

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Fernando Rodríguez Doval, con el carácter de diputado a la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo primero de la fracción I y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 41; y la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 12, numeral 2; artículo 18, numeral 1, inciso B; artículo 32, numeral 1 y numeral 3; y artículo 101, numeral 1, fracciones b y c del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Panorama general

El sistema de partidos en México, al igual que en otras partes del mundo, está determinado principalmente por tres factores: (i) los requisitos para que una organización ciudadana obtenga el registro como partido político nacional, (ii) la votación mínima necesaria para que un partido conserve su registro y (iii) el sistema electoral (mayoría relativa – representación proporcional).

En décadas recientes, el diseño institucional de nuestro país en estos tres aspectos ha probado ser flexible al ingreso de nuevas organizaciones políticas al juego democrático, permitiendo con ello la expresión en el Congreso de la pluralidad política y social, lo que a la postre fue determinante en la democratización de nuestro sistema político. Sin embargo, esto no siempre fue así. En los años posteriores a la Revolución, se gestó y consolidó un sistema de partidos caracterizado por la presencia de un partido hegemónico.¹ Esto fue posible gracias al sistema de mayoría simple, único vigente durante décadas, el cual “tiende intrínsecamente a reducir el número de partidos, ya que castiga severamente la representación de los partidos minoritarios”;² a elevadas barreras a la entrada de nuevos partidos políticos; y a la discrecionalidad con la que contaba el gobierno para otorgar o retirar registros de partidos.

Las recurrentes crisis de legitimidad, que un sistema con tales características enfrentaba, obligaron a la aprobación de reformas electorales que condujeron gradualmente a México al actual sistema multipartidista y plural en el que vivimos. Un primer paso fue la reforma electoral de 1963 que dio origen a los llamados “diputados de partido”, lo cual constituyó la primera aproximación a un sistema mixto que combinara el principio de mayoría simple con el de representación proporcional. Sin embargo, un paso mucho más significativo en este sentido comenzó en 1977, con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual establecía, junto con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, 100 diputados que serían electos por el principio de la representación proporcional. Además, en aras de propiciar la representación de las minorías, dicha ley fijó un umbral sumamente bajo para que un partido político conservara su registro: 1.5 por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República.

En 1996 (ya con una Cámara integrada desde 1988 por 500 diputados, de los cuales 200 eran de representación proporcional) el umbral se elevó a 2 por ciento.

En perspectiva comparada, México es uno de los países de América Latina que establece requisitos de votación más bajos para que los partidos conserven el registro. Entre las democracias de la región, sólo dos países establecen umbrales más bajos que el vigente en nuestro país para que un partido político conserve su registro. Con México, tres países fijan este requisito en dos por ciento. Otras ocho naciones establecen porcentajes más elevados para conservar el registro.

Entre los países que establecen un porcentaje más alto se encuentran Bolivia, Chile, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. Aquéllos que se encuentran en circunstancias normativas idénticas a las vigentes a la fecha en México se encuentran: Colombia, Honduras y República Dominicana.

A continuación se presenta una tabla que refiere la situación en América Latina³ :

País	Mínimo requerido
Argentina	No regulado [Para la inscripción inicial se requiere que la cantidad de miembros sea al menos 4% de los votantes registrados, hasta un millón, en al menos 5 distritos]
Bolivia	3% de votos válidos
Brasil	No regulado [Para la inscripción inicial se requiere ganar al menos 0.5% de los votos en la última elección legislativa nacional, descontado nulos y en blanco, y con un mínimo de 0.1% de los votos distribuidos en al menos un tercio de los estados]
Chile	5% de votos válidos, a menos que elija cuatro parlamentarios en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales
Colombia	2% de votos válidos en la elección (Cámara de Representantes o Senado)
Costa Rica	Obtener un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido (3000 en el caso de las elecciones nacionales)
Ecuador	5% de los votos válidos
El Salvador	3% de la votación
Guatemala	5% de los votos válidos, u obtener representación congresional
Honduras	2% de los votos válidos, u obtener un diputado
México	2% de la votación
Nicaragua	4% de los votos válidos
Panamá	4% de los votos válidos, de cualquiera de las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de Corregimiento)
Paraguay	1% de los votos válidos, emitidos en cada una de las dos elecciones pluripersonales
Perú	5% del total de votos, u obtener representación parlamentaria
R. Dominicana	2% de los votos válidos, u obtener representación congresional
Uruguay	Al menos llegar al cociente de representación (500 votos)
Venezuela	1% de los votos emitidos (o la inscripción debe renovarse)

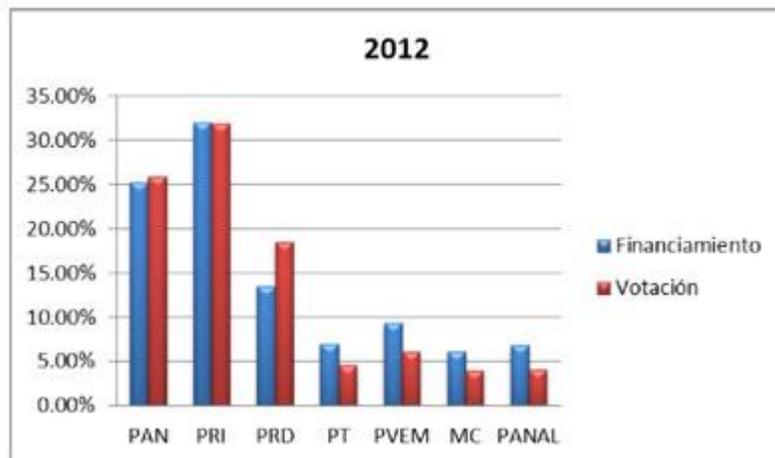
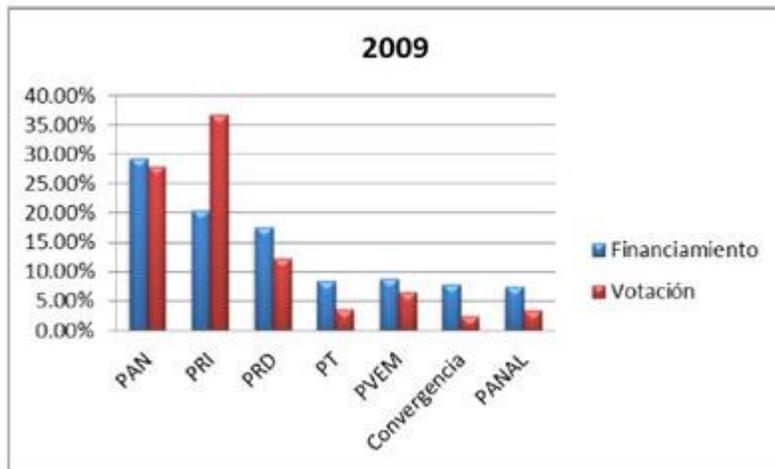
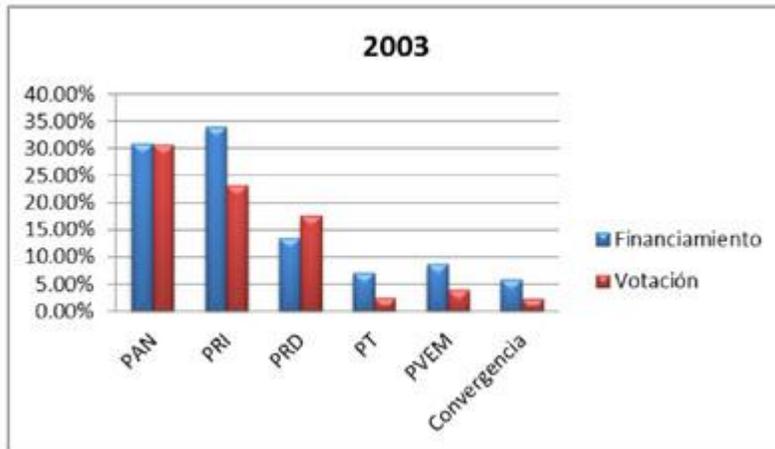
En cuanto al resto del mundo, la gran mayoría de los países que tienen un sistema electoral que incluye algún mecanismo de representación proporcional mantienen umbrales más altos que México. Así, por ejemplo, el umbral de representación en Alemania es de 5 por ciento, y en España, Japón e Italia, entre otros, es de 4 por ciento.

¿Qué es lo que hemos podido apreciar en México con umbrales de representación tan bajos? Un umbral tan bajo incentiva la creación de partidos políticos sin auténtica representación popular, además de que resulta insuficiente como filtro de aquellas agrupaciones políticas convertidas en jugosos negocios familiares, en instrumentos de chantaje político, o en entes públicos al servicio de una sola persona.

Si bien es cierto que un umbral tan bajo como el vigente en México puede tener la ventaja de ampliar la pluralidad en la arena electoral, también es cierto que resulta incapaz de depurar al sistema político de partidos a todas luces rentistas, que buscan acceder a puestos y a recursos públicos sin representar a ningún sector de la población.

De 2000 a la fecha, dieciséis partidos políticos han participado en elecciones federales, de los cuales, siete han conservado su registro.⁴ Como se ve, el umbral de 2 por ciento ha sido útil para cancelar el registro a partidos que no aportan nada en términos de representatividad. Aun así, el sistema político ha permitido la permanencia de otros muchos partidos “financieramente rentables a pesar de tener una escasa contribución en términos de representatividad”.⁵

En las gráficas que se muestran a continuación se aprecia que, elección tras elección, los partidos más pequeños reciben un porcentaje del financiamiento total a partidos, que supera en muchos puntos el porcentaje del electorado al que representan. Por ejemplo, en 2009, el partido Convergencia recibió un porcentaje de financiamiento tres veces mayor al porcentaje de votos que le fueron otorgados.



Javier Aparicio, reconocido académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), señala que una manera de dificultar el surgimiento de partidos rentistas, propensos a existir en un sistema mixto de representación proporcional y financiamiento público, es elevando el porcentaje de votos necesarios para que un partido político conserve su registro.⁶ De este modo, se podría garantizar el carácter representativo que un partido político, por definición, debe de tener.

Finalmente, elevar el porcentaje de votos mínimo necesario evita la existencia de partidos políticos sumamente pequeños que fragmenten en extremo la representación. Una fragmentación extrema diluye la responsabilidad de

actitudes no cooperativas en el Congreso. Es decir, un sistema de pocos partidos políticos permite al partido del Ejecutivo federal asignar culpas y costos a partidos claramente identificables que, a través de estrategias obstruccionistas, generan parálisis legislativa. Lo anterior resulta casi imposible en sistemas con una fragmentación extrema, donde los partidos más pequeños pueden asumir comportamientos no cooperativos, sin necesidad de enfrentar los costos de dicha actitud. Así, un sistema de pocos partidos “constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables”.⁷

Como se ve, esta iniciativa tiene como objetivo fortalecer el sistema de partidos políticos, incentivar la emergencia de organizaciones políticas que representen los intereses de un sector amplio de la población, evitar la existencia de partidos meramente rentistas y fomentar actitudes políticas responsables al interior del Congreso.

El Grupo Parlamentario del PAN de esta LXII Legislatura retoma esta iniciativa, presentada en diciembre de 2009 por el presidente Felipe Calderón en su propuesta integral de reforma política, por las importantes mejoras que ofrece al sistema de partidos mexicano.

II. Propuesta normativa

El objeto de este proyecto legislativo es reformar el párrafo primero de la fracción I del artículo 41 constitucional para establecer un porcentaje mínimo de cuatro por ciento en la votación en las elecciones federales ordinarias que deberán obtener los partidos políticos para mantener su registro correspondiente.

De tal modo buscamos elevar el porcentaje mínimo de votación para asegurar una mayor representatividad y fuerza legítima a los partidos políticos, ya que actualmente se requiere tan sólo dos por ciento para conservar el registro como partido de acuerdo a lo que se previene en los artículos 32 y 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que para mejor referencia se transcriben:

Artículo 32

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código.

2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio.

3. 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.

Artículo 101

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

a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este código;

c) No obtener por lo menos dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

- d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este código;
- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y
- g) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

Énfasis añadido

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Primero. Se reforma el párrafo primero de la fracción I y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 41; la fracción segunda del artículo 54, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 41. ...

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal. **Al partido político nacional que no obtenga por lo menos el cuatro por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro correspondiente.**

II. ...

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, **en términos de la fracción anterior**, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el **cuatro por ciento** del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

...

Segundo. Se reforman los artículos 12, 18, 32, 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

Artículo 12

...

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el cuatro por ciento y los votos nulos.

...

Artículo 18

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

...

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total **emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el cuatro por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.**

Artículo 32

1. Al partido político que no obtenga por lo menos cuatro por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código.

2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio.

3. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el **cuatro 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.

Artículo 101

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

a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos cuatro por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este código;

c) No obtener por lo menos cuatro por ciento la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este código;
- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y
- g) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión adecuará la legislación electoral dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1. Lujambio, Alonso. “*Adiós a la excepcionalidad*”. *Este País* , 2000.
2. Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena, 1991, p. 30.
3. Tomado de Daniel Zovatto, “Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina, México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- IDEA Internacional, 2008 [1era. ed. 2006], p166.
4. Subdirección de Análisis Económico de la Cámara de Diputados LXI Legislatura. «El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2012.» marzo de 2012. <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sae/SAE-ISS-05-12.pdf> (último acceso: 21 de septiembre de 2012).
5. Aparicio, Javier. «¿Cómo se financian los partidos políticos en México?» marzo de 2006. http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanPartidosMex_4.pdf (último acceso: 21 de septiembre de 2012).
6. *Ídem*
7. Lujambio, Alonso. “Adiós a la excepcionalidad” p. 262. *Op. cit.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2012.

Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)