo convenio de incorporación celebrado con un partido político nacional registrado, en los términos del artículo siguiente.

Artículo 78

Los derechos que le correspondan a las asociaciones políticas nacionales con motivo de su participación en elecciones federales, inclusive los relativos a impugnaciones de los actos o acuerdo de los organismos electorales deberán hacerse valer por conducto de los comisionados y representantes de los partidos políticos a los cuales se hayan incorporado.

De los Frentes, Coaliciones y Fusiones

Artículo 79

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podrán **confederarse, aliarse o unirse, con el fin de constituir frentes**, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

Para fines electorales, todos los partidos políticos tienen el derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales.

En este caso deberán presentar una plataforma ideológica electoral mínima común, en los términos del artículo 45, fracción VIII, de este Código.

Artículo 80

Para constituir **un frente** deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar:

I.- Duración;

II.- Las causas que lo motiven; y

III.- La forma en que convengan ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los señalamientos de este Código.

Artículo 81

El convenio que se celebre para integrar **un frente** deberá comunicarse a la Comisión Federal Electoral, la que dentro del término de diez días hábiles dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos.

Artículo 82

Los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales que integren **un frente**, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

De las Coaliciones**Artículo 87**

La coalición se formará con dos o más partidos políticos nacionales y postulará sus propios candidatos en las elecciones federales.

Cabe destacar que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de mil novecientos noventa, las formas de asociación en comento desaparecieron cediendo su lugar a la fórmula del registro condicionado.

En la reforma de mil novecientos noventa y seis, se optó otra vez por su incorporación en el denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la novedad de que se estableció en forma explícita el tipo y monto de financiamiento que se les otorgaría.

Por lo que hace a su forma de participación en las elecciones, se estatuyó que podrían hacerlo bajo la modalidad de celebración de convenios sólo con partidos políticos, pues se prohibió que lo hicieran con coaliciones.

El derecho que con antelación se les otorgaba para constituir frentes, fue suprimido.

Su regulación, en lo que nos interesa, quedó del siguiente modo:

De las Agrupaciones Políticas Nacionales

Artículo 33

1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

2. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".

Artículo 34

1. Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.
2. El acuerdo de participación a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse para su registro ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los plazos previstos en el artículo 64, párrafos 1 y 5, de este Código, según corresponda.
3. En la propaganda y campaña electoral, se podrá mencionar a la agrupación participante
4. A las agrupaciones políticas nacionales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por los artículos 38, 49-A y 49-B, así como lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 49 de este Código.

De los Derechos de los Partidos Políticos

Artículo 36

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

[...]

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

[...]

j) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales.

[...]

k) Los demás que les otorgue este Código.

De los Frentes, Coaliciones y Fusiones

Artículo 56

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

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 este Código.
3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.
4. No podrán realizar un frente, coaliciones o fusionarse los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional.

De los Frentes

Artículo 57

1. Para constituir un frente deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar:
 - a) Su duración;
 - b) Las causas que lo motiven;
 - c) Los propósitos que persiguen; y
 - d) La forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los señalamientos de este Código.
2. El convenio que se celebre para integrar un frente deberá presentarse al Instituto Federal Electoral, el que dentro del término de diez días hábiles resolverá si cumple los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos.
3. Los partidos políticos nacionales que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

En el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la conformación de frentes siguió la redacción del anterior ordenamiento jurídico en materia electoral, es decir, se mantuvo como un derecho exclusivo de los partidos políticos la posibilidad de constituirlos.

De lo anterior, resulta evidente que con la última reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el órgano legislativo federal refrendó la posición que con antelación adoptó en la reforma de mil novecientos noventa y seis, en el sentido de limitar el campo de actuación de las agrupaciones políticas nacionales para que sólo pudieran participar en contiendas electorales bajo ciertos requisitos, dejando a un lado el reconocimiento que alguna vez les otorgó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de mil novecientos setenta y siete, y el Código Federal Electoral de mil novecientos ochenta y siete, en el sentido de que podían constituir frentes.

En esa medida, resulta claro que el reconocerles a las agrupaciones políticas nacionales la posibilidad de formar frentes, no sólo implicaría que se desplegara una actividad materialmente legislativa, sino que también abarcaría presumir que el legislador, fue omiso en establecer y regular un derecho.

Asimismo, adoptar una determinación de dicha índole, tendría como presupuesto esencial, llegar a la conclusión de que el legislador omitió regular aspectos esenciales de los derechos de los mencionados entes jurídicos, sin embargo, contrario a dicha situación, este órgano jurisdiccional advierte que cuando el legislador, con relación

a las agrupaciones políticas nacionales, quiso establecer sus derechos y sus respectivos alcances, hizo especial énfasis en delimitar su margen de actuación, para ciertos fines, los cuales se encuentran perfectamente acotados.

Esto, pues el numeral 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispuso que las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, mientras que en el artículo 34, se dispone de manera categórica que su participación en los procesos electorales se limita sólo al supuesto en que celebren acuerdos de participación con un partido político o coalición.

De esa forma, puede advertirse que el legislador estableció el ámbito de actuación de las agrupaciones políticas y lo circunscribió a los procesos electorales mediante la celebración de acuerdos con institutos políticos o coaliciones, sin embargo, no existe alguna base jurídica que permita derivar el derecho a que participen en el ámbito electoral, en condiciones de modo y tiempo distintas a las señaladas en la Ley.

Conforme a lo anterior, debe destacarse que la falta de reconocimiento del derecho en cuestión, no transgrede

el derecho de asociación en materia electoral contenido en los artículos 9, primer párrafo, 35, fracción III y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se prohíbe a los ciudadanos conformar asociaciones políticas nacionales, participar destacadamente en ellas, ni impide a éstas cumplir con sus fines que tienen encomendados, sino simplemente se da plena eficacia al mandato legal que expresamente refiere que un frente sólo podrá conformarse por partidos políticos, de ahí que, si las agrupaciones políticas no tienen dicho carácter, es evidente que no pueden participar en ellos.

En ese estado de cosas, si no hay razón jurídica alguna que sostenga la posibilidad de que las agrupaciones políticas puedan conformar frentes, resulta imposible reconocerles el derecho que pretenden, pues ello no correspondería al orden normativo vigente.

En otro orden, por lo que hace al disenso identificado bajo el inciso b), consistente en que la autoridad administrativa electoral, implementó en su perjuicio un procedimiento contradictorio, pues por un lado, les requirió múltiple información y, por el otro, les negó el registro, resulta **infundado**.

Esto, en virtud de que el hecho de que la responsable les hubiese requerido distinta documentación relacionada

con su solicitud de registro como frente, no imponía que en vía de consecuencia, se encontrara obligada a concederles la razón en su pretensión, pues se entiende que la actividad que desplegó únicamente se encaminó a sustanciar el expediente para así, contar con los elementos necesarios que, en su oportunidad, le permitiesen emitir una decisión debidamente fundada y motivada, respecto a la solicitud que le fue planteada.

En esa medida, deviene inconcuso que no se da la incongruencia alegada, pues la serie de requerimientos que se les hicieron en torno al tema en cuestión, no implicaban un prejuizgamiento –favorable- sobre la decisión que finalmente se fuera a adoptar, dado que sólo implicó el despliegue de la facultad investigadora de la autoridad responsable, en aras de integrar debidamente el asunto, para luego, ponerlo en estado de resolución, y así determinar si era dable o no, reconocerles el derecho alegado, lo cual como se vio, no aconteció.

Finalmente, resulta **inoperante** el disenso identificado bajo el inciso c), relativo a que la autoridad administrativa electoral fue omisa en analizar las consideraciones que se contenían en su convenio de frente, su análisis se considera innecesario, ya que ningún fin práctico conduciría su estudio, si se parte de la base de que fue correcta la determinación de la autoridad administrativa electoral, en el

sentido de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no les reconoce a las agrupaciones políticas nacionales la posibilidad de conformar frentes, de ahí que, aun cuando les asistiera la razón en torno a dicha consideración, ésta sería insuficiente para alcanzar su pretensión final.

En mérito de lo expuesto, ante lo **infundado** e **inoperante** de los agravios a estudio se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la resolución CG19/2010, de veintinueve de enero de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la que declaró improcedente el registro del convenio de las actoras para constituir el “Frente de Agrupaciones Políticas Progresistas”.

NOTIFÍQUESE, personalmente, a las agrupaciones actoras en el domicilio señalado para tal efecto; **por oficio,** al Consejo General del Instituto Federal Electoral y, **por estrados,** a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los numerales 26, 28, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO