QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55 Y 82 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN CASTILLA MARROQUÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Agustín Castilla Marroquín, diputado federal a la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de incorporar como una causal de inelegibilidad para poder ser candidato a presidente de la república, senador de la república o diputado federal el ocupar el cargo de dirigente gremial a menos que se separen definitivamente de sus funciones seis meses antes del día de la elección, y con ello garantizar tanto la autonomía sindical o gremial, como los principios de imparcialidad y equidad que se deben preservar en las contiendas electorales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Para efecto de entender el objeto del proyecto de decreto que se presenta, resulta imprescindible en primer término analizar el origen y fines de instituciones fundamentales de nuestro país, como los sindicatos de trabajadores y los partidos políticos.

En ese sentido, tenemos que el artículo 123, Apartado A, inciso XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho tanto de los obreros como de los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

Asimismo el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo, define la figura del “sindicato” como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

El *Diccionario jurídico mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, al definir la figura del sindicalismo reformista, considera la “sindicalización” como el instrumento natural de organización y defensa del trabajo.

Por su parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41, numeral I, párrafo segundo, de la Constitución Política, 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.

Así, la segunda parte del párrafo constitucional citado, concluye con lo siguiente: Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, **quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.**

En esa misma lógica, el artículo 22, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos y el artículo 351, párrafo 1, incisos b) y c), del dispositivo comicial mencionado, consigna como infracciones de carácter electoral por parte de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, el permitir que en la creación de un partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito así como el realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.

Cabe señalar que el enunciado de **“sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”,** data de la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis cuya finalidad según la exposición de motivos de la iniciativa original del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, fue reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como evitar que su ejercicio libre y voluntario fuera vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político.

Resulta orientador citar en la parte que interesa los argumentos de la iniciativa mencionada que diera como resultado la reforma del año mil novecientos noventa y seis:

> "Esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa la culminación de un esfuerzo que habrá de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la nación.
>
> Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos... Asegurando en todo momento que se ejerza en un ámbito de **libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano,** la iniciativa propone que esta prerrogativa, contenida en la fracción III del artículo 35 constitucional, **se rija por la condición de ser individual.** En el mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos políticos sea libre e individual."

Los argumentos fundamentales de dicha iniciativa, fueron retomados en los mismos términos en el dictamen formulado por la Cámara de Diputados en ese mismo año en los siguientes términos:

> "La iniciativa que se dictamina propone modificaciones sustantivas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que involucra temas medulares para el desarrollo político del país, en atención y como resultado del esfuerzo conjunto de las diferentes fuerzas políticas de la nación por dar mayor certidumbre a nuestros procesos electorales, en el afán de consolidar el estado de derecho. Los temas que han estado presentes en el debate político nacional y que la iniciativa recoge, pueden examinarse de la siguiente manera:
>
> I. Prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos. Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como **evitar que su ejercicio libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva,** a cualquier asociación de carácter político, se propone que esta prerrogativa ciudadana, contenida en el artículo 35 constitucional, se rija por la condición de ser individual. En ese mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos sea libre e individual.
>
> Por su parte, del análisis del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que diera lugar a la última reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007-2008, es posible encontrar congruencia en cuanto al espíritu de mantener separadas las relaciones entre partidos políticos y organizaciones gremiales, manifestando lo siguiente:
>
> "En el segundo párrafo de la Base I la Minuta propone diversas adecuaciones cuyo propósito común es **fortalecer la calidad que nuestra Constitución establece para los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos; por ello se proscribe de manera expresa la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra con objeto social distinto al de formar y registrar un partido político,** en los procesos ciudadanos que la ley establece para tal efecto. En correspondencia con lo anterior se proscribe también la afiliación corporativa a los partidos."

Como se puede ver, el origen de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas, radica en preservar la libre participación política de los ciudadanos la cual se puede manifestar tanto en la libre asociación, la libre participación o con el simple ejercicio del sufragio pero en cualquier caso, como una manifestación personalísima

del ciudadano y absolutamente libre de cualquier factor externo que pudiera coaccionar o influir en la forma o sentido de su intervención.

En concordancia con lo anterior, es de mencionarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto de los fines de preservar la separación de las organizaciones gremiales de la creación de partidos políticos en la sentencia identificada con el número SUP-JDC-514/2008 y acumulados, la cual derivó de la negativa de registro como partido político a una agrupación política nacional tras acreditarse que el líder de la agrupación mencionada lo era también de un sindicato y que los ciudadanos que conforme a los requisitos de ley, se acreditaron como afiliados para validar la supuesta "representación" del partido que se pretendía constituir, se trataba de los propios afiliados del sindicato en cuestión. Al respecto el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral señaló lo siguiente:

> "Esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que en ejercicio del derecho fundamental de afiliación político-electoral, el ciudadano puede afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación, o incluso desafiliarse.
>
> (...)
>
> **El ciudadano mexicano tiene la facultad de actuar conforme dicte su voluntad, en el ámbito del derecho fundamental de asociación político-electoral** (en su primer aspecto, afiliación) tal actuar se traduce en la intención de conformar un nuevo partido político, o bien, de solicitar su integración a un partido ya existente.
>
> Lo óptimo es que el ejercicio de éste derecho ciudadano se sustente en el análisis informado que haga de las opciones políticas existentes, para que esto le permita decidirse por la que se adecue a sus inclinaciones políticas, en virtud de su contexto social, económico, étnico, etcétera.
>
> Esto es así, porque sólo de esa manera podría entenderse que un ciudadano actúa con libertad **(ejercicio de su potestad de obrar)** al conformar una nueva opción política o solicitar su integración a una ya existente.
>
> En tales condiciones es lógico pensar que, para captar afiliados, las agrupaciones o partidos políticos deberán desplegar las actividades necesarias, a fin de exponer a la ciudadanía sus documentos básicos, objetivos, programas de acción, etcétera, para que de manera informada, si así lo desea, el ciudadano pueda decidir libremente a qué opción solicita su integración, o bien, conformar una nueva.
>
> (...)
>
> **Al preceptuarse que la afiliación debe ser individual,** debe entenderse como personal, esto es, que cada ciudadano, por sí mismo, **deberá manifestar su voluntad de pertenecer a un determinado partido político.**

Tal exigencia tiende a evitar uno de los vicios que pueden afectar a la democracia, consistente en la afiliación colectiva, la cual debe leerse como la afiliación automática de un ciudadano a un determinado partido político, por la sola pertenencia a una institución, empresa, sindicato, etcétera.

Lo anterior en razón de que **la finalidad buscada** con el establecimiento de la norma fue, precisamente, **eliminar las prácticas de afiliación colectiva o corporativista** ..."

En el marco internacional, es de señalarse lo que en el capítulo de "condiciones de inscripción de los partidos políticos", al respecto señala el Tratado de derecho electoral comparado de América Latina lo siguiente: [1]

> "En efecto, las normas que establecen los requisitos de conformación de los partidos políticos, así como las prohibiciones, lejos de ser inocuas y sin intención, o de mero trámite formal, sientan las bases para la construcción de partidos políticos de ciertas características y no de otras, y orientados a asumir ciertas funciones y no otras.

(...)

De igual modo, cuando se establecen prohibiciones de participación de directivas de partidos políticos en directivas de sindicatos u otro tipo de organización sectorial y viceversa, se propicia la conformación de partidos pluriclasistas y no de aquellos que defiendan intereses de clase o grupos específicos.

(...)

En todos los casos las afiliaciones son individuales y la voluntad de integrar un partido político debe expresarse mediante una aceptación escrita. Éste es un elemento claro en el que las instituciones partidarias evolucionan del estadio en el que eran posibles los partidos 'indirectos' hacia partidos a los cuales sólo es posible pertenecer por decisión individual, **Chile llega al punto de volver incompatible la pertenencia a dirigencias partidarias y sectoriales al mismo tiempo."**

Ahora bien, partiendo de las ideas planteadas, se puede señalar que en congruencia con el espíritu que dio origen a las distintas limitaciones tendientes a mantener a las organizaciones gremiales ajenas a la creación de partidos políticos y a cualquier intento de afiliación colectiva, con el fin de preservar el derecho personalísimo de cada ciudadano de crear un nuevo partido político o de participar o integrarse a otro ya existente, es menester fortalecer el régimen de derechos políticos de aquellos trabajadores agremiados cuya voluntad política es continuamente ofertada a las diferentes fuerzas políticas por parte de los líderes de los gremios a los que pertenecen, con el fin de lograr determinadas posiciones políticas a cambio de comprometer el voto colectivo de sus representados.

Resulta de la mayor trascendencia para nuestro país, establecer por un lado las bases mínimas fundamentales para fortalecer la figura sindical, a partir de procurar que los fines que busca y para los que fue creada cada organización gremial, se cumplan sin contaminarse con la injerencia de intereses externos a aquellos tendientes a procurar mejoras laborales para los trabajadores, (fin primordial de los sindicatos), y por el otro, fortalecer nuestro régimen democrático a partir de establecer nuevos mecanismos que otorguen las garantías de que cada voto que se emite en los distintos procesos electorales de nuestro país, fue derivado de la voluntad y convicción individual de cada ciudadano mexicano y por tanto, libre de cualquier factor externo de influencia o de presión que pudiese vulnerar o alterar dicha voluntad.

Por otra parte, la iniciativa que se propone tiene una íntima relación con las razones que tuvo desde su origen y con sus correspondientes actualizaciones el constituyente permanente para establecer en los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como requisitos para ser diputado, senador y presidente de la república, el no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes de la elección, ni ser secretario ni subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador de algún estado ni jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Sirvan como sustento de lo señalado anteriormente, algunos argumentos del análisis del origen de los artículos y preceptos mencionados, de la obra "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones", quinta edición: [2]

"Las fracciones IV y V, contienen requisitos de carácter negativo, pues que establecen que funcionarios públicos están incapacitados de manera condicionada o absoluta para poder figurar como candidatos a diputados. **Estas dos fracciones persiguen promover comicios libres.**

El requisito de no estar en servicio activo en el ejército, Armada y Fuerza Aérea, por lo menos seis meses antes de la elección, fue una novel disposición de la Constitución de 1917.

En el curso de los debates, el constituyente Ibarra, militar de profesión, explicó que la intención de esta disposición era evitar la concurrencia de ambas condiciones: militar de servicio y candidato a la presidencia, porque no eran compatibles entre sí. El diputado Rubén Martí aclaró que **resultaba poco creíble suponer que**

un militar con mando de fuerza, saliera democráticamente electo de una lucha electoral sin utilizar presión sobre el electorado.

(...)

La misma razón se ha dado para no fungir como secretario de Estado, subsecretario, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, procurador general de la República o gobernador de un estado durante los seis meses anteriores a la elección.

(...)

El diputado del Congreso Constituyente el C. Ibarra señalaba que en la Constitución debía de establecerse la condición forzosa de que los militares, para desempeñar cargos de elección popular, tenían que separarse por completo del servicio cuando menos un año antes del día de la elección. **De otra manera, consideraba que seguirían teniendo ellos su mismo carácter de militares, seguirían teniendo la misma autoridad sobre sus hombres, la misma influencia en las regiones en que hubieran operado y esto burlaría el voto.**

(...)

La prohibición de pertenencia al estado eclesiástico proviene desde el Constituyente de 1857 y no sólo pretende la separación entre el Estado y la Iglesia sino **que persigue los mismos fines de evitar influencia indebida en el electorado.**

Estas fracciones estipulan la prohibición de que no se debe estar en los cargos en las circunstancias a que se refiere, por lo menos con 90 días antes de la elección, con el objeto de evitar que el puesto que ocupen ejerza una influencia sobre los electores y así poder distorsionar en su provecho la voluntad popular. La comisión redactora de 1916 debía asegurar la práctica del voto en las mejores condiciones posibles de pureza, de libertad y de confianza del acto."

Como es posible observar, el bien jurídico tutelado en la promulgación de tales disposiciones fue el de garantizar el libre sufragio, ajeno a factores secundarios de presión o influencia, como evidentemente lo implicaría el mantener en una misma temporalidad la doble función de ser candidato y a su vez miembro activo de las fuerzas armadas, candidato y funcionario público de alto rango, candidato y ministro de culto etc., dado que desde por distintas que parezcan las funciones sujetas a limitantes, todas tienen como común denominador el constituir posiciones privilegiadas desde la cuales existiría una altísima posibilidad de influir indebidamente en la voluntad de determinados grupos, no por cuestiones de liderazgo sino por la presencia de relaciones de subordinación frente a quien podría desempeñar el cargo de candidato a un puesto de elección popular.

En ese orden de ideas, resulta imprescindible incorporar a los dirigentes de organizaciones gremiales en el listado de cargos que por su naturaleza, pueden ejercer una potencial influencia y/o presión indebida entre determinados grupos y que podría eventualmente, coartar el ejercicio libre y razonado del voto de cada individuo en nuestro país.

En efecto, se debe considerar que la influencia ejercida por un líder o dirigente sindical frente a sus agremiados, no es menor que la que puede ejercer un gobernador frente a sus gobernados, la de un ministro de culto frente a los creyentes ni la de un general del ejército frente a su tropa. Al igual que en los ejemplos planteados y de hecho ya regulados constitucionalmente, los líderes o dirigentes de las organizaciones gremiales por el sólo hecho de ostentarse como tales, cuentan con una gran capacidad de manipular voluntades en tanto de acuerdo a la propia definición de liderazgo, "es un patrón de conducta cuyo propósito es la organización y dirección de los esfuerzos de un grupo hacia el logro de fines deseados." [3]

Según Petraca, "los líderes son personas que dentro de un grupo detentan una posición de poder que influye en forma determinante en las decisiones de carácter estratégico, poder que ejerce activamente y que encuentra una legitimación en su correspondencia con las expectativas del grupo". [4]

Bajo esa lógica, es inconcuso que la participación como candidato a un cargo de elección popular de un líder o dirigente gremial en funciones, sin duda habrá de inducir el sentido del voto una amplísima mayoría de los cientos o miles de ciudadanos que formen parte de la organización que se lidera.

Si tomamos la definición de Petraca antes citada, podemos concluir que el hecho de no establecer reglas a la participación de líderes o dirigentes sindicales que desean ocupar puestos de elección popular, evidentemente generaría vicios por partida doble, es decir, por un lado contaminando la esencia y fines de la organización gremial de que se trate y por el otro, quebrantando directa o indirectamente la libertad del sufragio de los trabajadores o agremiados representados, ante el sentir generalizado de que las expectativas del dirigente, han de ser en beneficio absoluto de las expectativas del grupo y por tanto, habrá de incentivar indebidamente su apoyo incondicional en sus fines electorales.

No debe pasar inadvertido que las reflexiones mencionadas, no son casuales sino por el contrario, guardan absoluta congruencia con lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Política y 22 del código comicial federal ambos anteriormente descritos, en cuanto a la inalienable prohibición a las organizaciones gremiales de intervenir en modo alguno en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

En tal sentido, resulta de la mayor relevancia el establecer reglas específicas con el fin de evitar que los fines que busca una organización gremial, se mezclen con los fines de una organización política los cuales no sobra mencionar, son muy distintos y por tanto, es menester garantizar que en las intenciones de participación política-electoral de un dirigente gremial en concreto, en forma alguna se comprometa la voluntad política libre e individual de sus agremiados para la consecución de sus fines particulares.

No es óbice mencionar que con la presente iniciativa, de modo alguno se pretende restringir el ejercicio de los derechos políticos de los líderes gremiales en tanto éstos, como ciudadanos mexicanos, en todo momento pueden hacerlos valer. Por el contrario, la propuesta busca por un lado fortalecer los fines de las organizaciones gremiales preservando la esencia de su creación y por el otro, dotar a sus trabajadores afiliados o a sus agremiados de condiciones idóneas para que puedan ejercer su garantía constitucional de participación política libre e individual, ajena a intereses particulares y ajenos a los de la organización a la que pertenecen.

Asimismo se debe reconocer y destacar la positiva trascendencia que reviste el que aquellos que en algún momento han liderado organizaciones gremiales, deseen participar activamente e incorporarse en los asuntos políticos del país. No obstante, en la participación de dirigentes gremiales como candidatos, deben prevalecer las mismas inquietudes que motivaron los artículos que se proponen adicionar, en el sentido de establecer un tiempo para separarse del encargo con anterioridad a la elección, con el fin de evitar que la influencia que un dirigente ejerce en los fines de la organización, contamine la voluntad de sus representados en intenciones electorales que no les corresponde a éstos, así como la eventual utilización de recursos humanos y materiales de la estructura que tiene bajo su mando, y que resultaría inaceptable se les diera un uso distinto a aquellos para los que están destinados.

De esta forma, las personas que ejerzan la función de dirigentes gremiales y que a su vez pretendan participar como candidatos a algún puesto de elección popular, deberán sujetarse a las condiciones de elegibilidad contenidas en los artículos 55, 58 y 82 constitucionales al igual que todas las otras hipótesis que se encuentran contempladas en las mismas, ya que como se ha justificado y en virtud de la naturaleza de lo que representan, existe una potencial probabilidad de que se induzca el voto de aquellos que dirige y por tanto, al establecer como requisito de elegibilidad el no fungir como dirigente gremial o en su caso, separarse en definitiva de dicho cargo en un tiempo determinado de anterioridad al día de la elección, con toda certeza se les estará otorgando a los miembros de las organizaciones gremiales las garantías fundamentales para ejercer el sufragio de manera libre, individual y razonada y sobre todo, ajena a cualquier elemento que pudiera generar algún tipo de presión o coacción indebida que pudiera influir para razonar de un modo o de otro.

Por lo anterior, se propone adicionar los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer como condicionante de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular a aquellas personas que fungen como dirigentes de organizaciones gremiales, el separarse en definitiva de su encargo

con por lo menos seis meses de anticipación a la fecha de la elección y con ello, evitar una indebida presión o coacción electoral entre los individuos que representa así como la utilización de recursos materiales y humanos de la organización, para fines distintos a ella.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta asamblea el siguiente

Decreto por el que se adicionan los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción VII al artículo 55 y 82, y se recorren las subsecuentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

(...)

VII. No ser dirigente de una organización gremial, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, seis meses antes del día de la elección.

(Se recorre el inciso VII para quedar como inciso VIII)

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

(...)

VII. No ser dirigente de una organización gremial, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, seis meses antes del día de la elección.

(Se recorre el inciso VII para quedar como inciso VIII)

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

Notas

1 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Fondo de Cultura Económica.

2 *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones.* Coedición de Editorial Porrúa y Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Quinta Edición. Tomos VII y IX.

3 *Diccionario electoral.* Instituto Nacional de Estudios Políticos. Segunda edición, pág. 232.

4 Ídem.

Dado en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 15 de febrero de 2011.

Diputado Agustín Castilla Marroquín (rúbrica)