

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERALES DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y DE PARTIDOS POLÍTICOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO GARAY ULLOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El diputado Silvano Garay Ulloa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracciones I y IV, 77, 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la cual se modifican los términos para la pérdida de registro de los partidos políticos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

En la sentencia número SUP-RAP-654/2015 y las acumuladas,¹ el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó lo siguiente: una vez constituidos, los partidos políticos gozan de una garantía de permanencia, la cual se encuentra estrechamente ligada con la conservación de su registro.

Esta garantía significa que el Estado está obligado a velar por su preservación y fortalecimiento y, por tanto, cualquier decisión que implique pronunciarse sobre la pérdida o conservación de su registro se convierte en un hecho de tal relevancia que no puede ser realizado por cualquier órgano, pues implica la afectación de derechos político-electorales de primera conquista como el derecho de asociación de sus militantes, a votar y ser votado, así como un detrimento en la vida democrática del país, al eliminar una opción política.²

Esto es muy importante, porque a la luz del procedimiento que se realiza en el Instituto Federal Electoral (INE) y anteriormente en el Instituto Federal Electoral (IFE), la Junta General Ejecutiva (JGE) se erige de gran jurado y determina si un partido puede continuar o no, en la escena política nacional. Enviando su resolución sólo para que, en términos formales, el Consejo General lo aprueba y deje en ese mismo momento, sin ninguna prerrogativa a las fuerzas políticas sin agotar siquiera los recursos de reconsideración que pudieran presentar los partidos políticos.

En 2015, el Partido del Trabajo tuvo que enfrentar un camino litigioso para evitar que de manera adelantada la Junta General Ejecutiva y posteriormente el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en dos ocasiones le quitaran el registro derivado de los resultados de los comicios federales de 2015, donde la autoridad determinó que le faltaban mil 572, es decir, 0.0042 para alcanzar el 3 por ciento establecido en el artículo 41, Base I, de la Carta Magna y en el artículo 94, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Partidos Políticos (Legipe) para mantener el registro.

Ante la impugnación de este partido, militantes del mismo, del PAN, representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como ante los Consejos Estatales de los Institutos Electorales en los Estados de Veracruz, Chihuahua, Tabasco y Chiapas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo que resolver sobre los límites de las facultades de la Junta General Ejecutiva en la materia.

En la sentencia mencionada se determina:

Esta Sala Superior advierte, directamente, y a partir del agravio de los recurrentes en los juicios ciudadanos SUP-JDC-1828, 1829 y 1830/2015, **que efectivamente la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral carece de atribuciones legales para emitir la resolución administrativa por la cual se declare la pérdida de registro de un partido político nacional**, en virtud de no alcanzar al menos 3 por ciento de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones para renovar al titular del Poder Ejecutivo o cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión.

Ello porque, conforme a la interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable, el derecho fundamental de asociación política-electoral, en su vertiente de permanencia de los partidos políticos, así como la trascendencia del hecho atinente a la pérdida de registro (extingue la personalidad jurídica); se advierte que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolver si un instituto político debe mantener su registro como partido político nacional.

En tanto que, a la Junta General Ejecutiva le corresponde hacer la declaratoria sobre la actualización de los supuestos previstos en la normatividad aplicable y elaborar el proyecto de resolución, que deberá someter a consideración del Consejo General para que resuelva en definitiva si el partido político pierde o conserva su registro como partido político nacional”.³

En los acuerdos de la Junta General Ejecutiva sobre el tema, éste hace la Declaratoria de Pérdida de Registro, y como mencionamos el Consejo General solo la ratifica. Por ejemplo, en la sentencia del Partido del Trabajo y del Partido Humanista:

Acuerdo INE/JGE111/2015, de fecha 3 de septiembre de 2015:

Resolución

Primero. Se declara la pérdida de registro como partido político nacional, del Partido Humanista, en virtud de que al no haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones federales del siete de junio de dos mil quince, se ubicó en la causal prevista en el numeral 94, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

Segundo. En consecuencia, a partir del día siguiente a la aprobación de la presente Resolución, el Partido Humanista pierde todos los derechos y prerrogativas que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos, y demás normatividad aplicable, con excepción de las prerrogativas públicas correspondientes al resto del ejercicio fiscal 2015, que deberán ser entregadas por este instituto al interventor respectivo, de conformidad con lo establecido por el artículo 389 del Reglamento de Fiscalización...⁴

El 3 de septiembre de 2015, también la Junta General Ejecutiva emitió el acuerdo INE/JGE110/2015, donde por primera vez pierde de registro del Partido del Trabajo:⁵

Resolución

Primero. Se declara la pérdida de registro como partido político nacional del Partido Trabajo, en virtud de que al no haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones federales del siete de junio de dos mil quince, se ubicó en la causal prevista en el numeral 94, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

Segundo. En consecuencia, a partir del día siguiente a la aprobación de la presente resolución, el Partido del Trabajo pierde todos los derechos y prerrogativas que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos, y demás normatividad aplicable, con excepción de las prerrogativas públicas correspondientes al resto del ejercicio fiscal de 2015, que deberán ser entregadas por este Instituto al interventor respectivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 389 del Reglamento de Fiscalización.

...

El 6 de noviembre, el Consejo General volvió a aprobar las resoluciones de la Junta General Ejecutiva donde se reitera la pérdida del registro del Partido del Trabajo y del Humanista mediante los acuerdos INE/CG936/2015 y INE/CG937/2015.⁶ El primero en acatamiento al expediente SUP-RAP-654/2015 acumulados⁷ (acuerdo INE/JGE/139/2015); y el segundo, en acatamiento a la sentencia SUP-JDC-1710-2015 y acumulados⁸ (acuerdo INE/140/2015).

En torno al Partido del Trabajo, en el acatamiento del Instituto Nacional Electoral se determinó que la declaración de nulidad de elección y la consecuente celebración de una elección extraordinaria, solamente tendría repercusión y efectos para la representación del distrito 01 de Aguascalientes y no para la conservación del registro de un partido político.

De manera textual establece: Finalmente, esta autoridad no desconoce que en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, tampoco obvia que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese sentido, si bien la determinación de no considerar los resultados de la elección extraordinaria para la conservación del registro de un partido político, así como la pérdida de registro tiene un impacto en el ejercicio de derechos fundamentales, como es el derecho de asociación en su vertiente de afiliación política, se arriba a la conclusión que ésta en modo alguno vulnera el mandato previsto en el artículo 1o. constitucional.

Ello es así, ya que, si bien el derecho de asociación en su vertiente de afiliación en materia política se encuentra previsto en el artículo 35, fracción III de la Constitución, dicho reconocimiento no debe entenderse como absoluto o ilimitado. Al respecto, el propio artículo 1, primer párrafo del citado ordenamiento, establece que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones que esta Constitución establece (énfasis añadido).⁹

En algunos momentos, el INE a través de la JGE no ha priorizado sobre la defensa de los ciudadanos que militan en las fuerzas políticas, en el sentido de no otorgar los plazos necesarios para que la pérdida sea revalorada por la última instancia de decisión que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En ningún sentido se valora la llamada *garantía de permanencia*, sino se adoptan medidas por demás rudas para la liquidación de los partidos, como si estos fueran entes distintos al sistema democrático del país.

En la sentencia SUP-RAP-654-2015 se menciona que “dada la garantía constitucional de permanencia de los partidos políticos, la declaratoria de cancelación de su registro es una cuestión importante para el sistema político electoral que impera en el país, pues se trata de una situación que trasciende y afecta al orden democrático, así como al ejercicio de los derechos fundamentales de votar, ser votado y asociación en materia política-electoral de los ciudadanos, ya que tiene como consecuencia la cancelación de una opción política”.¹⁰

Esta sentencia podría considerarse “oro molido” para el sistema de partidos políticos en México, porque determina que la Junta General Ejecutiva no puede atraer facultades exclusivas del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La Sala Superior establece que del análisis de la normatividad electoral aplicable se estima que la Junta General del Instituto Nacional Electoral carece de competencia legal, a fin de resolver la pérdida o cancelación del registro de un partido político nacional, ya que dicha atribución le corresponde al Consejo General de dicho

instituto nacional. Así, aunque este organismo pudiera manifestar que hay condiciones para la pérdida, ellos no pueden establecerlo de facto como lo hacen en sus Resoluciones. La Junta General Ejecutiva no puede estar por encima del Consejo General. En esta sentencia se llega a la siguiente conclusión:

Conforme a la interpretación sistemática y funcional de la normativa descrita, el derecho fundamental de asociación política-electoral, en su vertiente de permanencia de los partidos políticos, así como la trascendencia del hecho atinente a la pérdida de registro; se advierte que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolver si un instituto político debe mantener su registro como partido político nacional, o bien, si lo ha perdido o debe cancelarse.

En tanto que, a la Junta General Ejecutiva, con facultades administrativas de ejecución, le corresponde hacer una **declaratoria administrativa relativa a la actualización de los supuestos previstos en la normatividad, respecto a la pérdida de registro, así como elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a consideración del Consejo General para que resuelva en definitiva** si el partido político pierde o conserva su registro como partido político nacional.

...

Ello, porque en la determinación impugnada, la Junta General Ejecutiva resolvió la pérdida del registro del Partido del Trabajo y además, estableció diversas consecuencias jurídicas derivadas de dicha determinación, propias de una resolución, tales como la pérdida de sus derechos y prerrogativas, la sustitución de sus promocionales en radio y televisión, su derecho a participar en la próxima elección extraordinaria de diputados federales en el distrito electoral 1 de Aguascalientes, entre otras. Con lo cual es claro, que la Junta General Ejecutiva rebasó las atribuciones legales que tiene conferidas en relación con la pérdida del registro de los partidos políticos nacionales.

...

- Se deja sin efectos jurídicos la declaratoria de pérdida de registro del Partido del Trabajo hecha por la Junta General Ejecutiva, así como su publicación en el Diario Oficial de la Federación del pasado ocho de septiembre.

- Se dejan sin efectos jurídicos todos los actos administrativos realizados en ejecución o como consecuencia de la emisión de la resolución reclamada.

- La Junta General Ejecutiva deberá emitir una nueva declaratoria en relación con el registro del Partido del Trabajo, limitándose a señalar la actualización o no del supuesto normativo correspondiente, fundada en los resultados de los cómputos y declaración de validez respectivas de los consejos del Instituto Nacional Electoral, así como en las resoluciones emitidas por las salas de este Tribunal Electoral, y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

- Tanto la declaratoria como el proyecto de resolución que elabore la Junta General Ejecutiva se pondrán a consideración del Consejo General (énfasis añadido).¹¹

Hasta estas determinaciones, llegó la defensa del Partido Humanista; y desde entonces se inició el procedimiento de liquidación. No obstante, dicha fase no ha sido del todo transparente; a tal grado, que a poco más de tres años de la decisión, se tuvo que cambiar al Interventor de manera anticipada. Se le pidió a Dionisio Ramos Zepeda que concluya sus funciones por cuestiones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria, toda vez que, de continuar las erogaciones por concepto de honorarios del interventor, resultaría demasiado oneroso para el Instituto

e impactaría negativamente en las medidas de ahorro. En estos años de trabajo, el Interventor ha cobrado más de sesenta millones de pesos, causándole un gran daño al erario público.¹²

Continuando con el caso del Partido del Trabajo, por supuesto que, en este momento, tenía que impugnar los términos en que el Consejo General determinó en la resolución INE/CG936/2015, que el partido podría participar en la elección extraordinaria de Aguascalientes, pero no tendría efectos en el porcentaje para mantener el registro.

La Sala Superior, mediante la sentencia número SUP-RAP-756-2015,¹³ cambió los términos conforme a la idea de que los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos, mediante las que buscan manifestar sus preferencias político-electorales.

Con esta sentencia se vuelve a establecer la necesidad de que el Instituto Nacional Electoral proteja los derechos de los ciudadanos que simpatizan y en un momento dado, votan por las fuerzas políticas. Y se abre el camino para determinar que las elecciones extraordinarias dependen de los resultados de una ordinaria y por lo tanto, los resultados deben considerarse para alcanzar el umbral de 3 por ciento, derivado de una laguna jurídica.

Lo anterior pone en evidencia que el legislador secundario introdujo como parámetro para determinar el 3 por ciento necesario para conservar el registro, que la votación válida se obtenga en elecciones ordinarias, el cual no se encuentra contemplado en la constitución, y limita el derecho de los partidos políticos a participar en la elección extraordinaria, pero no que los votos emitidos a su favor se cuenten para determinar si se obtuvo el 3 por ciento en comento.

Además, ante la falta de uno de los resultados de algún distrito uninominal, no puede considerarse que se trate de la elección diputaciones de mayoría relativa a que se refiere tanto la constitución como la ley, pues conforme a lo establecido en los artículos 52 y 53 constitucionales y 14, párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se integra con la votación recibida en los trescientos distritos uninominales, ya sea que sean resultado de elecciones ordinarias o extraordinarias.

Por tanto, concepto constitucional votación válida emitida, comprende tanto la obtenida en elecciones ordinarias como extraordinarias, por lo que al limitarlo a los resultados de las elecciones ordinarias, en el artículo 94, párrafo 1 inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, y restringir los efectos de la participación en las elecciones extraordinarias a la postulación de candidatos a la diputación correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el numeral 24, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se contrapone con el mandato constitucional.

Incluso, se llegaría al absurdo de que un partido político puede participar en una elección extraordinaria y ganar la diputación por el principio de mayoría relativa, pero los votos válidamente emitidos no pueden ser tomados en cuenta para conservar su registro.¹⁴

La Sala del Tribunal Electoral ordenó dejar en suspenso la pérdida de registro del Partido del Trabajo, hasta en tanto no se tuvieran los resultados de la jornada extraordinaria de la elección extraordinaria en Aguascalientes, mismos que deberían sumarse y servir para verificar de la permanencia del partido. Ésta fue la base, mediante la que el Partido del Trabajo pudo recuperar su registro. Para evitar interpretaciones indebidas, el Máximo Tribunal Electoral aprobó la tesis XXII/2016:¹⁵

Partido del Trabajo

vs.

Pérdida de registro de los partidos políticos. La designación de interventor en el procedimiento respectivo no impide el desempeño de sus actividades ordinarias. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 97, numeral 1, incisos b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos; 385, numeral 3, y 386, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se desprende que el periodo de prevención en que se coloca un instituto político que no alcanzó el umbral del tres por ciento de la votación válida emitida y, por tanto, se ubica en el supuesto de pérdida de registro, tiene como finalidad salvaguardar los recursos de ese partido, el interés de la ciudadanía del manejo adecuado de los recursos públicos y los derechos de terceros; para lograr tales objetivos, la Comisión de Fiscalización tiene el deber de acordar, entre otras medidas, la designación de un interventor responsable del control y vigilancia de los recursos que maneja el ente político, a quien le corresponderá autorizar los gastos que el partido erogue para continuar realizando sus actividades ordinarias. En ese contexto, el nombramiento del interventor no impide al partido político a quien se le instaura procedimiento de pérdida de registro, seguir operando para cumplir sus objetivos y las obligaciones contraídas.

Quinta época.

Recurso de apelación. SUP-RAP-253/2015. Recurrente: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, 1 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Constancio Carrasco Daza. Secretarios: Héctor Daniel García Figueroa, Ma. Luz Silva Santillán, Daniel Juan García Hernández y Marcela Elena Fernández Domínguez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, aprobó por unanimidad de votos, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 107 y 108.

El 6 de diciembre de 2015 se celebraron las elecciones extraordinarias en Aguascalientes, y el Partido del Trabajo no sólo obtuvo los mil 572 votos que le faltaban, sino 14 mil 46 (12.87 por ciento.); es decir, 12 mil 474 de más. La conservación de su registro estaba fuera de dudas.

Tuvo que ser la Sala la que determinó la pérdida del Registro se encuentra en fase Suspensiva:

Ante la inaplicación de los preceptos legales en comento, se revoca la resolución INE/CG936/2015, que emitió el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la cual realizó la declaratoria de pérdida de registro del Partido del Trabajo, al incumplir con la obtención del tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados federales 2014-2015, y como consecuencia de ello, tal declaratoria deja de surtir efectos jurídicos, debiendo regresar la situación del instituto político ahora actor, al momento previo a la emisión de la misma, esto es, a la etapa de prevención.

En este sentido, toda vez que la revocación de la declaratoria sólo trae como consecuencia que la determinación respecto de la pérdida de registro del Partido del Trabajo se encuentre en una etapa de suspensiva, hasta en tanto se tengan los resultados del cómputo distrital correspondiente al Distrito 01 de Aguascalientes, derivado de la elección extraordinaria de mérito, esta Sala Superior precisa que deben quedar firmes todos los acuerdos y decisiones adoptados y aprobados por el Consejo General, la Comisión de Fiscalización, así como la Unidad de Fiscalización, todas del Instituto Nacional Electoral, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, así como sus consecuencias, y que se hayan dictado con motivo de la etapa de prevención en que se encuentra el

Partido del Trabajo, con todas sus consecuencias y alcances, previamente establecidos por esa autoridad electoral administrativa nacional.

Se impone al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la obligación de hacer del conocimiento de todas las personas físicas o morales, tanto públicas como privadas, que hayan tenido algún tipo de actuación, intervención o relación, respecto de la resolución que se está revocando, así como de las que se encuentren involucradas con motivo de la etapa de prevención en que se encuentra el Partido del Trabajo, de lo determinado en la presente ejecutoria, para que procedan a actuar en consecuencia.

Después de meses de litigio, el 16 de diciembre el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe declarar el Registro del Partido del Trabajo como partido nacional. Pero los meses que duró esta batalla, la fuerza política se quedó sin prerrogativas, tiempos de radio y televisión y personal de apoyo y oficinas en el Instituto Nacional Electoral, lo que anticipaba su disolución, sin estar firme en la Sala Superior; esto evidentemente, le resto fuerza electoral y presencia política.

Podemos también señalar el caso de los otros dos partidos que, en 2018, perdieron su registro. Evidentemente, las condiciones son distintas, pero finalmente el Instituto Nacional Electoral tiende a apresurarse demasiado para quitar recursos y apoyos a los partidos políticos; sin considerar que el litigio para que la Sala Superior llegue a su última palabra puede durar mucho tiempo; y, los partidos requieren recursos para continuar con su defensa legal.

En 2018, como es del conocimiento público, los partidos Nueva Alianza (Panal) y Encuentro Social (PES) no alcanzaron 3 por ciento. En el caso del Partido Nueva Alianza la posible defensa legal tenía alcances limitados porque al igual que Encuentro Social, no alcanzaron en ninguna de las elecciones el porcentaje requerido. La diferencia estriba en el número de representantes que tuvieron en el Congreso de la Unión.

La Junta General Ejecutiva, mediante los acuerdos INE/JGE134/2018 y INE/JGE/135/2018, ambos de fecha 3 de septiembre de 2018 hace la Declaratoria de pérdida de registro de ambas fuerzas políticas. A diferencia de los Acuerdos del Partido del Trabajo y Partido Humanista, en este caso, hay una fase de prevención para que declaren lo que a su derecho convenga. En ese sentido, la JGE buscó subsanar las deficiencias en los procedimientos anteriores. En el caso de Nual, en el mejor de los casos le faltaron cerca de 230 mil votos (diputaciones) y para el PES poco más de 120 mil votos en la elección presidencial, en la que tuvo su mejor desempeño.

En el caso del Partido Encuentro Social, cabría la posibilidad de la duda razonable sobre los resultados, en el sentido de que era paradójico que no alcanzará 3 por ciento¹⁶ cuando obtuvo por la vía de la mayoría relativa 56 diputados federales y 8 senadores, lo que representa 11.2 y 6.25 por ciento, respectivamente. En este contexto, es totalmente entendible porque la Sala Superior tardó tanto en determinar en definitiva la pérdida de registro de ese partido. Del 3 de septiembre de 2018 al 20 de febrero de 2019. A lo largo de este tiempo, nuevamente el Instituto Nacional Electoral quitó de inmediato prerrogativas, tiempos de radio y televisión y personal y oficial de las Representaciones en el Consejo General; limitando por falta de recursos la defensa legal de los partidos.

Algo debió de ocurrir en el conteo de los datos, para que hubiera un desfase de este tipo en los resultados electorales y todo apunta a que existe una laguna legal en la manera de contabilizar los votos para los partidos que se coaligan el Partido Encuentro Social se integró con el Partido del Trabajo y Morena en la coalición Juntos Haremos Historia.

La coalición implica que cada uno de los partidos postula a sus candidatos en los distintos distritos uninominales y si, por ejemplo, alguien vota por Morena o por el Partido del Trabajo en un distrito donde hay un candidato del Partido Encuentro Social, ese voto se le contabilice a él como candidato y pueda llegar a ser senador o diputado por la coalición.

Sin embargo, lo que no se permite es que ese voto por Morena o por el Partido del Trabajo se le contabilice al Partido Encuentro Social como partido para efectos de su votación válida emitida a nivel nacional. Lo anterior está señalado de forma nítida en el artículo 12 de la Legipe, numeral 2,¹⁷ a la letra dice:

1. ...

2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. Independientemente del tipo de elección, convenio de coalición y términos precisados en el mismo, cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. En ningún caso se podrá transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.

Es probable que la no correspondencia entre los candidatos y el porcentaje de participación ciudadana del partido, se debiera a que muchos de esos votos se hubieran anulado. En todo caso, es muy interesante este asunto, porque nos lleva a pensar sobre los mecanismos para verificar la representatividad ciudadana. En este proceso electoral se presentaron más de mil 200 impugnaciones en las que se alegaba, entre otros aspectos, errores en el cómputo de los votos, irregularidades en varias casillas, o bien, el rebase de topes de gasto de campaña de algunos candidatos.

Esta disociación entre la votación y los candidatos, generó que el Partido Encuentro Social haya interpuesto recurso de reconsideración para impugnar las sentencias, definitivas o incidentales, de las salas regionales y para controvertir la asignación de diputados y senadores de representación proporcional que haga el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Es decir, nuevamente, la Pérdida de Registro no puede darse, simplemente días después de que se hace el recuento de la votación. Dicha pérdida debe proceder hasta entonces se declare como “cosa juzgada” y no haya ya ningún recurso en la Sala Superior. De no ser de esta manera, el INE y la Junta General Ejecutiva seguirán actuando como juez y parte en esta materia. Unos meses más, no hacen la diferencia en la liquidación, si consideramos el procedimiento fallido que se ha dado con el Partido Humanista. Los resultados son definitivos hasta que las salas del Tribunal Electoral resuelvan los juicios de inconformidad y recursos de reconsideración promovidos con motivo de las elecciones.

El 28 de enero y 18 de febrero, el Partido Encuentro Social promovió una excitativa de justicia ante la Sala Superior.¹⁸ La respuesta a ésta se publicó el mismo día en que se resolvió sobre este asunto de manera definitiva por la Sala Superior, mediante la sentencia SUP-RAP-383-2018.

La sala no le da la razón a ES sobre la dilatación en la resolución de su asunto, porque, aunque la Ley de Medios establece en el artículo 49, párrafo segundo, que los recursos de apelación serán resueltos por la Sala Competente dentro de los doce días siguientes a aquel en que se admiten, en este caso, el Magistrado instructor recibió el caso en noviembre; sin embargo, dicho acuerdo fue de radicación y no de admisión.

En su beneficio, la sala señaló que el expediente del Partido Encuentro Social con motivo del recurso de apelación sobre la pérdida de su registro nacional, constó de 10 mil 392 fojas entre demanda y sus anexos. Además, es de destacar que el presente recurso de apelación estaba vinculado con el recurso de apelación SUP-RAP 376/2018 (301 fojas) y 7 juicios ciudadanos.

En opinión del promoverte, la tardanza no se derivó de la cantidad de fojas que tenían que revisar, sino la dificultad que existe sobre la interpretación jurídica relativa a la Representatividad de los partidos políticos. No se trató como afirmaron algunos, de darle el registro de manera regalada al Partido Encuentro Social existió la duda razonable para que incluso se hubieran circulado dos proyectos de Sentencia, sustancialmente distintos en el TEPJF. Estos

asuntos, se han presentado en diversos momentos de la historia Política del País, y prueba de ello, se esgrime con la tesis L/2002:

Partido Barzonista Sinaloense

vs.

Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa

Tesis L/2002

Determinancia. La variación del porcentaje de votación de un partido político necesario para conservar su registro, debe ser objeto de estudio al momento de analizar este requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral. El hecho de que la recomposición del resultado final de la votación, pueda afectar sustancialmente el porcentaje de votación necesario para que un partido político conserve o pierda el registro o reconocimiento en la entidad, debe ser objeto de análisis al momento de verificar si el juicio de revisión constitucional electoral cumple con el requisito de determinancia contenido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En efecto, debe considerarse que resulta determinante para el resultado final de una elección, el que los vicios de una elección trajeran como consecuencia la disminución ilegal del porcentaje de votación de un partido político, de tal modo que no alcanzara el mínimo legal previsto para conservar su registro, pues su consecuencia sería privar de su existencia al partido político, lo que implicaría una modificación sustancial al siguiente proceso electoral, al excluir a uno de los posibles contendientes naturales. Por otra parte, si los partidos políticos se consolidaron constitucionalmente como entidades de interés público, para intervenir en los procesos electorales, no cabría admitir que esas disposiciones de la Carta Magna carecieran de un medio de control constitucional para prevenir su vulneración o restablecer su vigencia, si se toma en cuenta, además, que esta Sala Superior ya ha definido que la declaratoria de pérdida de registro o de reconocimiento como partido político en la entidad, sólo representa la consecuencia o aplicación directa de la ley, a los resultados de la votación que han quedado firmes, una vez concluido el proceso comicial, y que por tanto, no puede ser objeto de impugnación para revisar la validez o invalidez de los resultados que arrojaron las casillas y, en consecuencia, la elección de que se trate, por lo que de no tomarse en cuenta el referido elemento al establecer la determinancia del juicio, y por tanto su procedencia, la privación de la existencia a los partidos políticos, quedarían sin posibilidad de ser protegidos por un medio de defensa constitucional.

Tercera época.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-307/2001. Partido Barzonista Sinaloense. 30 de noviembre de 2001. Mayoría de cinco votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

En el estudio *Financiamiento público y supervivencia de partidos políticos minoritarios en México* se hace una disertación teórica y empírica sobre la permanencia del registro de los partidos políticos en nuestro país, del 2000 a la fecha. Se concluye que durante el periodo 2000-2015, han existido 19 partidos políticos nacionales en México. De ellos, 10 han mantenido su representación en el Congreso de la Unión; y 9 han perdido su registro de manera definitiva, es decir, “a pesar de haber transitado a la democracia, de haberse logrado la alternancia en el poder y de haber realizado cambios en la legislación electoral, pareciera que el clima no es propicio para los partidos políticos minoritarios, dado que, en un periodo de 15 años, han sido más los que han sucumbido que los que se mantienen”.¹⁹

Hay una coincidencia perversa entre los partidos que perdieron el registro ante el Instituto Nacional Electoral y aquellos que recibieron una menor cantidad de prerrogativas. Se puede constatar que, a menor cantidad de recursos, mayor inestabilidad o falta de competencia de las fuerzas política.

Coincido con la idea de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que es necesario que el Instituto Nacional Electoral refrende la garantía constitucional de permanencia de los partidos políticos y no los vea como sus contrincantes, para que llegados los resultados electorales apresuré los procesos de liquidación; cuando todavía, existe existen mecanismos de controversia interpuesta ante los tribunales. La liquidación deberá hacerse efectiva, hasta que sea declarado como “cosa juzgada” en el último recurso que determine la Sala Superior. Hay que respetar lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Cosa juzgada. Elementos para su eficacia refleja.²⁰ La cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada. La cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras: la más conocida, es la eficacia directa, y opera cuando los elementos de sujetos, objeto y causa son idénticos en las dos controversias de que se trate; la segunda es la eficacia refleja, con la cual se robustece la seguridad jurídica, al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa; esto es, la tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto directo de la contienda, son determinantes para resolver litigios. En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto, de manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y, que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones. Por tanto, los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada, son: a) La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente; b) La existencia de otro proceso en trámite; c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal, que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; d) Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero; e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico; g) Que para la solución del segundo juicio se requiera asumir un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo 450/2008. Beatriz María Varo Jiménez. 30 de octubre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado. Nota: Por ejecutoria del 16 de noviembre de 2011, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 433/2010, derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

El sistema político mexicano otorga a los partidos derechos y prerrogativas para facilitar que las personas ejerzan sus derechos político-electorales y que se realice la renovación periódica de los Poderes, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, tal como ha quedado señalado en la Jurisprudencia 25/2002 de rubro “Derecho de asociación en materia político-electoral. Base de la formación de los partidos políticos y agrupaciones políticas”.²¹

Los partidos en esencia son intermediarios de la ciudadanía y su acceso al poder, a través del ejercicio de sus derechos político-electorales. Son vehículos de representación del pluralismo de las distintas corrientes de opinión. Por esta razón, la pérdida de registro, no es un mero trámite, sino la modificación consustancial al sistema de partidos políticos.

Con base en los argumentos anteriores, me permito respetuosamente proponer a este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Primero. Se **reforma** el inciso i) del artículo 48 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 48.

1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

a) a h) ...

i) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen **de la declaratoria** de pérdida de registro del partido político que se encuentre en la Ley General de Partidos Políticos, a más tardar el último día del mes siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral; **en éste deberá informar sobre el estatus que guardan los recursos que presenten los partidos políticos en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de conocer si ya hubo una Sentencia definitiva sobre la pérdida.**

Segundo. Se **reforman** el inciso c) del artículo 94, el numeral 1 de artículo 95, el numeral 2 del artículo 96 y el inciso d) del artículo 97 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 94.

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político

a) y b) ...

c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe del gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado. **Antes de proceder a la pérdida de registro, el Instituto deberá iniciar una fase de prevención hasta en tanto la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no concluya en definitiva sobre el tema y pueda declararse como cosa juzgada. En este periodo, los derechos y obligaciones de las fuerzas políticas seguirán aplicándose de manera cotidiana;**

Artículo 95.

1. Para la pérdida del registro a que se refieren los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo anterior, la Junta General Ejecutiva del Instituto emitirá la declaratoria correspondiente, misma que deberá fundarse en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los consejos del Instituto, así como en las resoluciones del Tribunal Electoral. **Dicha declaratoria no será válida hasta en tanto no lo apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el que deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

2. a 5. ...

Artículo 96.

1. ...

2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece esta ley, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio. **La cancelación no procederá hasta en tanto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial no emita la última sentencia y pueda considerarse como cosa juzgada.**

Capítulo II De la Liquidación del Patrimonio de los Partidos Políticos

Artículo 97.

a) a c) ...

d) Una vez que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya aprobado la Declaratoria de pérdida de registro legal, considerando la Resolución definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial; y, se hubiera publicado en el Diario Oficial de la Federación dicha resolución por cualquiera de las causas establecidas en esta ley, el interventor designado deberá

I. a VII. ...

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Nacional Electoral modificará su normatividad interna para hacerla acorde con la presente reforma a más tardar en los próximos dos meses, a partir de su publicación en el Diario Oficial. Realizada y aprobada la adecuación normativa, inmediatamente deberá informarlo al Congreso de la Unión.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2015-10-23/sup-rap-0654-2015.pdf>. P. 12 y 13. En esa sentencia señala que esta idea se sostuvo por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la

acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008. Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 13/2005 se afirmó que, es a partir de su registro legal que los partidos políticos adquieren su calidad de entidades de interés público y cuando pueden hacer posible las finalidades plasmadas en el artículo 41 constitucional. Asimismo, véase la sentencia emitida en SUP-JRC-471/2014, así como SUP-RAP-35/2015.

2 Véase en Bárbara Torres. “Las contradictorias sentencias que revivieron al Partido del Trabajo”, en *Nexos*. Cobertura Especial de Justicia Electoral, México, 7 de febrero de 2016.

<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5666>

3 *Loc. cit.*, páginas 10-11.

4 https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87685/JGEx201509-03re_01P01-02.pdf?sequence=1&isAllowed=y

5 https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87684/JGEx201509-03re_01P01-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6 https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/84809/CGex201511-06_rp_1_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

7 <https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00654-2015.htm>

8 <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2015-10-23/sup-jdc-1710-2015.pdf>

9 https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/84808/CGex201511-06_rp_1_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y, página 20.

10 *Loc. cit.*, página 14.

11 *Loc. cit.*, páginas 27, 32 y 33.

12 <https://aristeguinoticias.com/2301/mexico/interventor-del-ine-cobro-mas-de-60-mdp-y-no-termino-liquidacion-del-humanista/> y <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1591538&v=2&md5=e69942d43a70b4e0288945ccff84e8cf&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

13 https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0756-2015.pdf

14 *Loc. cit.*, página 13.

15 <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-eleccional/tesis-xxii-2016/>

16 El actual umbral de votación requerida para mantener el registro como partido político (3 por ciento) se introdujo en la reforma electoral de 2013-2014. Entre 1996 y 2013, el umbral establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales era de 2 por ciento y previo a esto, el porcentaje mínimo requerido para mantener el registro como partido político era de apenas 1.5 por ciento de la votación válida emitida. Esto era así, pues en aquel entonces se buscaba promover el fortalecimiento del régimen de partidos en la democracia mexicana.

17 http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e

18 https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/JRC/3/SUP_2019_JRC_3-840301.pdf

19 Leyva Cordero, Oswaldo, y otros. *Financiamiento público y supervivencia de partidos políticos en México*,

<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v30n91/0121-4705-ampo 1-30-91-00110.pdf>

20 <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/167/167948.pdf>

21 <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000738.pdf>

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a 8 de abril de 2019.

Diputado Silvano Garay Ulloa (rúbrica)

SIL