

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO VIEDMA VELÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado Alejandro Viedma Velázquez, perteneciente al Grupo Parlamentario de Morena de esta LXIV Legislatura, pone a consideración de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso b) del numeral 1 del artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho liberal contemporáneo se erige sobre la base de principios que hoy consideramos esenciales y que es necesario, a toda costa, proteger. Entre estos principios, destaca el de legalidad cuya observancia se traduce en la certeza y seguridad inherente a todo sistema jurídico.¹

En su forma más elemental este principio nos indica que la autoridad únicamente tiene permitido hacer aquello que expresamente le ha sido indicado con motivo de una disposición jurídica.² Quizá, hoy en día podría parecernos absurdo una expresión simplificada en la forma en la que lo hemos indicado, sin embargo, esta simplificación es en sí misma una “revolución copernicana” cuya tutela y defensa es de cuño relativamente prematuro (la ilustración, particularmente tras las ideas de Cesare Beccaria).

Hasta hace poco tiempo, la razón de considerar qué podía o qué no podía hacer una autoridad se encontraba condicionada no por la Ley, sino por la voluntad inherente de quien detentaba el poder, llámese Rey, Dictador, Señor Feudal o Iglesia Católica. De ahí que, lo “correcto” o “incorrecto” derivaba de la idea de pensamientos, pecados, la moral, u otros caracteres de difícil determinación.³ Más aún, lo que podía considerarse “adecuado” o no, se encontraba incluso condicionado por los “cambiantes” estados de ánimo u emociones de los titulares del poder. De ahí que, algo considerado “correcto” podía no serlo el día de mañana o incluso, serlo o no, para personas “diversas” dependiendo de los mutables estados emocionales.⁴

En este contexto, la ausencia de certeza era la regla general a seguir. El derecho liberal ilustrado, viene a superar esta situación mediante la creación de Leyes escritas, plasmadas en Códigos e incluso en Constituciones, colocando en éstas últimas, reglas rígidas para garantizar que el “derecho” de hoy, sea el mismo a aplicar mañana para una persona y para todas las demás, en breve, para garantizar certeza y seguridad en la aplicación de la Ley. Bajo el antiguo régimen, la premisa a aplicar se resumía en la expresión *Auctoritas, non veritas facit legem* (la autoridad, no la razón hace la Ley), mientras que bajo el espíritu ilustrado, la premisa a seguir será la contraria: *veritas, non auctoritas, facit legem* (la razón, no la autoridad hace la Ley).⁵

En este hilo conductor, es la Ley la que garantiza la certeza en la aplicación del derecho y no ya la voluntad de quien detenta el poder, porque incluso éste debe sujetarse a la voluntad soberana plasmada en la propia Ley. En el caso de la Constitución, se recurre a ésta para plasmar las aspiraciones, deseos, necesidades e idiosincrasias más preciadas en una sociedad, reconociendo a estos intereses el carácter de supremos y, por tanto, merecedores de una especial protección, capaz de asegurarlos a los cambiantes intereses que eventualmente pueden afectar a las normas con carácter secundario.⁶

En el caso de nuestro país, esos intereses supremos que como nación nos hemos dado pueden advertirse en el respeto a los derechos humanos (art 1 constitucional), la pluralidad cultural (artículo 2 constitucional), la igualdad entre el hombre y la mujer (artículo 4 constitucional), la protección de la propiedad agraria y su carácter social (artículo 27 constitucional), la libre competencia económica (artículo 28 constitucional), la federación como forma

de Estado y la democracia como sistema de gobierno (artículo 40 constitucional), así como la participación política, entre otras formas, mediante la presencia de entidades de interés público denominadas “partidos políticos” (artículo 41, fracción I).

Es precisamente sobre los partidos políticos y las reglas que los regulan el objetivo central de la presente iniciativa, concretamente, respecto de las reglas a observarse para la conservación de su registro y la imperiosa necesidad de dar certeza a las mismas, ante una situación que consideramos “preocupante” y que erosiona las reglas constitucionalmente fijadas ocasionando, en consecuencia, una falta de seguridad jurídica.

Como hemos indicado, los intereses primordiales de una sociedad son plasmados en la Constitución para evitar que los eventuales “caprichos” de gobernantes en turno o de mayorías transitorias puedan imponer su voluntad.⁷ De ahí que las normas constitucionales se entienden como normas “rígidas” con procesos de modificación especialmente reforzados.

Ahora bien, como una derivación del principio de supremacía constitucional, se desprende que las normas derivadas de la propia Constitución únicamente pueden desarrollar los contenidos mínimos (normalmente bajo la forma de principios) plasmados en el propio texto constitucional. Esta interpretación viene reforzada bajo la batuta interpretativa del principio *pro persona* de acuerdo con el cual, la legislación secundaria debe desarrollar el contenido constitucional en forma tal que proporcione una mayor tutela a la persona o, en aquellos casos en los que se disponen de restricciones, que las realice de forma tal que impidan una merma del contenido esencial mínimo fijado desde el propio texto constitucional.⁸

En el caso de las normas político-electorales, queda además precisado que se trata de normas de una especial importancia la interior del ordenamiento jurídico, dado que se trata de normas de derecho fundamental,⁹ en cuyo caso, se dispone del imperativo categórico de brindar la mayor protección posible y evitar las mayores restricciones.

El artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone las reglas a seguirse para el caso de la conservación del registro de partidos políticos nacionales, en el caso del orden federal indica lo siguiente:

Artículo 41.- ...

...

...

I. ...

...

...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

De la **II.** a la **VI.** ...

Se trata de una norma procedimental constitucional la que indica un umbral mínimo a obtener en las votaciones nacionales para garantizar a partido político conservar su registro nacional. En el caso del orden local, es también la propia Constitución Política la que viene a fijar las reglas a observarse en su artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, disponiendo que:

Artículo 116.- ...

...

De la **I** a la **III**.

IV. ...

De la **a)** a la **e)**. ...

f) ...

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

De la **g)** a la **p)**. ...

De la **V)** a la **IX)**. ...

La interpretación constitucional que puede darse del citado precepto es que el derecho fundamental a la participación política electoral mediante la constitución y el funcionamiento de un partido político local, viene garantizado siempre que se obtenga el umbral mínimo de votación del tres por ciento del total de la votación válida emitida en las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales.

Como se advierte, se trata de una restricción dispuesta por el propio texto constitucional y que, en concordancia con el artículo 1º Constitucional debe de ser interpretada bajo la forma y el sentido que mayor tutela brinde a los derechos político electorales y que menores restricciones imponga a los mismos.

La Ley General de Partidos Políticos es el cuerpo legislativo que viene a reglamentar los diversos preceptos constitucionales en materia político-electoral, particularmente el artículo 41 constitucional En su título décimo regla el aspecto atinente a la pérdida del registro de los partidos políticos, disponiendo en su artículo 94 lo siguiente:

Artículo 94.

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

a) ...

b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y

ayuntamientos, así como de Jefe de 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;

c) a g). ...

La disposición legal citada incluye, como se puede observar, diversos sujetos no contemplados originariamente desde el texto constitucional el que sólo refiere “votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales”. La Ley General de Partidos Políticos desarrolla el contenido constitucional, pero lo realiza mediante una interpretación que es más restrictiva de la planteada por el texto constitucional, incluyendo los resultados de la elección ordinaria inmediata anterior de los Ayuntamientos y de las Alcaldías para el caso de la Ciudad de México.

Se tenga presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no refiere en modo alguno la elección inmediata anterior para la renovación ni de los Ayuntamientos ni de las Alcaldías. El principio de legalidad, hemos dicho, confiere certeza al ordenamiento jurídico, de tal modo que la Ley secundaria únicamente podía desarrollar lo estrictamente señalado en el texto Constitucional y no incluir mayores elementos, menos aún tratándose de la figura del Ayuntamiento, Municipio o Alcaldía que, además, es por todos sabido que dispone de una especial naturaleza jurídica que no podría ser equiparable perfectamente a la de un Poder Ejecutivo.¹⁰ Sin embargo, ha sido esta la interpretación que se ha preferido por la Ley General de Partidos Políticos.

La interpretación adoptada por la Ley General de Partidos Políticos no sería tan problemática de no ser porque, estrictamente, se erige en una limitación al ejercicio de un derecho humano, tal cual es, el de la participación político-electoral a través de los partidos políticos. La consecuencia inmediata de esta disposición es que se incluyen mayores requisitos, y limitantes que los dispuestos por el texto constitucional vulnerándose flagrantemente el principio de legalidad, el imperativo de la certeza y seguridad jurídica, así como el derecho fundamental a la participación política y el principio de interpretación *pro persona* que debe guiar a los derechos humanos, respecto de este último cabe citar el siguiente criterio:

“Cuando una norma pueda interpretarse de diversas formas, para solucionar el dilema interpretativo, debe atenderse al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en virtud del cual, **las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse** de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México sea Parte, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de esos derechos a partir del **principio pro persona**; de modo que **ante varias alternativas interpretativas, se opte por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en la menor medida**. De esa manera, debe atenderse al principio de prevalencia de interpretación, conforme al cual, **el intérprete no es libre de elegir, sino que debe seleccionarse la opción interpretativa que genere mayor o mejor protección a los derechos.**”¹¹

Abonando a lo anterior, debemos agregar que esta situación ha sido reconocida incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, en su sentencia de 18 de febrero de 2016 (Acción de Inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015) determinó la invalidez del artículo 95 de la Constitución del Estado de Tlaxcala que, precisamente, disponía como requisito para la conservación del registro de un partido político local, el haber obtenido el tres por ciento del total de la votación válida emitida en las elecciones de ayuntamientos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dicha Acción de Inconstitucionalidad no analizó el artículo 94, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos por no haberse interpuesto, cuando era debida, la Acción de Inconstitucionalidad, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² siendo por tanto extemporáneo el recurso, pero, los mismos argumentos aportados para el caso de la Constitución local de Tlaxcala le son aplicables.

Los argumentos que la Suprema Corte dio fueron que la Constitución de Tlaxcala no podía adiciona un supuesto distinto a la pérdida del registro de los partidos políticos de aquellos dispuestos en el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal, ya que esta se refiere a la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo local, más no a la elección a celebrar para el caso de los Ayuntamientos, esta situación, señaló la Corte, vendría a desvirtuar el principio de la representatividad que es la lógica que guía el umbral del 3% de una elección nacional o local. Mejor dicho, en palabras de la propia Corte:

“En los precedentes acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas y 5/2015 este Tribunal Pleno interpretó que la regla prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo de la Constitución federal exige que el partido político local obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en alguna de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, pues de lo contrario le será cancelado el registro. Así, **esta regla constitucional establece que los partidos políticos locales demuestren un mínimo de representatividad** en las elecciones de gobernador o diputados locales. Por tanto, **si el artículo 95, párrafo décimo tercero de la Constitución impugnada establece la posibilidad de demostrar ese mínimo de representatividad para conservar el registro previendo que lo hagan en cualquiera de las elecciones que se celebren para Ayuntamientos, lo que hace es desvirtuar la regla que exige un mínimo de representatividad en las elecciones que reflejan la voluntad de los ciudadanos de todo el Estado, por lo que vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo de la Constitución federal.**”

El razonamiento es claro. El umbral del 3% permite valorar, a nivel nacional las preferencias electorales y determinar sí, con base en ellas, es voluntad de la nación dar continuidad o no al registro de un partido político. La lógica interna es, precisamente, la representatividad de los intereses electorales nacionales. Situación similar ocurre en el ámbito local, a fin de determinar las preferencias electorales del Estado se dispone como requisito el haber obtenido el 3% de la votación inmediata anterior para la renovación de diputados locales o del Gobernador ya que, precisamente, esas elecciones involucran a todo el Estado y dan, en consecuencia, una representatividad estatal.

Cuando se impone como requisito para conservar el registro el 3% de la votación inmediata anterior de los Ayuntamientos, en este caso no se logra la representatividad debida puesto tales elecciones no involucran a todos los interesados para determinar la continuidad o no de un partido político. Esas elecciones sólo implican al Municipio, Ayuntamiento o Alcaldía, los que no pueden decidir por el Estado entero o, incluso el país, en términos de representatividad.

Dicho lo anterior, es claro que el artículo 94, numeral 1, inciso b), contraviene el principio de la representatividad al disponer como pérdida del registro de un partido local el: “No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales **y ayuntamientos**, así como de Jefe de 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”.

Pero no sólo ello, pues en esta iniciativa también hemos dado cuenta que el principio de legalidad viene transfigurado al ir más allá de lo que la propia Constitución Federal permite y, aunado a ello, también vienen siendo vulnerados los principios de certeza, seguridad jurídica e interpretación *pro persona* inscritos en nuestro texto constitucional.

En razón de lo anterior, mediante esta iniciativa de reforma legislativa pretendemos dar armonía a nuestro sistema jurídico, no expulsando la norma en cuestión sino simplemente compatibilizándola mediante la supresión del requisito adicional que contiene, relativo a la elección ordinaria inmediata anterior para la renovación de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México.

A efectos ilustrativos, presentamos el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Propuesta de modificación
<p>Artículo 94. 1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:</p> <p>a) ...</p> <p>b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de 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;</p> <p>c) a g). ...</p>	<p>Artículo 94. 1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:</p> <p>a) ...</p> <p>b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador y diputados a las legislaturas locales, así como de Jefe de Gobierno y diputados al Congreso de la Ciudad de México, tratándose de un partido político local; De la c) a la g). ...</p>

Como se ve, nuestra propuesta de modificación normativa suprime únicamente la referencia que se hace en el actual texto a la elección ordinaria inmediata anterior para la renovación de los Ayuntamientos o, de los titulares de los órganos político-administrativos equiparables (Alcaldías) en el caso de la Ciudad de México. Las modificaciones, como hemos dicho, se sustentan en el respeto al principio de legalidad, la certeza, seguridad jurídica, la interpretación pro persona, el principio de representatividad y la racionalidad legislativa.

En consecuencia y derivado de todo lo anterior, propongo ante esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el inciso b) del numeral 1 del artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 94.

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

a) ...

b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador y diputados a las legislaturas locales, así como de Jefe de Gobierno y diputados al **Congreso de la Ciudad de México**, tratándose de un partido político local;

De la c) a la g). ...

Transitorios

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

Notas

1 Cárdenas, J. La argumentación como derecho, México, 2010, pp. 40-52.

2 Moreso, J. Conflitti tra principi costituzionali, en Diritto & questioni pubbliche, 2002, pp. 19-34.

3 Luzón Peña, D.M. Lecciones de Derecho Penal. Parte General, 3° ed., Valencia 2016, p. 21.

4 Donini, M. Danno e offesa nella c.d. tutela penale dei sentimenti, en Rivista italiana di diritto e procedura penale. V. 51, n. 4, 2008, pp. 1546 y ss.

5 Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta, 1995. p. 44.

6 Maldonado Smith, Mario Eduardo. Torres de Babel. Estado, multiculturalismo y derechos humanos. UNAM, 2005, p. 87.

7 Nino, C.S. Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación, Barcelona 1989, p. 35.

8 Henderson, H. Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el Orden Internal: The Importance of the Pro Homine Principle. En: Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, n. 39, 2004, p. 93. Asimismo: “Principio de prevalencia de interpretación y pro persona. Conforme a éstos, cuando una norma genera varias alternativas de interpretación, debe optarse por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en menor medida” Tesis XIX.1º. J/7 (10ª.). Jurisprudencia (constitucional), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, noviembre 2019, tomo III, p. 2000; “Principio pro personae. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél” Tesis 1ª. XXVI/2012 (10ª). Tesis Aislada (constitucional), Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, febrero de 2012, tomo 1, p. 659.

9 Alanís Figueroa, M.C. La protección constitucional de los derechos político-electorales y el juicio de amparo. III-UNAM, p. 187 y ss. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4337/14.pdf>

10 Diez de Urdanivia, X. La naturaleza jurídica del Municipio en el sistema federal mexicano y su función en el contexto global con una referencia especial al marco constitucional de Coahuila, III, p. 407 y ss. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/20.pdf>

11 “Principio de prevalencia de interpretación y pro persona. Conforme a éstos, cuando una norma genera varias alternativas de interpretación, debe optarse por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en menor medida” Tesis XIX.1º. J/7 (10ª.). Jurisprudencia (constitucional), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, noviembre 2019, tomo III, p. 2000

12 Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2021.

Diputado Alejandro Viedma Velázquez (rúbrica)