

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28, 30 Y 32 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Ricardo Monreal Ávila, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de registro de partidos políticos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Uno de los elementos distintivos en el conjunto de reformas de orden constitucional y legal que enmarcan jurídicamente el proceso mexicano de transición democrática producido a partir de 1977 a la fecha, es la profunda y permanente transformación del sistema de partidos políticos nacionales, como instituciones indispensables para la construcción y conducción de la vida democrática del país. Dicha transformación es claramente apreciable en la transición del esquema de partido hegemónico, que tuvo una vigencia de casi 70 años, a uno de pluripartidismo efectivo y dinámico, donde cada proceso electoral federal o local produce cambios apreciables en la correlación de fuerzas para la integración de los órganos legislativos y, cada vez más frecuentemente, alternancia en la titularidad de los órganos ejecutivos.

2. Efectivamente, los cambios constitucionales y legales en el sistema de partidos políticos iniciados en 1977 fueron generando paulatinamente mejores condiciones para que partidos ya existentes incrementaran de manera eficaz su representatividad política, y para que nuevas organizaciones de ciudadanos se incorporaran a la competencia electoral; además, las sucesivas reformas electorales en 1986, 1989-90, 1993, 1994, 1996, 2003, hasta la de 2007-08, han fortalecido el sistema de partidos al establecer y garantizarles una serie de derechos y prerrogativas referidos a diversos aspectos, tales como su participación efectiva en la conducción y la organización de los procesos electorales, el uso de franquicias en servicios públicos, el acceso al financiamiento público y privado y a los medios de comunicación social. De manera paralela, se han ido estableciendo también las reglas aplicables a los institutos políticos en las diversas fases de su vida institucional, abarcando desde los actos tendientes a la obtención de su registro formal como partidos, su organización y desarrollo, hasta su extinción. Finalmente, se han ido incorporando y perfeccionando también los mecanismos de control administrativo y jurisdiccional que, bajo los principios que rigen la función electoral, aseguran el adecuado ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones referidos.

3. Como elemento fundacional de los partidos políticos, el registro legal que les es otorgado por la autoridad electoral, federal o local, para participar formalmente en los procesos electorales, tiene efectos de un acto constitutivo de derechos y obligaciones, como lo ha establecido en jurisprudencia el hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así ha sido expresado de varias formas y modalidades en las sucesivas legislaciones electorales, estableciéndose al efecto diversos plazos, requisitos y procedimientos para la obtención del registro, así como para su cancelación o pérdida por las causales establecidas en las leyes electorales.

4. Para el caso de la presente iniciativa, interesa señalar que prácticamente todas las leyes federales electorales, a partir de la Ley Electoral Federal de 1946, han establecido los requisitos para el registro legal de partidos políticos prácticamente en los mismos términos; es decir, requisitos numéricos de membresía o afiliación ciudadana y de presencia territorial en entidades federativas y distritos, además de otros relativos a los procedimientos y las formalidades de constitución de partidos o asociaciones políticas, además de la exigencia de determinados documentos básicos que les identifiquen ideológica y programáticamente, entre otros aspectos. En todos los casos, se prevé también la autoridad responsable de conceder, suspender o cancelar el registro y la temporalidad con que dicho registro debía ser tramitado y obtenido previo a cada elección.

En la siguiente tabla se aprecia la evolución de la legislación federal mexicana en materia de constitución, registro y extinción de partidos políticos.

Como es de apreciarse de la tabla anterior, en cuanto a los tipos de registro, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, además de simplificar los requisitos exigidos para que una agrupación política pudiera obtener su registro definitivo como partido político, creó el llamado registro condicionado al resultado de las elecciones. Al promulgarse el Código Federal Electoral de 1987 se suprimió la modalidad de registro condicionado por considerarse que ya contaban con registro definitivo un número significativo de organizaciones políticas; sin embargo, en 1990 se restableció la mencionada figura para impulsar el desarrollo de nuevas alternativas políticas, así como el fortalecimiento del sistema de partidos. Finalmente, en las reformas de noviembre de 1996 se suprimió nuevamente dicha figura.

En relación con el número mínimo de afiliados exigible para constituir un partido político, los requisitos legales han venido también ajustándose a la realidad política y demográfica del país, tanto para establecer un mínimo razonable de ciudadanos afiliados para integrar un partido, transitando de un norma estrictamente expresada en números absolutos a una basada en puntos porcentuales del padrón electoral, además de exigir, en cuanto se trata de partidos políticos “nacionales”, que tengan una relativa implantación territorial en la mayoría de las entidades federativas y distritos electorales federales uninominales.

En cuanto a los plazos para la obtención del registro, las legislaciones electorales de 1946 hasta 1987, simplemente establecieron que, en cualquier caso, para poder participar en las elecciones (sin distinguir entre generales o intermedias), los partidos debían haber obtenido su registro cuando menos con un año de anticipación al de la jornada electoral respectiva, de lo que se deduce lógicamente que el plazo para obtener registro corría a partir del día siguiente al de la jornada electoral previa, hasta un año antes de la jornada siguiente.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, se dispuso que para constituir un partido político, la organización interesada debía notificar al Instituto Federal Electoral (IFE) su intención de obtener el registro definitivo, contando con un plazo de un año a partir de esa fecha para concluir el procedimiento de integración de requisitos y presentar su solicitud, la que era revisada por el IFE y resuelta en un plazo de 120 días. Para participar en una elección, el registro debía obtenerse con un año de antelación a la jornada comicial. En el caso del registro condicionado, el IFE podía, de manera postestativa y “tomando en cuenta las condiciones del sistema de partidos”, convocar dentro del primer trimestre del año anterior a las elecciones, a las organizaciones y agrupaciones políticas interesadas en obtener su registro condicionado. Las solicitudes se resolvían en un plazo de 45 días a partir de su presentación. Los partidos con registro condicionado lograban el registro definitivo cuando recibían el 1.5% de la votación emitida y, por el contrario, lo perdían al no obtener dicho porcentaje.

En 1993 se reformó el Cofipe, para establecer que los partidos con registro definitivo que no obtuviesen el 1.5 % de la votación en dos elecciones federales consecutivas, perderían su registro. De igual modo, lo perderían si no lograban cuando menos el 1% en elecciones no consecutivas. En el caso de los de registro condicionado, el umbral de votación se mantuvo en 1.5%.

En la reforma al Cofipe en 1996 se retorna a la modalidad de registro único y se precisan los plazos en el procedimiento para su obtención, señalándose que las organizaciones interesada notificarían al IFE el inicio de trámites entre el 1º de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y presentarían solicitud en el mes de enero del año anterior a la elección, misma que sería resuelta en un plazo de 120 días. El registro surtía efectos a partir de agosto del año previo a la elección. En la reforma de 2003, conservándose los mismos plazos, se estableció que la única vía para constituir un partido político sería la de obtener registro previo como agrupación política nacional.

El actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que abrogó al ordenamiento del mismo nombre el 14 de enero de 2008, eliminó el requisito de registro previo como agrupación política nacional para la obtención del registro único, además de que estableció que el plazo de las organizaciones interesadas para notificar al IFE su interés en iniciar el procedimiento de registro sería el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial, es decir, cada seis años. Una vez realizados los actos preparatorios, la organización presenta solicitud

en el mes de enero del año previo a la elección, la que es resuelta en un plazo de 120 días y surte efectos a partir del 1° de agosto del mismo año.

Finalmente, por lo que se refiere a la conservación del registro de los partidos políticos, también ha existido en todas las legislaciones electorales analizadas la norma genérica de mantenimiento de los requisitos de su creación y de cumplimiento de sus obligaciones, para tales efectos, estableciéndose además a partir de 1977 un porcentaje determinado de la votación emitida, hoy establecido en dos por ciento.

5. En la exposición de motivos del dictamen aprobado por el Senado de la República el 5 de diciembre de 2007, referido al Sistema de Partidos, se explica la disposición sobre el nuevo plazo sexenal para la obtención de registro en los siguientes términos: “A fin de que dicho sistema no siga sujeto a la inestabilidad que se provoca con el potencial registro de nuevos partidos cada tres años, y vista la experiencia que se ha cursado desde 1990, marcada por el carácter efímero de la mayoría de las organizaciones a las que en su momento se otorgó el registro legal como partidos políticos, se propone que la apertura del proceso respectivo se realice cada seis años, en el año posterior al de la elección presidencial.”

Cabe mencionar que conforme al abrogado Cofipe, en enero de 2007 dos agrupaciones políticas nacionales, denominadas “Unión Nacional Sinarquista” y “Rumbo a la Democracia” notificaron al IFE su interés en constituir sendos partidos políticos. Una vez realizados los procedimientos previstos en la normatividad entonces vigente, las solicitudes fueron denegadas mediante las resoluciones CG295/2008 y CG296/2008 aprobadas en la sesión extraordinaria de Consejo General del 27 de junio de 2008, las que se fundaron aún en la normativa bajo la cual había iniciado el procedimiento.

Por lo anterior, para el proceso electoral federal de 2009 participaron solamente ocho partidos políticos (Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Convergencia, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata), los mismos que habían participado en la elección de 2006. Al término del proceso del 2009, pierde su registro el Socialdemócrata (ya con esta denominación), con lo cual el sistema de partidos se integra actualmente con siete partidos nacionales con registro, y no podrán ingresar nuevas organizaciones políticas, en caso de que cumplan con los requisitos de ley, sino hasta el año 2014, para competir en las elecciones intermedias del 2015.

A partir de ese año. Sólo podría haber nuevos partidos cada seis años, mientras que su número podría reducirse cada tres en función de los resultados electorales.

Si se analiza la dinámica del sistema de partidos en los procesos electorales de 1988 a la fecha, encontramos que en los comicios de ese año participaron, por sí solos o en coaliciones, 8 partidos: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), Popular Socialista (PPS), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Demócrata Mexicano (PDM), Mexicano Socialista (PMS), Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Revolucionario de los Trabajadores (PRT). En 1991, 10 partidos: (PAN, PRI, PPS, PARM, PDM, PRD, PFCRN, PRT, Ecologista de México (PEM) y del Trabajo (PT); en 1994, 9 partidos PAN, PRI, PPS, de la Revolución Democrática (PRD), PFCRN, PARM, PDM, PT y Verde Ecologista de México (PVEM). En 1997, 8 partidos: PAN, PRI, PRD, Cardenista (PC), PT, PVEM, PPS, y PDM. En el 2000, fueron 11 partidos: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, PARM, de la Sociedad Nacionalista (PSN), Alianza Social (PAS), Centro Democrático (PCD), Democracia Social (DSPPN) y Convergencia por la Democracia (CDPPN). En 2003, 11 partidos (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Convergencia, PSN, PAS, México Posible (MP), Liberal Mexicano (PLM) y Fuerza Ciudadana (FC). Es decir, de 73 organizaciones que participaron en ocho procesos electorales entre 1988 y 2009, se tiene un promedio de 9 partidos por elección.

Como resulta evidente, el sistema de partidos políticos nacionales ha estado basado principalmente hasta ahora en tres fuerzas políticas dominantes (PAN, PRI y PRD), dos más mantienen su registro desde 1991 (PVEM y PT); mientras que el resto han ingresado y salido del sistema de partidos en cada elección (Convergencia mantiene su registro desde el 2000, y Nueva Alianza desde el 2006).

6. Es claro que el sistema mexicano de partidos políticos tiene hoy una relativa estabilidad, máxime cuando en cada reforma electoral desde 1990 se han ido estableciendo cada vez mayores requisitos para obtener registro, así como causales más estrictas para su pérdida. A la par de ello, la autoridad electoral ha ido perfeccionado los mecanismos de verificación sobre el cumplimiento de los requisitos de ley (afiliaciones, realización de asambleas, documentos básicos), para impedir las prácticas corporativas, clientelares o abusivas para la formación de institutos políticos.

A la luz de los datos analizados y de las experiencias de recientes procesos electorales, resulta válido asegurar que la extensión a periodos sexenales de los plazos para la formación de nuevos partidos podría, más allá de dar estabilidad al sistema de partidos, provocar su inmovilidad y generar efectos negativos en la participación ciudadana. Si a lo anterior se añade la elevación del umbral de votación hasta el 2% para la obtención de registro, así como que cada año el requisito consistente en el porcentaje del 0.26 % del padrón para formar una organización (que en términos absolutos es cada año más elevado), además de los cada vez más sofisticados mecanismos de verificación, tenemos un sistema donde no se corresponden en justa proporción y equidad las puertas de entrada y de salida del sistema. Mientras una, la de entrada, es cada vez más restrictiva en cuanto a requisitos de membresía y se abre cada seis años; la otra, de salida, tiene muchas más posibilidades fácticas y se abre cada tres años. Con lo cual, de manera consistente, podría llevar a un lento pero sistemático vaciamiento del sistema de partidos.

A fin de corregir las distorsiones antes señaladas, es que esta iniciativa propone equilibrar de mejor manera el sistema, a la par que asegurar una mejor dinámica en la pluralidad y representatividad del conjunto de los partidos políticos en tanto entidades de interés público, pero conservando todos aquellos mecanismos y reglas que garantizan contar con institutos políticos sólidos y viables. Lo anterior, bajo el supuesto de que el mosaico político, ideológico, social y cultural que integra la sociedad mexicana es consistente con un sistema de partidos plural y diversificado y con un sistema político-electoral cada vez más representativo y consensual.

7. Por lo anterior, es que en la parte inicial del párrafo 1 del artículo 28 del Cofipe, en la expresión se propone eliminar la palabra **“presidencial”**, con lo cual el registro de organizaciones partidistas podrá darse cada tres años; en todo caso, se precisaría que el plazo corre a partir de la **“última elección federal ordinaria”**.

De otra parte, se propone adicionar un tercer párrafo al artículo 30, con el fin de garantizar, por un lado, que las organizaciones solicitantes de nuevos registros hayan cumplido cabalmente con sus obligaciones respecto de los informes sobre financiamiento que deben presentar mensualmente a la Unidad de Fiscalización; y por la otra, que en el caso de partidos que por cualquier causa hayan perdido el registro y lo soliciten de nueva cuenta, no tengan ninguna obligación pendiente derivada de dicho procedimiento. Para tales efectos, es conveniente vincular las actuaciones de la Comisión de Consejeros revisora de las respectivas solicitudes, con las de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos. Es por ello que se propone la siguiente redacción del nuevo párrafo tercero: **“De igual modo, la Comisión señalada en los párrafos anteriores requerirá de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos un informe sobre el cumplimiento en la presentación y revisión de los informes mensuales que establece el párrafo 1 del artículo 28 anterior; en su caso, informará también sobre el cumplimiento de las obligaciones y la conclusión del procedimiento de liquidación que se refiere en el artículo 103 de este Código.”**

Finalmente, se propone modificar el párrafo 3 del artículo 32, que actualmente indica que “El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa”, a efecto de retomar la redacción original del párrafo 3 del artículo 32 del Cofipe en su reforma de 1996 que señalaba que: “el partido político que hubiese perdido su registro, por cualquier causa, no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario”. Lo anterior, a fin de evitar, como era el espíritu de aquella propuesta, que partidos a los que el voto popular no hubiese favorecido o fuesen sancionados por otra causa, no retornasen de inmediato al sistema de partidos sino hasta después de transcurrida una elección. No obstante lo anterior, se estima que las organizaciones ciudadanas que no hayan tenido antecedentes como partido, o que teniéndolos haya sido en procesos electorales no inmediatos, no deben ser inhibidas de participar comicialmente, en beneficio de la pluralidad partidista y la diversidad en la representación social, ideológica y programática.

Debe precisarse que modificar la actual redacción del párrafo tercero no afecta en modo alguno la disposición que hoy ahí se establece, en el sentido de que “El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa”, ya que en forma idéntica -e inclusive con un mayor alcance en cuanto se refiere a todas las causales de pérdida de registro, incluida la no consecución del 2% de la votación- dicha disposición se repite, con el mismo sentido, en el actual artículo 102, párrafo 3, del Cofipe, que dispone también que “La pérdida del registro de un partido político no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa”.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 28, 30 y 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Único. Se reforman los párrafos 1 del artículo 28 y 3 del artículo 32; y se adiciona un párrafo 3 al artículo 30, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 28

1. Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la **última elección federal ordinaria**. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código:

a) ...

b) ...

2. ...

3. ...

Artículo 30

1. ...

2. ...

3. De igual modo, la Comisión señalada en los párrafos anteriores requerirá de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos un informe sobre el cumplimiento en la presentación y revisión de los informes mensuales que establece el párrafo 1 del artículo 28 anterior; en su caso, informará también sobre el cumplimiento de las obligaciones y la conclusión del procedimiento de liquidación que se refiere en el artículo 103 de este Código.

Artículo 32

1. ...

2. ...

3. El partido político que hubiese perdido su registro, por cualquier causa, no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

Régimen Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 11 días del mes de septiembre de 2012.

Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)