

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERALES DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y DE PARTIDOS POLÍTICOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, y General de Partidos Políticos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante el siglo pasado, el país vivió bajo un régimen autoritario, cuya principal característica era “la exclusión o la presencia marginal a que se relegó a los esporádicos partidos de oposición”.¹ En realidad, el Partido Revolucionario Institucional reconocía al presidente en funciones como su jefe nato, por lo que fungía como un “poderoso instrumento de control sobre la clase política del país”.²

Episodios como las matanzas de estudiantes en 1968 y 1971, y el periodo conocido como la “guerra sucia”, durante el cual, el gobierno hostigó, reprimió y desapareció sistemáticamente a miembros de organizaciones de izquierda, quienes participaban de manera clandestina en la vida pública, pusieron de manifiesto que habían 2 grandes necesidades para transitar a un régimen más democrático: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia.³ Tales fueron los objetivos perseguidos por la reforma de 1977.

La participación de los partidos de oposición fue creciendo de manera gradual, hasta que en el año de 1997, el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y en 2000, en el Senado. Hoy podemos decir que hemos transitado “de un país que era prácticamente monocolor y que se caracterizaba por la presencia de un partido hegemónico, a un contexto en el que una realidad política multicolor se reproduce a lo largo y ancho del territorio nacional y en todos los niveles de gobierno”.⁴

A finales de la década de 1950, en el país se produjeron una serie de eventos sociales y laborales, específicamente con los maestros y el sector ferrocarrilero. Los partidos minoritarios demandaban mayor participación. El entonces presidente Adolfo López Mateos, en 1963, introdujo el sistema de Diputados de Partido.⁵

Este sistema otorgó incentivos a los partidos políticos que lograsen porcentajes de votación superiores a 2.5, ya que se les daba 5 diputados en caso de lograr el porcentaje esperado, más 1 diputado por cada medio punto por ciento. En ese entonces se disponía de 20 diputados, máximo para cada partido. En el caso que un partido superara esa cantidad con triunfos de mayoría relativa, este no tendría acceso a los diputados de partido. Esta reforma significó un avance, y con ello se puso fin a la hegemonía en el Congreso de un partido único, haciéndose posible la representatividad de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados.⁶

Posteriormente, en 1972, se redujo a 1.5 por ciento el umbral de la votación para tener derecho a diputados de partido, y se amplió a 25 el número que podía llegar a acreditarse por mecanismo. Una

vez que rebasaron 1.5 por ciento de la votación, se tenía la posibilidad de acceder a 2 diputados por circunscripción.⁷

La reforma de 1977 representó el arranque de la paulatina evolución política-electoral mexicana, pues tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y el modo de integración de la Cámara de Diputados, se introdujo este sistema mixto de representación proporcional, y se estableció, por primera vez, un número fijo de 400 diputados: 300 de ellos serían elegidos mediante el sistema electoral de mayoría relativa; y los 100 restantes, mediante el sistema electoral de representación proporcional, permitiendo, a las minorías tener presencia significativa en los órganos de representación política.⁸

Para 1986 se presentó una nueva reforma político-electoral, que modificó los artículos 51 a 54 de la Constitución para duplicar el número de legisladores elegidos por el principio de representación proporcional a 200 diputados, con lo cual la Cámara de Diputados quedó conformada como hasta la actualidad por 500 legisladores.⁹

No obstante, en la actualidad, los partidos políticos en México están en la mayor crisis de su historia. El desgaste frente a los ciudadanos por los malos resultados es enorme.

De acuerdo con la encuesta *Los independientes como alternativa*, casi 40 por ciento de ciudadanos aseguraron que de presentarse la opción de un candidato independiente para las elecciones presidenciales de 2018, es muy probable que votarían a su favor. Los encuestados consideraron en 23.7 por ciento que lo que define a un candidato independiente es que éste no es apoyado por ningún partido político, 6.7 y 6.4 refirieron su experiencia y sus propuestas, respectivamente. Mientras, 5 por ciento de los encuestados lo definió por su honestidad, 4 por ciento se inclinó por considerarlo “gente del pueblo”, 6.6 comentó otras características y 47 por ciento no supo qué responder.¹⁰

El descrédito se puede atribuir principalmente a la crisis de la democracia representativa, que está llegando a su fin porque los ciudadanos no se sienten representados (los partidos políticos no están cumpliendo a sus ciudadanos lo que nos han prometido en campañas), por la corrupción, la ineficacia de los partidos y la incongruencia. Otro factor muy importante que ha permeado en la desconfianza es el establecimiento de burocracias al interior de los partidos políticos.¹¹

El propósito original de cualquier partido político es ser intermediario entre el Estado y la sociedad civil, además de contribuir a la socialización de la política, la formación de la opinión pública y la consolidación de nuestro sistema democrático, para que la ciudadanía tenga diferentes opciones de proyectos y programas políticos.¹²

No es raro que la ciudadanía tenga una muy mala imagen de los partidos políticos, cada vez es más común encontrarse con acciones y hechos que denotan que los partidos políticos han dejado de representar a los intereses de la sociedad para convertirse en órganos del Estado.¹³

Pasamos de partidos que luchaban por impulsar su base programático-ideológica con la intención de participar en los procesos electorales y ocupar cargos públicos para, desde ahí, representar los intereses de sus afiliados y seguidores que se cohesionaron en torno a su ideología, a partidos que sólo se organizan en función de lograr un resultado electoral, con el fin de conseguir votos que se traduzcan en permanencia, financiamiento y finalmente la obtención de cargos públicos.¹⁴

Cabe agregar, rememorando el pensamiento de Simone Weil, ella consideraba que la democracia no se concretaba por la naturaleza misma de los partidos políticos, quienes, según ella, tienen tres

elementos claves que no la dejan prosperar: a) son máquinas de fabricar pasiones colectivas, b) son organizaciones creadas para eliminar cualquier tipo de pensamiento alternativo entre sus miembros y c) el único fin de un partido político es su propio crecimiento sin límite. En caso de aglutinar estas características se puede comprobar que “todo partido es totalitario en germen y en aspiración”.¹⁵ Un partido está diseñado para buscar no el bien común, sino el poder total. El único límite a sus ambiciones es, naturalmente, otro partido.¹⁶

Actualmente, en México existe un constante debate sobre la efectividad del sistema de representación proporcional, pocos lo ven como la forma de garantizar la pluralidad en el Congreso de la Unión, a fin de que el voto de todos los ciudadanos se encuentre debidamente representado.¹⁷

El sistema de representación proporcional se utiliza en 99 países, entre los que se incluyen Alemania, Argentina, Brasil, Dinamarca, Noruega y Suiza, en donde los legisladores se eligen exclusivamente por ese sistema, en 17 países se usa uno mixto, como en México, y en 58 países se aplica exclusivamente el sistema de mayoría relativa o mayoría simple.¹⁸

Son muchas las críticas que recibe la representación proporcional; los ciudadanos han manifestado su inconformidad, pues no se sienten representados. Una de las percepciones de los ciudadanos es que los llamados “legisladores plurinominales” difícilmente ganarían una elección por el principio de mayoría relativa, pues no gozan de buena reputación entre los ciudadanos.¹⁹

En el sistema de mayoría relativa, el que obtenga un mayor número de votos será el candidato triunfador, de manera que todos aquellos ciudadanos cuyo sufragio fue emitido a favor de ese candidato se encontrarán representados ante el órgano que llegue a integrar el candidato elegido, contrariamente a ello, en el sistema de representación proporcional se busca garantizar que el mayor número de ciudadanos se encuentre representado ante el órgano colegiado que se elige mediante el voto, para lo cual existen diferentes mecanismos.²⁰

La finalidad del sistema de representación proporcional es minimizar la diferencia que existe entre el porcentaje de la votación nacional obtenida por un partido político y los espacios que ocupe en un órgano colegiado electo popularmente.²¹

Hay algunas modalidades de la representación proporcional, las cuales varían de acuerdo con la fórmula usada para convertir los votos en escaños:

- El sistema de representación proporcional pura;
- Representación proporcional por listas;
- El sistema de representación proporcional personalizada;
- El sistema de voto único transferible.

Las reformas constitucionales que se han realizado desde 1963 hasta la fecha, en cuanto al sistema de representación proporcional, han tenido la intención de garantizar una mayor pluralidad en el Congreso de la Unión, y acotar la fuerza del partido que históricamente ha sido dominante en nuestro país.²²

Actualmente, la Constitución establece como formas de elección de diputados, senadores e integrantes de ayuntamientos, el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional, por lo que podemos decir que tenemos un sistema mixto.²³

En el sistema electoral federal para la elección de los integrantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión se han establecido mecanismos tendentes a evitar la excesiva sobrerrepresentación que pueda tener un partido político, así como a asegurar una pluralidad en la formación del órgano legislativo.²⁴

Una vez asignados todos los diputados de representación proporcional se debe verificar que ninguno de los partidos políticos que esté representado cuente con más de 300 diputados, o rebase el límite de 8 por ciento respecto de su porcentaje de votación nacional emitida.²⁵

En caso de que algún partido exceda el límite de sobrerrepresentación establecido en la Constitución, se le restará el número de legisladores necesarios hasta que se ajuste al límite establecido, pues ningún partido político puede superar dicho máximo.²⁶

Según Arturo Espinosa Silis,²⁷ hay ciertas bondades del sistema de representación proporcional:

- El sistema de representación proporcional pretende garantizar el voto de millones de ciudadanos cuya opción política no resultó triunfadora en los comicios.
- La representación proporcional busca una “maximización del pluralismo”, evitando tener un partido dominante en el Congreso de la Unión.
- De no contar con legisladores electos por el sistema de representación proporcional, haría que algunas fuerzas políticas se encuentren subrepresentadas.
- La representación proporcional permite que en Legislativo se encuentren representadas aquellas corrientes políticas o ideológicas de las minorías.
- La democracia mexicana se basa en un sistema de partidos políticos, con la representación proporcional se asegura que sus plataformas políticas sean escuchadas y debatidas en el órgano legislativo.

En la actual legislatura, las 200 curules reservadas para diputados plurinominales están repartidas entre los 8 partidos políticos nacionales de la siguiente manera: 53 de Acción Nacional, 48 del Revolucionario Institucional, 27 del de la Revolución Democrática, 21 de Movimiento Regeneración Nacional, 18 del Verde Ecologista de México, 13 de Movimiento Ciudadano, 10 de Nueva Alianza y 10 de Encuentro Social.

La figura de los plurinominales, pese al objetivo con que fue concebida, es en la actualidad víctima de gran descrédito por los ciudadanos. Una encuesta de Consulta Mitofsky reveló que sólo 3.7 por ciento sabe que hay 128 senadores y 8.4 conoce que la Cámara de Diputados se forma por 500 legisladores; no obstante, 66.5 considera que el Congreso de la Unión debe adelgazarse.²⁸

Sin embargo, en términos de productividad, comparando el número de iniciativas y puntos de acuerdo presentados durante la LXIII Legislatura, resulta llamativo que, en términos cuantitativos, los diputados plurinominales son ligeramente más productivos que aquellos elegidos por el principio de mayoría relativa.

Hasta el término del primer periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, los diputados plurinominales han presentado mil 373 iniciativas y mil 17 puntos de acuerdo, además de haber tenido 2 mil 178 intervenciones en tribuna. Por su parte, los uninominales registraban mil 458 iniciativas, mil 79 puntos de acuerdo y 2 mil 476 intervenciones en tribuna. En términos brutos, los registros de los uninominales son superiores.

Sin embargo, si se analizan a fondo dichas cifras y se divide el total de registros entre los 200 diputados plurinominales, se puede observar que estos presentan promedios de 6.86 iniciativas, 5.08 puntos de acuerdo y 10.89 intervenciones en tribuna; mientras, los 300 uninominales tienen un promedio de 4.86 iniciativas, 3.59 puntos de acuerdo y 8.25 intervenciones. Es decir, los plurinominales han sido más productivos hasta el momento.

En la actual formación de la Cámara de Diputados, y con motivo de la fórmula vigente para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, dos partidos políticos se encuentran sobrerrepresentados: el Revolucionario Institucional, con una votación en la elección federal de 2015 de 32.6 por ciento, tiene una representatividad de 40.6 por ciento de los diputados, es decir, 40 diputados de más; por su parte, el Partido Verde Ecologista de México, que obtuvo 7.7 por ciento de los votos en la elección federal de 2015, tiene 9.4 de los diputados, es decir, 1.7 por ciento de excedente, que se traduce en 9 diputados más. Los Partidos Revolucionario Institucional, y Verde Ecologista de México tienen 49 diputados plurinominales, de las 200 curules de representación proporcional, por los que nadie voto, es decir, 24.5 por ciento de los diputados plurinominales.

Nuestra propuesta consiste en eliminar 100 diputados plurinominales, pero sin eliminar la pluralidad y la oposición en la Cámara con un sistema de representación proporcional pura. El objetivo consiste en minimizar en la medida de lo posible la diferencia que existe entre el porcentaje de la votación nacional obtenida por un partido y los espacios que ocupe en la Cámara de Diputados.

Asimismo, se propone establecer una cláusula para la asignación de diputados plurinominales: Que los partidos que hayan ganado un número de distritos de mayoría relativa que les garantice una representación en Cámara de Diputados igual o mayor al porcentaje de su votación, no tendrán acceso a los espacios dispuestos para la representación proporcional. En ese sentido, se propone establecer un mecanismo de asignación de diputados mediante el principio de representación pura.

Así, se pretende reducir la sobrerrepresentación de los diputados por los que nadie votó. Mientras que hoy hay 40 diputados excedentes (8 por ciento de más) del Partido Revolucionario Institucional, con nuestra propuesta ese excedente se reduciría a (6.1 por ciento) 26 diputados; y los 9 diputados de más del Partido Verde Ecologista de México desaparecerían para otorgarlos a los partidos subrepresentados.

A fin de asegurar la pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados, se hace necesaria una reforma del Congreso en lo que se refiere a la disminución del número de sus integrantes, que garantice un mayor equilibrio entre representatividad en la Cámara de Diputados y la votación obtenida por partidos políticos en las elecciones.

Por tanto, la presente iniciativa propone armonizar la legislación secundaria en la materia, de acuerdo con lo establecido en una iniciativa que se presenta con ésta, que pretende modificar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo expuesto se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos

Primero. Se **adiciona** un numeral 4 al artículo 15; y se **reforman** los artículos 15, numeral 3, 17, numeral 2, y 28, párrafo primero e inciso c) del numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 15.

1. y 2. ...

3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. **Al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje del total de la Cámara que le garantice una representación igual o mayor que el porcentaje de su votación, no le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional.**

4. Para la asignación de diputados de representación proporcional, se buscará garantizar a los partidos políticos un porcentaje de representación del total de la Cámara igual al porcentaje de votación que hubieren recibido.

Artículo 17.

1. [...]:

a) y b) ...

2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda a **su porcentaje de votación nacional emitida**, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

3. [...]:

a) a c) ...

Artículo 28.

1. [...].

2. Al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje del total de la Cámara que le garantice una representación igual o mayor al porcentaje de su votación, no le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales de representación proporcional se realizará conforme a lo siguiente:

a) y b) ...

c) En la integración de la legislatura, **se buscará garantizar a los partidos políticos un porcentaje de representación del total de la Cámara igual al porcentaje de votación** que hubiere recibido. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

Segundo. Se **reforman** el inciso c) del numeral 1 y la fracción III del artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 9.

1. [...]:

a) y b) [...];

c) Verificar que la legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en **ocho puntos su porcentaje de votación emitida** . Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más **ocho por ciento** . Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

I. y II. ...

III. En la integración de la Legislatura, **se buscará garantizar a los partidos políticos un porcentaje de representación del total de la Cámara igual al porcentaje de votación** que hubiere recibido. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación.

d) [...].

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

Segundo. La reforma de los artículos 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 9 de la Ley General de Partidos Políticos será aplicable a los diputados locales electos a partir a los subsecuentes procesos electorales locales, posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La reforma de los artículos 15 y 17 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales serán aplicables a los diputados electos a partir del proceso electoral de 2018.

Notas

1 Córdova Vianello, Lorenzo. *La reforma electoral y el cambio político en México*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf>

2 *Ibidem*.

3 *La reforma política de 1977*, Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

4 Obra citada, Córdova Vianello, Lorenzo.

5 *Se crean diputados de partido*, Memoria Política de México. Disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/7/22071963.html>

6 *Ibidem*.

7 Gamboa Montejano, Claudia. *Reducción en el número de legisladores federales*, estudio técnico/teórico, 2007. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>

8 Hernández Domínguez, Joel. *Los legisladores plurinominales en México*, Universidad de Guanajuato. Disponible en http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/10/epikeia10-legisladores_plurin_ominales.pdf

9 *Ibidem*.

10 “Podría 37 por ciento votar por un independiente en 2018”, en *El Economista*. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/04/05/podria-37-votar-independiente-2018>

11 Leines Jiménez, Erick Osiris. *Credibilidad en los partidos políticos*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Disponible en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/prepa4/n4/e4.html>

12 Arce, René. “Partidos políticos y su crisis social”, en *La Crónica*. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/819519.html>

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*.

15 Weil, Simone. *Notas sobre la supresión general de los partidos políticos*. Disponible en http://www.ddooss.org/articulos/textos/Simone_Weil.htm

16 *La crisis de los partidos políticos en México, al calor político*. Disponible en <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/la-crisis-de-los-partidos-politicos-en-mexico-211419.html#.WJy-WtJ97IU>

17 Espinosa Silis, Arturo. *Las bondades del sistema de representación proporcional*. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200009

18

Ibidem.

19

Ibidem.

20

Ibidem.

21

Ibidem.

22

Ibidem.

23

Ibidem.

24

25

26

27 Ibidem.

Ibidem.

Ibidem.

Ibidem.

28 “Exigen adelgazar el Congreso de la Unión”, en *El Economista*. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/10/24/exigen-adelgazar-congreso-union>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2017.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)