

# **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE LEGISLADORES FEDERALES, SUSCRITA POR EL DIPUTADO MARIO MATA CARRASCO E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado federal Mario Mata Carrasco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del artículo 71 y el inciso h) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Congreso de la Unión, conforme a la siguiente

## **Exposición de Motivos**

### **I. Planteamiento del problema a resolver con la propuesta**

No hay sistemas electorales perfectos, pero hay sistemas que ayudan a los países a superar la difícil disyuntiva de como gobernarse de manera correcta. Un parámetro para juzgar el sistema electoral de acuerdo con este criterio, puede ser el de observar si el sistema electoral sirve para unir o por el contrario para desunir a una sociedad; o si se está cumpliendo simultáneamente con los criterios de representar y participar o, por otro lado, si se están desarrollando de manera paralela y sencilla, las funciones complementarias de transparencia y legitimidad.

En esta tónica y bajo los parámetros anteriores, se puede apreciar con toda objetividad que los componentes del Sistema Electoral Mexicano han cambiado. Esto debido en buena parte a que las condiciones sociopolíticas y económicas son distintas a las que llevaron a los impulsores de las reformas políticas en su oportunidad a fortalecer al Congreso, donde haciendo uso de diversas herramientas localizadas en otros países del mundo, se planteó que la integración de la máxima tribuna del país se realizaría con un número mayor de Diputados y Senadores respectivamente. Esto entre otras características para que se le diera plena vigencia a su nueva composición.

Y es precisamente sobre la línea de esta dinámica de cambio en los aspectos de la representación, que surge la impronta de replantearse el cuestionamiento de la viabilidad actual del diseño y distribución de los distritos electorales en los que se divide el país; así como del total de legisladores que llegan efectivamente al Congreso. Considerando para esto la posibilidad de que los mecanismos electorales no sean ya lo suficientemente efectivos.

Así pues, a través de esta propuesta se conserva intacta la aseveración de que los diseños de los sistemas electorales se constituyen cada vez más, como un elemento básico e importante por lo que hace a los arreglos institucionales de cualquier país, así como la necesidad de que contemplar cambios en los mismos, toma cada vez una mayor fuerza; sobre todo si consideramos que dichos cambios no pueden ser concebidos al margen de áreas tan diversas como el manejo de conflictos, la representación de género y el desarrollo de los sistemas de partidos políticos.<sup>1</sup>

De forma paralela, podemos acotar que dichos sistemas actúan de acuerdo a una compleja mezcla de las distintas condiciones sociales, culturales, políticas e históricas, que determinan el perfil de sus características concretas, en sus dimensiones normativas, procedimentales y de orientación a resultados, además de ofrecer incentivos positivos y negativos para la creación y duración de las instituciones políticas.<sup>2</sup>

En esta tónica, el debate fundamental entre los estudiosos del tema, se centra en determinar si el criterio del número de legisladores en los países, debe adoptarse de acuerdo con sistemas mayoritarios que prioricen la eficiencia y responsabilidad del gobierno, o en su defecto, en sistemas proporcionales que promuevan una mayor equidad hacia los partidos minoritarios y mayor diversidad en la representación social.<sup>3</sup> O como una tercera alternativa contemplar la combinación de ambos factores.

En el caso mexicano en particular, se ha adoptado un sistema mixto con componentes de mayoría relativa y de representación proporcional; no obstante este avance que se percibe en el mundo como de vanguardia, en la percepción de la población mexicana, la combinación de sistemas que nos ocupa, no se ha visto reflejada en buena parte de la población con un efecto positivo. Esto tiene que ver principalmente con la gran desvinculación y desconocimiento que existe de la labor que se realiza al interior de las Cámaras.

Y es con base en la argumentación anterior, que se presentan en esta propuesta, algunas herramientas adicionales que pretenden abonar para el buen funcionamiento de la labor parlamentaria. Así pues, la opción de la disminución del número de legisladores que integran la H. Cámara de Diputados, se acompaña necesariamente de una norma que a manera de complemento, se refiere a la disminución del número de distritos uninominales como requisito para que los Partidos Políticos puedan acreditar candidatos.

Por otro lado, se hace hincapié, en la necesaria disminución en el porcentaje de sobre representación o cláusula de gobernabilidad. Otro componente innovador para mejorar el nivel de las discusiones y disertaciones tanto en Comisiones como en el pleno de la Cámara de Senadores es el que tiene que ver con el requisito de contemplar a un académico experto y de mérito, en las listas de candidatos a senadores de representación proporcional.

De manera paralela se adiciona la imposibilidad de postularse a través de la reelección, impulsada por un Partido Político cuando se haya renunciado o cambiado de Grupo Parlamentario, después de determinado tiempo; así como se propone de acuerdo con la demanda del electorado, que la función legislativa tanto del Senador como del Diputado, se desarrolle de manera única; esto se propone con el fin de que dichos representantes logren su mayor concentración e interés en los temas de sus representados. Finalmente se introduce en la Constitución la figura de Parlamento Abierto; esto tiene que ver con el objeto de que la disminución en el número de Diputados, no represente un menoscabo en la percepción de las necesidades, la retroalimentación y el contacto que necesariamente debe existir entre representante y representados.

## **II. Antecedentes nacionales**

Para efectos de esta iniciativa, resulta importante rescatar los antecedentes nacionales más relevantes en materia de composición del parlamento, de acuerdo con el número de sus integrantes. Así tenemos que, revisando de manera retrospectiva, fue hasta el 22 de junio de 1963, cuando la Cámara de diputados se conformaba de manera única del mecanismo de mayoría relativa.

En ese contexto de muy escasa participación de las minorías en los trabajos legislativos, se refirió de manera precisa en la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que daría vida a la introducción de la figura de lo que en su tiempo se llamaría “diputados de partido”, que el pueblo de México se encontraba en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales.

Así tenemos que el número de diputados que ingresarían al Congreso bajo esa modalidad resultaba de aplicar el 2.5 por ciento de acuerdo con la votación nacional respectiva. Ya fue para el año de 1972, cuando a través de una nueva reforma se modificó el porcentaje mínimo a 1.5 por ciento, aumentando también el número máximo de Diputados de veinte a veinticinco.

Sin embargo, ese número de legisladores no era lo suficientemente representativo de las distintas corrientes políticas que se estaban ya gestando en el país; por lo se generó una nueva e importante reforma, la de 1977, en donde se incrementaron los distritos uninominales y por ende el número de diputados federales, pasando de 196 a 300. En esta etapa se estableció un modelo electoral segmentado, donde ya se hacía efectiva la utilización del principio de representación proporcional; contando para esto con 100 nuevos escaños para asignar, por supuesto con ciertos requisitos y características particulares.

Cabe resaltar que esta importante reforma, que es conocida como la “madre de las reformas políticas” se cristalizó en el periodo presidencial del licenciado José López Portillo; mismo que por azares del destino accedió al poder sin tener que competir con ningún otro candidato. Ya en el ejercicio gubernamental donde parecía que todo marchaba adecuadamente, se hicieron observables diversas manifestaciones de la sociedad civil organizada, que contagiadas por los diferentes movimientos sociales que se fueron gestando en algunas partes del mundo, se generó en el país lo que se denominó un “problema evidente de falta de legitimidad”. Hecho que exigió la incorporación de nuevos actores políticos y, por lo tanto, evidenció la necesidad de revisar la eliminación del monopolio de representación política en México, poniendo fin al control ejercido por un solo partido.<sup>4</sup>

En consecuencia, Jesús Reyes Heróles, después de realizar una gran consulta a los diferentes sectores de la población, en su carácter de Secretario de Gobernación, proporcionó todos los elementos necesarios para que el Poder Ejecutivo Federal, ingresara al Congreso de la Unión, la Iniciativa de Ley que introducía, entre otros rubros, el sistema de representación proporcional a la Cámara de los Diputados Federales.

Fue tiempo después –específicamente en la reforma de 1986– cuando se decidió que se duplicaría el número de Diputados que tendrían acceso al Poder Legislativo a través del principio de representación proporcional. Es decir, que serían 200 en lugar de 100 los legisladores que ocuparían una curul por esta vía; con su respectiva cláusula de gobernabilidad, misma que fue modificada en porcentajes en la Reforma Política de 1990, buscando favorecer el equilibrio en la integración de la Cámara de Diputados, pasando a ser modificada de nueva cuenta en el año de 1993.

Para 1989, se integró una nueva reforma electoral en México, que contenía una clara tendencia a direccionar la mayoría absoluta al partido de mayores dimensiones y por lo tanto le dotaba de mayor control del Congreso, con una cláusula de sobrerrepresentación mayor al 12 por ciento. De manera posterior en 1988 y 1993, se generaron nuevas modificaciones que no solucionaron del todo los problemas de sobre representación.

Posteriormente y ya para la reforma política de 1996, se sentaron las bases del actual sistema electoral donde se introdujeron los cambios que lograrían generar una mayor representatividad en la Cámara de diputados, fijando un límite para la asignación de asientos a los que podía tener acceso un partido a través del principio de mayoría relativa o de representación proporcional en su conjunto, quedando en 300 espacios como máximo. Por otro lado, se fijó la figura de la cláusula de sobrerrepresentación que actualmente tiene nuestro marco normativo.

En la reforma del 2007 y las subsecuentes reformas políticas electorales no se modificaron los aspectos de integración y representación de las Cámaras.

### **III. Composición actual del congreso**

Actualmente México cuenta con una “Cámara Baja” que se integra con 500 Diputados Federales, electos en su totalidad cada tres años, sin posibilidad de reelección consecutiva inmediata. Estos representantes de la nación, cuentan con su respectivo suplente que entrará en funciones en caso de falta temporal o absoluta del propietario. De este total, se tienen 300 Diputados que son sometidos a consideración del electorado a través del principio

de votación mayoritaria relativa, correspondiente a distritos electorales uninominales, y los 200 restantes son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, expresados en listas detalladas por regiones, integradas en 5 circunscripciones que son llamadas “plurinominales”.

Así, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, se hará teniendo en cuenta el último censo general de población.

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, está compuesta actualmente por 128 integrantes, que duran en su encargo 6 años, sin posibilidad de reelección inmediata consecutiva, aunque sí de manera alternada, resultante de la elección por fórmulas en cada uno de los Estados del país, de 2 senadores que reciben el voto popular de manera directa, así como uno más que es definido de acuerdo con la primera minoría que se registre en la votación, aunado a los 32 Senadores restantes que se integran a la Cámara alta mediante las listas de representación proporcional, que son reconocidas de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido en la elección nacional.

Como consecuencia, se tiene una composición en ambas cámaras de legisladores uninominales y plurinominales.

#### **IV. Aspectos conceptuales relevantes**

El **régimen electoral** hace referencia al conjunto de reglas electorales formales. Es el que regula la elección de los miembros que componen las instituciones representativas, tanto del Estado en su conjunto, como de las entidades territoriales en que éste se organiza para su mejor integración.

En el caso del régimen electoral mexicano la Constitución reconoce la vía electoral como la única jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los poderes ejecutivo y legislativo de la federación, como también de las entidades federativas y de los ayuntamientos.

Según Arend Lijphart,<sup>5</sup> **los sistemas electorales** constan de cuatro dimensiones fundamentales en términos del potencial de impacto político que contienen: la fórmula electoral, la magnitud de circunscripción, el umbral electoral y el tamaño de las asambleas. Existen además cuatro dimensiones de menor impacto sobre el sistema de partidos y sobre la proporcionalidad, pero igualmente relevantes con menor impacto sobre el sistema de partidos y sobre la desproporcionalidad, pero del mismo modo dignas de consideración. Por otro lado, considera que los sistemas electorales, son el elemento más representativo de la democracia.

Si hablamos del tipo de sistemas, **El Sistema de Mayoría Simple o Mayoría Relativa**, es el más antiguo y sencillo de entender. Normalmente se aplica en distritos uninominales; es decir en zonas o regiones en las cuales se divide un país, para elegir a un representante popular por mayoría, en cada una de ellas. En este contexto se aprecia, que cada elector tiene un voto y gana el candidato que tiene mayor número de ellos, incluso si éste no llega a alcanzar la mayoría absoluta después de los conteos respectivos.

La objeción más crítica a este sistema, radica en los efectos de sobre y sub representación que produce cuando se emplea para la elección de los órganos legislativos. Con esta forma de elección, un partido con mayoría relativa o absoluta, puede acaparar todos los cargos en la lucha electoral y así quedar sobre representado, dejando a sus adversarios sub representados. Debido a esta condición, se han creado las cláusulas de gobernabilidad.

De esta suerte tenemos que el **Sistema de Representación Proporcional**, intenta resolver los problemas de la sobre y sub representación; asignando a cada partido político tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales, en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan.

Como consecuencia de lo anterior, tenemos que el **Sistema Mixto**, es aquel en el que las preferencias expresadas por los votantes son utilizadas para elegir representantes mediante dos sistemas distintos, uno de mayoría y otro de representación proporcional. Existen dos clases de sistemas mixtos, los paralelos y los de representación proporcional personalizada.

En el caso del **Sistema de Representación por lista**, nos estamos refiriendo a aquel en el que cada partido u organización contendiente presenta una lista de candidatos en un distrito electoral. Los electores votan por los partidos y estos reciben escaños en proporción al porcentaje de votos que hayan recibido. Los candidatos ganadores se toman de las listas presentadas.

**El porcentaje de sobre representación o cláusula de gobernabilidad**, según lo determinado por Douglas Rae en su oportunidad, son resortes legales que procuran producir “mayorías manufacturadas”. Una mayoría manufacturada o lo que es lo mismo una mayoría artificial se presenta cuando un partido recibe en la práctica menos de la mitad de los votos, pero el sistema electoral le concede una mayoría absoluta de escaños en el Poder Legislativo.

En el caso del Sistema Electoral Mexicano -según la Suprema Corte de Justicia de la Nación- hasta antes de 1993 consistía en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un **sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar**, pues aunque en el seno del órgano legislativo se oyeran las voces de las minorías, el partido mayoritario de antemano, tenía garantizado el triunfo de sus iniciativas, dictámenes y mociones.

Dicho sistema de gobernabilidad unilateral fue modificado en 1993, pues a raíz de las reformas de ese año al artículo 54 constitucional, ya sólo puede subsistir por excepción, dado que la regla general del sistema actual es la **gobernabilidad multilateral**, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Éstos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales, conforme a su interpretación teleológica.<sup>6</sup>

Por otro lado, un **modelo meritocrático** hace referencia a un principio o ideal de organización social que tiende a promover a los individuos en los diferentes cuerpos sociales: escuela, universidad, instituciones civiles o militares, mundo del trabajo, administraciones, estado, etc. según su mérito, aptitud, trabajo, esfuerzo, habilidades, inteligencia, así como la virtud y no según su origen social o sistema de clases, o relaciones individuales.

Por lo que hace a la **Reelección**, podemos entender para efectos de esta propuesta, como toda posibilidad jurídica que tiene un individuo que haya desempeñado el cargo de legislador para contender nuevamente por el mismo puesto al finalizar el periodo de su ejercicio. En México desde 1933 hasta el 2014 se reguló la no reelección inmediata para los miembros del Poder Legislativo, aun en calidad de suplentes, pero los suplentes que no hubiesen actuado como propietarios, sí podían ser elegidos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato. De igual manera, los miembros de los congresos locales, los presidentes municipales, regidores y síndicos no podían ser reelectos para el periodo inmediato.<sup>7</sup>

Conocemos como **grupo parlamentario** a la institución que tiene que ver con la forma de organización que adoptan senadores y diputados con igual afiliación de partido, cada uno en su respectiva cámara, estableciendo el mínimo de cinco integrantes para ser constituido, con objeto de realizar tareas específicas, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, y contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.<sup>8</sup>

Una buena definición de Parlamento **abierto** es la que brinda el Centro de Investigación y Análisis Fundar que refiere que es una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones -es decir que rinde cuentas-, que **garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva** -es decir que es transparente-, que **involucra en sus procesos la pluralidad** de grupos políticos y sociales -es decir que cuenta con mecanismos de participación ciudadana – y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación.<sup>9</sup>

Respecto de lo anterior se puede afirmar, que en un parlamento abierto se pueden obtener algunos beneficios que van desde el ahorro en tiempo, dinero y esfuerzo, toda vez que las acciones se direccionan hacia una mayor productividad y calidad, propugnando por una cultura que privilegie las características de una información que implique una alta oportunidad de contar con valor e impacto de gran escala, así como la evaluación cuantitativa de los procesos entre otros factores.

## **V. Objetivos de la propuesta**

### **A) Disminución del número de Legisladores que integran el H. Cámara de Diputados.**

Uno de los pilares en los cuales se fundamenta esta propuesta, es el que tiene que ver precisamente con la proposición de manera concreta, de reducir nuevamente la cantidad de legisladores en el caso de los Diputados, para pasar de 300 a 240 legisladores electos mediante el principio de mayoría relativa, con la consecuente disminución de los Diputados Plurinominales que pasarían de 200 que actualmente son, a 160, integrados en las mismas listas regionales de las cinco circunscripciones que existen.

Con respecto a los Senadores, se propone continuar con los 128 que actualmente son, procurando conservar un adecuado balance entre los distintos factores que intervienen en el sistema, pero integrando una serie de herramientas como la integración de un experto académico de mérito y las características de un parlamento abierto.

Con este cambio, se pretende lograr una mayor flexibilidad en la toma de decisiones, privilegiando la eficiencia, esto tiene que ver con que, con una menor cantidad de integrantes en las Cámaras, existe una mayor posibilidad de “ponerse de acuerdo” de una forma mucho más sencilla y práctica.

Esto podría verse reflejado de manera más precisa en las reuniones de trabajo de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, las especiales y las de investigación, considerando que todos los legisladores tienen derecho a hacer uso de la palabra y en algunas ocasiones por la ardua e intensa dinámica de debate y diálogo que se genera, los integrantes de las bancadas que forman parte de las Comisiones, no tienen el tiempo necesario para consensuar entre ellos sus propios posicionamientos o puntos de vista de manera anticipada, inclusive eventualmente no tienen la oportunidad siquiera de revisar a fondo los documentos de soporte.

Todo esto trae como resultado, que por el escaso tiempo del que disponen y por el alto número de integrantes, no se alcancen a conocer participaciones y posicionamientos de legisladores que seguramente por su nivel de conocimientos y experiencia parlamentaria podrían resultar de suma utilidad, impidiéndose de esta forma la producción eficiente de dictámenes que podrían ser turnados al pleno conforme a la normatividad interna.

## **B) Disminución en el número de distritos uninominales como requisito para acreditar candidatos**

Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa, en por lo menos **180** distritos uninominales. Para efectos de esta propuesta se propone que esta cantidad disminuya, puesto que, si se pretende que los Diputados por ambas vías sean menos, por lógica debe cambiarse también la obligatoriedad de los partidos de acreditar candidatos en un número grande de distritos; con esto se pretende contribuir a una correcta proporcionalidad en el requisito de referencia.

## **C) Diminución en el porcentaje de sobre representación o cláusula de gobernabilidad**

Partiendo desde el punto de vista y coincidiendo con la premisa de que la cláusula de gobernabilidad o de sobrerepresentación puede ser vista como una mayoría artificial o manufacturada que se presenta de forma positiva o negativa, dependiendo de sus circunstancias específicas.

En el contexto de esta propuesta, se define que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en **seis** puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el **seis** por ciento.

## **D) Se introduce requisito de integración de Académico de mérito en las listas de Candidatos a Senadores de Representación Proporcional**

Otro punto importante de la propuesta, es el que tiene que ver con incentivar la participación política de relevantes figuras del sector académico, que debieran ser invitados a integrarse a los grupos parlamentarios mediante convocatorias muy bien detalladas. Esto con la intención de que puedan figurar en las listas de candidatos con características de “externos” y que además no sea un requisito el estar afiliado al partido político como miembro activo o adherente.

Este nuevo precepto guarda relación, con el hecho de que uno de los argumentos en contra de la disminución de los legisladores, es precisamente el que se refiere a que habría menos oportunidad de “convocar” a este tipo de personalidades, toda vez que los espacios políticos en este tipo de representatividad estarían aún más restringidos, considerando que los políticos tradicionales o que llevan un tiempo considerable participando al interior de los partidos políticos, exigen sus espacios en las candidaturas formales.

Lo que se tiene actualmente en la legislación, es que la Cámara de Senadores se integrará cada seis años por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Esto resulta de utilidad para que los partidos políticos registren una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Para el caso de los treinta y dos senadores restantes que serán elegidos mediante el principio de representación proporcional, de acuerdo con el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, se está adicionando la obligatoriedad de que al que al menos un candidato que se encuentre dentro de los primeros cinco lugares, provenga del sector académico y que éste haya resultado seleccionado por mérito a través de convocatoria expresa al interior de las cinco universidades más importantes del país. Con esto se logrará que se

integren al Senado, verdaderos expertos en distintas materias, que abonen de manera decidida a que se generen dictámenes mejor consultados y consensados.

#### **E) Imposibilidad de postularse para reelección por un partido político cuando se haya renunciado o cambiado de grupo parlamentario.**

Si bien es cierto puede visualizarse como un logro importante el que los Senadores pueden ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos y que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, resulta también de relevancia adicionar el candado de que aparte de la excepción de los que hayan renunciado o perdido su militancia, dicha excepción también aplique para todos aquellos legisladores que hayan renunciado o cambiado de Grupo Parlamentario al interior de las Cámaras, en un lapso de tiempo con tope, hasta antes de la mitad de su mandato.

Lo que se pretende disminuir con esto, es uno de los fenómenos que se están manifestando en épocas recientes y es el que se refiere al transfuguismo de legisladores de un Grupo Parlamentario a otro, donde muchas veces ya no queda claro para el elector cual será realmente la plataforma política o la agenda de trabajo que estará siguiendo dicho legislador, toda vez que fácilmente puede cambiar de partido por así convenir a sus intereses personales, sin importar a lo que se comprometió inicialmente en materia legislativa.

En este sentido será imperativo para los legisladores que deseen reelegirse el permanecer en sus bancadas por lo menos antes de la mitad de su mandato. Con ello puede observarse una mayor coherencia en su desempeño.

#### **F. Se determina que la función legislativa de senador y de diputado deberá desarrollarse como única.**

Detonar el aspecto de la productividad, aun cuando se disminuya el número de legisladores es otro objetivo importante de la propuesta. Esta direccionalidad se perfecciona si recordamos que, en todo sistema electoral, existen fórmulas que traducen los votos en escaños ganados por partidos y candidatos.

De esta forma destaca que el sistema electoral mexicano, ha privilegiado desde su reforma política de 1977, una apertura necesaria, procurando la representación en los órganos de gobierno de aquellas diferentes corrientes de pensamiento, donde se expresan ideas y posturas distintas, con respecto de los principales temas de la vida nacional.

Luego entonces, el logro de una mayor productividad parlamentaria, no debe enfocarse únicamente como la necesidad de disminuir el número de legisladores, sino como la certeza de que deben llegar a ocupar los asientos del congreso, los hombres y las mujeres más capaces, con los perfiles más adecuados, que con los recursos y las oportunidades existentes representen de manera digna al pueblo mexicano.

Un rubro relevante que ha estado en la opinión pública en las últimas décadas, es el que tiene que ver con la necesidad de que los legisladores se dediquen de manera exclusiva y prioritaria a su labor parlamentaria; en este sentido se está adicionando a la Carta Marga, la prohibición de desempeñar cualquier otro puesto de carácter público, privado, social, académico o de comisiones extraordinarias de carácter internacional, durante el periodo que dure su encargo.

Con esta norma, se pueden ver beneficiados los representados en el sentido de que tendrán legisladores que estén más atentos a sus necesidades y de cara a la reelección inmediata por periodos determinados, será un elemento relevante para conocer de manera precisa, cuáles son las principales actividades que están desarrollando durante un periodo de tiempo determinado.

## **G. Se introduce en la Constitución de la Figura de Parlamento Abierto.**

La temática de transformar el trabajo legislativo con estructura de Parlamento Abierto, ha estado presente en la revisión del Funcionamiento del Congreso en por lo menos la última década; por lo que de manera adicional a las Reformas que el propio Congreso tenga a bien realizar en su estructura jurídica interior, es menester introducir la figura como Norma Constitucional desde la Carta magna, de manera que se visualice como una regla o precepto de carácter fundamental y de competencia suprema e imperativa, toda vez que su aplicación debiera funcionar de manera inmediata y directa.

Para tal efecto, lo que se pretende es que el Congreso continúe en la línea de la autorregulación de su estructura y funcionamiento internos, pero manteniendo en todas sus áreas las características de Parlamento Abierto, que le darán mayor transparencia a sus actividades y le permitirán de manera adicional lograr una mayor participación al ciudadano.

Otro de los aspectos de utilidad de la propuesta, se genera en el sentido de que, con la introducción de un parlamento con características de mayor apertura, se reduce de manera inmediata el gasto operativo, los gastos en remuneraciones mensuales y extraordinarias de legisladores, de asesores y equipos de trabajo, pasajes, viáticos, oficinas, así como de telefonía entre otros.

Ese importante ahorro de recursos, bien podría ser aplicado para lograr una mayor interacción con los ciudadanos, utilizando las nuevas herramientas tecnológicas y de globalización que ahora existen, logrando de esta manera uno de los principales objetivos de cualquier reforma política que se haya logrado en las distintas etapas del poder legislativo federal y que no es más que es la mayor participación de la sociedad en las decisiones trascendentales de la vida pública nacional.

## **VI. Cuadro comparativo**

<p align="center"><b>CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b></p> <p align="center">"Dice"</p>	<p align="center"><b>INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA CPEUM</b></p> <p align="center">"Debe decir"</p>
<p>ARTÍCULO 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en votadas en circunscripciones (sic. DOF 15 de diciembre de 1985) plurinominales.</p>	<p>ARTÍCULO 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por <b>240</b> diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y <b>160</b> diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en <b>circunscripciones</b> plurinominales.</p>
<p>Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.</p> <p>Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.</p>	<p>Artículo 53. La demarcación territorial de los <b>240</b> distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.</p> <p>Para la elección de los <b>160</b> diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.</p>
<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;</li> <li>II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;</li> <li>III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.</li> <li>IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios</li> </ol>	<p>Artículo 54.- La elección de los <b>160</b> diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por <b>listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Un partido político, <b>para</b> obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos <b>180</b> distritos uninominales;</li> <li>II.</li> <li>III.</li> </ol>

<p>V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento;</p> <p>VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos.</p> <p>La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.</p>	<p>IV. Ningún partido político podrá contar con más de <b>240</b> diputados por ambos principios.</p> <p>V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en <b>seis</b> puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el <b>seis</b> por ciento;</p> <p>VI. ...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>	<p>Artículo 56. ...</p> <p>...</p> <p>Al registrar sus listas los Partidos Políticos deberán tener especial cuidado en que al menos un candidato que se encuentre dentro de los primeros cinco lugares provenga del sector académico y que éste haya resultado seleccionado por mérito a través de convocatoria expresa al interior de las cinco universidades más importantes del país. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 59.-</b> Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos</p>	<p><b>Artículo 59.-</b> Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos</p>

<p>integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>	<p>integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado, perdido su militancia <b>renunciado o cambiado de Grupo Parlamentario al interior de las Cámaras</b> antes de la mitad de su mandato.</p> <p>La función legislativa de senador y de diputado deberá desarrollarse de tiempo completo, por lo que estará estrictamente prohibido desempeñar cualquier otro puesto de carácter público, privado, social, académico o de comisiones extraordinarias de carácter internacional durante el periodo que dure su encargo.</p>
<p><b>Artículo 70.</b> Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".</p> <p>El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.</p> <p>La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.</p> <p>Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.</p>	<p><b>Artículo 70. ...</b></p> <p>El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, <b>manteniendo en todas sus áreas características de Parlamento Abierto.</b></p> <p>...</p> <p>...</p>

## VII. Reforma propuesta

Es por todo lo anteriormente expuesto, que solicito se privilegie la presentación de esta iniciativa ante esta Honorable Asamblea, de manera tal que este Poder Legislativo, sea el conducto para el fortalecimiento de la misma.

**Decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 53, 54, 56, 59 y 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** para quedar como sigue:

### Artículo Único.

- a) Se reforman los artículos 52 en su primer párrafo; el 53 en su primer y segundo párrafos; el 54 en su primer párrafo numerales I, IV y V; 56 en su tercer párrafo. Todos de la Constitución
- b) Se adicionan el párrafo 56 en su tercer párrafo, 59 en su primer y segundo párrafos y el 70 en su segundo párrafo.

Todos ellos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por **240** diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **160** diputados que serán

electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en **circunscripciones** plurinominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los **240** distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los **160** diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los **160** 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:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 180 distritos uninominales;

II....

III....

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 240 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en seis puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento;

Ver...

...

**Artículo 56. ...**

...

**Al registrar sus listas los Partidos Políticos deberán tener especial cuidado en que al menos un candidato que se encuentre dentro de los primeros cinco lugares provenga del sector académico y que éste haya resultado seleccionado por mérito a través de convocatoria expresa al interior de las cinco universidades más importantes del país .**

La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

...

**Artículo 59.** Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado, perdido su militancia **renunciado o cambiado de Grupo Parlamentario al interior de las Cámaras** antes de la mitad de su mandato.

**La función legislativa de senador y de diputado deberá desarrollarse de tiempo completo, por lo que estará estrictamente prohibido desempeñar cualquier otro puesto de carácter público, privado, social, académico o de comisiones extraordinarias de carácter internacional durante el periodo que dure su encargo.**

**Artículo 70. ...**

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, **manteniendo en todas sus áreas características de Parlamento Abierto.**

...

....

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, deberá realizar los cambios necesarios a la legislación secundaria en un periodo no mayor a 360 días naturales a partir de la publicación del presente decreto.

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

### **Notas**

1 Petrilla, Carina: Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional Institute For Democracy And Electoral Assistance. 2006. Traducción realizada en México en Colaboración con el IFE.

2 Colomer, Josep. M. Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). Revista Española de Ciencia Política. Núm. 9, 2003, pp 39-63

3 Norris, Pipa. Es destacada politóloga internacional, con su principal localización en la Universidad de Harbad en EUA, y en la Universidad de Sidney en Australia. Ha participado como consultora externa en diversos organismos internacionales entre los que se encuentra la UNESCO, Idea Internacional, The Council of Europe, The Week Bank, entre otros Es autora de diversas obras, entre las que se encuentra la de cómo elegir Sistemas Electorales: Sistemas mayoritarios, proporcionales y mixtos.

4 Lomelí Millón, María de los Ángeles de la Luz. *“Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana.”* Guadalajara Jalisco, Espiral México, 2005.

5 Lijphart, Arend: es profesor emérito de Ciencias Políticas de la Universidad de San Diego en California, especializado en política comparativa, elecciones y sistemas de votaciones, instituciones democráticas, etnicidad y política.

6 Cfr. Para mayor información puede revisarse la dirección electrónica,

[http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/100\\_0083.pdf](http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/100_0083.pdf) , consultada el 8 de octubre del 2018.

7 Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1997, p. 579 - 580.

8 Consultable en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=120>

9 Para ampliar la información sobre el término y sus características puede consultarse la página electrónica

<http://fundar.org.mx/parlamento-abierto-segundo-informe/> (revisada el 07 de octubre del 2018)

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a 21 de febrero del 2019.

Diputado Mario Mata Carrasco (rúbrica)