

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 39 Y 40 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE MAYO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 39 y 40 de la Ley General de Partidos Políticos, en atención a la siguiente

### Exposición de Motivos

Uno de los rasgos fundamentales que caracterizan a todo sistema político contemporáneo que se precie de ser democrático, es la existencia de una pluralidad de partidos políticos que pueden competir en equidad de condiciones y con posibilidades reales de triunfar en los ejercicios electorales por los que se designan, a través del voto, a gobernantes y representantes populares.

Durante una gran parte del siglo XX, el panorama político de nuestro país fue acaparado por un sólo partido político, cuya hegemonía indiscutible se reafirmaba cada seis años. México, a diferencia de los demás países de Latinoamérica, no vivió bajo un régimen político dictatorial propiamente dicho. Sin embargo, es indudable que el régimen era autoritario y que los ejercicios electorales no tenían mayor relevancia, pues los partidos de oposición no tenían oportunidad alguna de acceder al poder.

Dicha situación llevó a miles de personas a buscar formas alternativas de participar en la vida pública en oposición al Partido Revolucionario Institucional: algunos desde la sociedad civil; otros, por la vía armada. Durante las décadas de los sesentas y los setentas, la violencia política y la represión contra los opositores del régimen alcanzaron niveles alarmantes.

En esa época, la vida pública de México estuvo marcada por la simulación. Una de las prácticas que caracterizó al sistema político mexicano del siglo XX fue la elección, por parte del presidente de la República, del candidato que debía sucederlo, de manera unipersonal y opaca, lo que se conocía en el argot político como “El Tapado”. Jorge Carpizo definió dicho sistema de sucesión de la siguiente manera: “el presidente saliente escoge a su sucesor y tiene para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el *escogido* no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país. Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta.”<sup>1</sup> Dicha simulación antidemocrática era aceptada por la sociedad y la clase política, y era un reflejo de la carencia de democracia en que estaba sumergido el sistema político mexicano en su conjunto.

La falta de democracia del sistema político mexicano comenzaba al interior del partido hegemónico: la voluntad de las bases del partido no era tomada en cuenta para elegir al candidato. No obstante que se llevaban a cabo despliegues con gran teatralidad, en los que los sectores del partido –el sector obrero (Confederación de Trabajadores de México, CTM), el sector campesino (Confederación Nacional Campesina, CNC) y las clases medias (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP)– arropaban e impulsaban al candidato, en realidad su elección correspondía a una sola persona: el presidente.

Fue por ello que Daniel Cosío Villegas describió al sistema priista como una “monarquía absoluta, sexenal y hereditaria por línea transversal”. Por otra parte, y aún más grave, era prácticamente

imposible que la oposición accediera al poder, pues no existían instituciones electorales neutrales ni confiables, además de que varios partidos políticos, por ejemplo, el Partido Comunista Mexicano, se vieron obligados a actuar desde la clandestinidad.

Se llegó al extremo de que en las elecciones del año 1976, sólo hubo un candidato postulado: José López Portillo que realizó campaña sin oposición y obtuvo el cien por ciento de los votos<sup>2</sup>, el PRI se vio obligado a ampliar la representación política, dando pie a la reforma en materia electoral de 1977, la primera con una verdadera intención de cambio. Dicha reforma incluía un sistema mixto de elecciones, por mayoría relativa y por representación proporcional, implicando un antes y un después en la representación política de las minorías. Sin embargo, a pesar de representar un avance importante, no propició la posibilidad de la alternancia y mucho menos de un escenario equitativo para todos. El desarrollo de un sistema plural de partidos políticos en México fue un proceso lento y gradual que, aún el día de hoy, dista de haber concluido.

Cabe recordar que el Partido Revolucionario Institucional nació desde el poder y gobernó el país de manera ininterrumpida durante 70 años. Además, gobernó la totalidad de los estados hasta que en 1989 perdió la gubernatura de Baja California. En cuanto a la composición del Congreso de la Unión, el partido perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y la de Senadores en 2000.

A partir del triunfo de la oposición en 1997, el Poder del Ejecutivo y del partido hegemónico se han acotado paulatinamente, mientras que la oposición se ha consolidado y fortalecido (en el plano electoral). Podemos afirmar que en México se ha establecido, desde 1997, un gobierno sin mayoría y con una pluralidad de fuerzas políticas con una presencia cada vez mayor a nivel federal, estatal y municipal.

Actualmente, existen nueve institutos políticos con registro nacional: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Partido Nueva Alianza, Movimiento de Regeneración Nacional y el Partido Encuentro Social. Sin embargo, aunque pluripartidista, nuestro sistema sigue arrastrando vicios propios de la época del partido hegemónico. Uno de ellos, es la presencia de prácticas que socavan la democracia al interior de los partidos.

La democracia al interior de los institutos políticos es una condición fundamental para que los regímenes democráticos puedan tener lugar. Resulta inconcebible que partidos políticos con estructuras y prácticas oligárquicas aspiren a desarrollar gobiernos democráticos. Existe una correlación entre el actuar interno y los actos exteriores de los partidos políticos. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Español, en la sentencia STC 56/1995: “Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y funcionamiento son autocráticos.”<sup>3</sup> Por ejemplo, un partido político que permite la reelección indefinida de los miembros de sus órganos directivos, probablemente no tendría inconveniente en actuar en contra del mandato constitucional que ordena la no reelección del titular del Poder Ejecutivo.

Siguiendo con su sentencia paradigmática, el Tribunal Constitucional Español señala que la democracia interna de los partidos políticos consiste en “la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante,

mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido”.<sup>4</sup>

Respecto de la práctica judicial mexicana es necesario mencionar que en diversas ocasiones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha conocido de impugnaciones respecto de la ilegalidad y/o inconstitucionalidad de los estatutos de los partidos políticos con registro nacional. Por ello, resulta necesario modificar la legislación en la materia, a fin de que la ley establezca los estándares mínimos para garantizar la democracia interna de los partidos políticos y combatir la simulación. A continuación se enlistan algunos casos.

Un ejemplo paradigmático de la carencia de democracia al interior de algunos partidos políticos y el desprecio por las prácticas democráticas, es la gestión que durante veintidós años ininterrumpidos ha realizado Alberto Anaya al frente del Partido del Trabajo (PT), y que el año pasado, fue reelecto para encabezar la dirigencia petista por seis años más.<sup>5</sup> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le ordenó al PT, mediante sentencia del 22 de junio de 2017, renovar a los integrantes de sus órganos de dirigencia nacional.

Otro antecedente en la materia se dio en el año 2005, cuando el Tribunal Electoral declaró inconstitucionales y antidemocráticos los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El órgano jurisdiccional ordenó al PVEM establecer un procedimiento democrático para la elección de los miembros del comité ejecutivo nacional (CEN) y eliminar la facultad del presidente del partido de nombrarlos; suprimir la reelección del propio presidente del CEN o bien establecer un periodo de duración del cargo de tres años con posibilidad de reelección por un periodo total máximo de seis años.<sup>6</sup>

También en 2008, el Tribunal Electoral declaró inconstitucional el artículo 94 de los Estatutos del Partido Acción Nacional, el cual confería facultades discrecionales a su comité ejecutivo nacional, para designar una delegación que sustituyera a los comités estatales, sin establecer las causas, motivos, supuestos, y límites del arbitrio, ni esclarecer cuáles eran los parámetros para calificar los acontecimientos necesarios para el ejercicio de las facultades discrecionales. Es decir, se le daba una supremacía al comité ejecutivo nacional por encima de sus equivalentes estatales, centralizando el ejercicio del poder al interior del partido.<sup>7</sup>

Si bien es cierto que los partidos políticos son centros de producción normativa en ejercicio de su potestad de autoorganización, también es cierto que la creación de sus normas estatutarias está supeditada al respeto de las directrices constitucionales y legales. Las normas estatutarias, al igual que las leyes, pueden establecer facultades de ejercicio discrecional, siempre y cuando estén sujetas a límites y reglas, y se subordinen al principio de legalidad.<sup>8</sup>

En ese sentido, algunos académicos se han pronunciado acerca de los aspectos que debe contemplar la legislación electoral para garantizar que exista democracia al interior de los partidos. El investigador Pedro Aguirre Ramírez señala que la normatividad deberá “no solo hacer mención de establecer fórmulas claras y democráticas para la elección de candidatos y dirigentes sino instituir la posibilidad de que los militantes que se sientan afectados en sus derechos por las dirigencias partidistas puedan interponer recursos de queja ante el Tribunal Electoral.”<sup>9</sup>

Por otra parte, Jaime Cárdenas Gracia, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y ex consejero del Instituto Federal Electoral enlista los requisitos que la ley electoral debe imponer a los partidos para ampliar la democracia interna: “la existencia o el reclamo de minorías dentro del partido; la descentralización de los órganos del partido;

la afiliación abierta; la existencia de órganos de control democráticos; la revocación en todo momento de los dirigentes; el nombramiento de los directivos por nombramiento no sólo de los militantes sino de los electores; la existencia de instituciones dentro del partido como el referéndum o de la iniciativa popular; la movilidad permanente de los dirigentes; la prohibición para impedir la compatibilidad entre dos o más cargos públicos, ya sean del partido o del Estado; la prohibición de expulsiones sin procedimiento previo y sin las garantías procesales y constitucionales; el establecimiento de una cláusula de conciencia para los diputados a efectos del mandato imperativo; la transparencia en la financiación y sobre los donativos, etcétera.”<sup>10</sup>

A grandes rasgos, señala Cárdenas, para calibrar la democracia interna de los partidos políticos, se deben tomar en consideración cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido, la organización y los procedimientos internos, la existencia de corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.<sup>11</sup>

Finalmente, María del Pilar Hernández, también del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM hace una lista de aspectos que debería contener la norma electoral acerca de la democracia interna<sup>12</sup> :

- Revocabilidad de los cargos directivos;
- Flexibilizar los requisitos establecidos para ocupar cargos de dirección partidaria;
- Libertad de expresión al interior del partido;
- Igualdad de derechos de los militantes;
- Representación equitativa en las listas de género;
- Acceso a la información de los asuntos del partido, incluidos los económicos;
- Fundamentación de los rechazos de solicitud de afiliación;
- Prohibición de las “vías especiales” de afiliación;
- Tipificación de causas de expulsión y sanciones aplicables a militantes;
- Establecimiento de procedimientos de defensa para los militantes que pretendan ser expulsados;
- Respeto a las diferentes fracciones al interior del partido; y,
- Posibilidad de que el TEPJF conozca impugnaciones contra órganos internos partidistas, exclusivamente en cuestiones estructurales, nunca ideológicas.

En atención a las propuestas que desde la academia se han vertido respecto de la democracia interna de los partidos políticos, y bajo la consideración que un sistema democrático debe construirse desde su núcleo básico –los partidos políticos– la presente iniciativa propone introducir una serie de cambios a la Ley General de Partidos Políticos, a fin de ampliar los derechos de los militantes de los partidos y ampliar los aspectos mínimos que deberán contener los estatutos partidistas, para democratizar internamente a los partidos políticos.

Por lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto que reforma los artículos 39 y 40 de la Ley General de Partidos Políticos**

**Único.** Se reforman los artículos 39 y 40 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

### **Artículo 39.**

1. Los estatutos establecerán:

a) La denominación del partido político, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

b) Los procedimientos para la afiliación individual, personal, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. En caso de que las solicitudes de afiliación sean rechazadas, los partidos deberán fundamentar y motivar dichas resoluciones;

c) Los derechos y obligaciones de los militantes. **Todos los militantes serán iguales en derechos ;**

d) La estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político. **Dicha estructura deberá ser compatible con los principios de democracia, representatividad y laicidad que establece el artículo 40 constitucional. Los órganos de dirección partidista deberán ser de carácter colegiado ;**

e) Las normas y procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos internos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. **Ningún miembro de los órganos de dirección partidistas podrá reelegirse ni durar en su cargo más de 6 años consecutivos. Se deberán prever procedimientos para garantizar a los militantes, en todo momento, el derecho de revocar por medio del sufragio mayoritario a quienes ocupen cargos de dirección partidistas;**

f) Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos;

g) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción;

h) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen;

i) Los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán los partidos políticos;

j) Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones. **Para tal objeto, se deberá contemplar la existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva partidista, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las**

**nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia ;**

**k) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva. **Será inválida toda expulsión que se realice sin procedimiento previo y sin respetar las garantías procesales y constitucionales de los militantes;** y**

**l) La prohibición de disolver o expulsar agrupaciones territoriales de rango inferior, así como de destituir órganos enteros del partido, permitiéndose la aplicación de sanciones únicamente en casos individuales. El órgano de dirección nacional no podrá bajo ninguna circunstancia disolver o reemplazar arbitrariamente a los órganos de dirección estatales, salvo bajo las causas, motivos, supuestos y límites previamente establecidos en los estatutos.**

#### **Artículo 40.**

**1. Los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos, los siguientes:**

**a) Participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la aprobación de los documentos básicos del partido político y sus modificaciones, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, coalición, formación de frentes y disolución del partido político;**

**b) Postularse dentro de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de representación popular, cumpliendo con los requisitos que se establezcan en las disposiciones aplicables y en los estatutos de cada partido político. **Los militantes podrán en todo momento impugnar ante el tribunal o los tribunales electorales locales los procesos internos de selección de candidatos cuando consideren que se han afectado sus derechos político-electorales, siempre y cuando hayan agotado previamente las instancias correspondientes al interior del partido ;****

**c) Postularse dentro de los procesos de selección de dirigentes, así como para ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión al interior del partido político, cumpliendo con los requisitos establecidos por sus estatutos. **Los ciudadanos que ocupen un cargo de dirección al interior de un partido político, no podrán ejercer simultáneamente cargos de elección popular;****

**d) Pedir y recibir información pública sobre cualquier asunto del partido político, en los términos de las leyes en materia de transparencia, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información;**

**e) Solicitar la rendición de cuentas a sus dirigentes, a través de los informes que, con base en la normatividad interna, se encuentren obligados a presentar durante su gestión;**

**f) Exigir el cumplimiento de los documentos básicos del partido político;**

g) Recibir capacitación y formación política e información para el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

h) Tener acceso a la jurisdicción interna del partido político y, en su caso, a recibir orientación jurídica en el ejercicio y goce de sus derechos como militante cuando sean violentados al interior del partido político;

i) Impugnar ante el Tribunal o los tribunales electorales locales las resoluciones y decisiones de los órganos internos que afecten sus derechos político-electorales,

j) Refrendar, en su caso, o renunciar a su condición de militante;

**k) Ejercer en todo momento su libertad de expresión en el seno interno del partido. Los militantes podrán realizar el libre debate de las ideas y de las decisiones principales que tome el partido político;**

**l) Formar corrientes de opinión en el seno de la organización. Se deberá garantizar que las diversas corrientes internas, aún minoritarias, puedan manifestarse libremente e incidir en la toma de decisiones del partido;**

**m) Participar a través de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa de las bases, para reformar los documentos básicos o instituciones partidarias, así como para incidir en los procesos de selección de candidatos.**

## **Transitorios**

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

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

## **Notas**

1 Carpizo, Jorge, El tapado: sistema de engaños y mentiras, Nexos, Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=9469>

2 Aguilar Camín, Héctor, Nocturno de la democracia mexicana, Nexos, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=28283>

3 Sentencia 56/1995, Tribunal Constitucional de España, Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2910>

4 *Ibíd.*

5 Reeligen a Alberto Anaya como dirigente del PT, Reforma, Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1240016&fuente=md&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=1240016&Fuente=MD>

6 Rechaza el tribunal electoral estatutos del PVEM y ordena reformarlos, La Jornada, Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2005/02/17/index.php?section=politica&article=010n1pol>

7 Astudillo, César, La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional, TEPJF, Disponible en: [http://te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/comentarios\\_inc\\_onstitucionalidad.pdf](http://te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/comentarios_inc_onstitucionalidad.pdf)

8 *Ibíd.*

9 Moscoso Salas, Martín, La democracia interna de los partidos políticos mexicanos: una obligación constitucional, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/Moscoso.pdf>

10 *Ibíd.*

11 Cárdenas Gracia, Jaime, Partidos Políticos y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Disponible en: [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad\\_8.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_8.pdf)

12 Hernández, María del Pilar, Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/347/10.pdf>

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 23 de mayo de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Gobernación. Mayo 23 de 2018.)