

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 54 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA VERÓNICA MARÍA SOBRADO RODRÍGUEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputada Verónica María Sobrado Rodríguez y las y los diputados pertenecientes a esta LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo, tercero y cuarto párrafo a la fracción III del artículo 54 y un párrafo tercero, cuarto y quinto al artículo 56, recorriéndose subsecuentemente el actual párrafo tercero, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El gobierno como parte del Estado debe realizar acciones encaminadas al bien común de la población, para lograr este objetivo los ciudadanos son los encargados de elegir a sus gobernantes, de ahí la característica de la democracia. El gobierno para cumplir su función se divide en Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Específicamente el Poder Legislativo es un ente democrático porque se conforma por los representantes del pueblo que son los encargados de crear leyes en beneficio de la población. En México el Poder Legislativo se integra por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La democracia es entendida como el poder que tiene el pueblo para seleccionar a sus gobernantes, de ahí que cada tres años se celebren elecciones con el fin de que los propios ciudadanos elijan a los diputados que los representen en el Poder Legislativo. Actualmente, en el Congreso no sólo hay diputados que son votados por los ciudadanos, sino que al mismo tiempo existen diputados que son propuestos por los partidos políticos llamados diputados de “representación proporcional” o “plurinominales”.¹

No obstante lo anterior, no siempre fue así con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se introdujo, en 1963-1964, la figura de los diputados de partido, y se asignaban 5 diputados a los partidos políticos que obtuvieran 2.5 por ciento de la votación emitida y cuyo tope máximo al que podían aspirar era el de obtener hasta 20 diputados, con lo que podemos afirmar que comenzó la transformación de la integración de los órganos de representación popular. No es hasta 1977 cuando el sistema de representación proporcional se introdujo en México con las reformas constitucionales y con la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con las que la Cámara de Diputados quedaba conformada, además de los diputados de mayoría relativa, con 100 diputados de representación proporcional; misma que ha experimentado diversas y substanciales modificaciones y reformas, destacándose las de 1986, 1990, 1993 y 1996.²

En cuanto, a las reformas del 22 de agosto de 1996 y la última del 10 de febrero de 2014, a nuestra Carta Magna, es importante señalar que sirvieron para establecer la fórmula actual de la representación proporcional; tal y como a continuación se transcriben de manera textual:

“**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 circunscriptivas (**sic DOF 15-12-1986**) plurinominales.

Artículo 53. (...)

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.

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:

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;

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;

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.

(...)”

De lo mencionado se establece que todo partido político que alcance el porcentaje del total de la votación tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

En esa tesitura, respecto a la Cámara de Senadores, la siguiente disposición constitucional sienta las bases para esta última, tal y como a continuación se señala:

“**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.

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.

...”

Así las cosas, es importante tener en cuenta la definición y el objetivo de la “representación proporcional”, ya que de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, es el procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido y el número de sus representantes elegidos.³

Al respecto, Héctor Solorio Almazán, considera que con la llegada del sufragio directo, el establecimiento del sistema representativo y el principio de decisión de mayoría relativa, se observó que una parte de los electores o instituciones políticas no quedaban representadas en el órgano legislativo. Por tanto, se buscaron mecanismos que trataran de ajustar las diferentes posiciones políticas del cuerpo electoral a la integración del Poder

Legislativo, lo que origina la representación proporcional. De hecho, la doctrina moderna lo ha asociado con la protección constitucional de las minorías parlamentarias.⁴

La representación proporcional procura la participación de todos los grupos sociales aún de los pequeños para que exista un gobierno democrático en donde participen todos los partidos promoviendo el consenso. El economista John Stuart Mill señalaba la desigualdad que surge cuando gobiernan sólo partidos mayoritarios: “Una democracia es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado.” Por otro lado, la democracia tal como se concibe y practica en los sistemas mayoritarios, es el gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo, exclusivamente representada”. Es por eso que la esencia de la democracia se encuentra no sólo meramente en el derecho de voto del ciudadano, sino principalmente en el derecho de éste a la representatividad, en otras palabras el voto en sí no es un fin sino un medio.⁵

En México la representación proporcional está presente en la Cámara de Diputados, tanto en el ámbito federal como local, en el Senado de la República y en la integración de los ayuntamientos por lo que hace a los regidores.

En ese sentido, respecto de las disposiciones legales, tenemos que la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)**, título segundo De la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, en el capítulo II De la Representación Proporcional para la Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las Fórmulas de Asignación; abunda más puntualmente en la representación proporcional, en la integración al respecto de ambas Cámaras y en las fórmulas de asignación; asimismo, señala cómo se entenderán estos y el procedimiento que seguirán.

En esa tesitura, para la Cámara de Diputados, señala que para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por el *cociente natural*, que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional; y, por el *resto mayor*, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.

Así también, establece que una vez desarrollada la fórmula prevista en el párrafo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

“Artículo 17.

1...

a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural, y

b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación

proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, **asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.**

...”

En lo tocante a la Cámara de Senadores, el procedimiento que seguirán para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, será el que señala la **LGIFE**, tal y como se muestra a continuación:

“Artículo 21.

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:

a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional, y

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 tres por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente, los votos nulos, los votos por candidatos no registrados y los votos por candidatos independientes.”

En esa tesitura, el artículo 21 –antes referido–, establece la fórmula de proporcionalidad pura que también consta del *cociente natural*, que es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional; y el *resto mayor*, que **es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político** después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. Además, en su numeral 5, señala:

“Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural **se distribuirán a cada partido político** tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente, y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente **de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos**.

6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.”

Es importante, recalcar que a todas luces y sin ninguna duda la representación popular, se asigna a favor de los partidos políticos. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), resolvió la acción de inconstitucionalidad 6/98, en la que determinó:

“...que el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, persigue como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el

derecho de participación de las minorías, y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple.”⁶

En ese sentido, en nuestra Carta Magna, en el párrafo segundo de la fracción I, del artículo 41, señala sobre los partidos políticos, lo siguiente:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público , de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”

Respecto del Procedimiento de Registro de Candidatos, la citada **LGIPE**, establece:

“Artículo 232.

1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular , sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta ley.

(...)”

Por otra parte, la **Ley General de Partidos Políticos** , misma que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, señala que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los organismos públicos locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; y, a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;

c) a d) ...

e) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables ;”

Como observamos, el sistema de representación proporcional ha permitido que en la toma de decisiones se refleje la negociación de diferentes puntos de vista hasta moldear una ley que beneficie a la mayoría de la

población para que ésta sea respetada y aceptada por todos los ciudadanos. El rumbo del Estado mexicano depende de la necesidad de diversificar las opiniones y ampliar la participación de todas las corrientes del pensamiento para que progrese la legislación que da como resultado la implementación de políticas públicas. Los diputados plurinominales han permitido que exista un debate amplio de ideas lo cual supone un perfeccionamiento de la democracia. Dentro del concepto de la política se encuentra el convencimiento de las ideologías que componen una nación promoviendo el diálogo y compromiso que permite lograr legislaciones aceptables... es por eso que la participación de diferentes partidos mediante la ocupación de curules de representación proporcional ha generado que se aprueben mayor número de reformas constitucionales y de leyes secundarias.⁷

Es por ello que el espíritu de esta iniciativa es que en la Constitución quede establecido, para no dejar lugar a dudas o incluso interpretación discrecional, que los espacios que obtengan los partidos políticos por el principio de representación proporcional, le pertenecen a éstos, no así a los candidatos, de manera que quienes ocupen dichos cargos podrán solicitar licencia –como actualmente la ley lo permite–, pero en ningún caso podrán cambiarse del partido político que los haya postulado, ni independizarse del mismo. Puesto que estas candidaturas obtenidas por el principio antes referido, son lugares que le han sido asignados a los partidos políticos.

En ese sentido, el principio de representación proporcional, es el mecanismo que permite ajustar las diferentes posiciones políticas del cuerpo electoral a la integración del Poder Legislativo. Es decir, es la protección constitucional de las minorías parlamentarias, que a través de las fórmulas antes señaladas, permite que los partidos políticos que cumplen con el porcentaje de votación puedan tener una representación política y que su voz pueda ser escuchada y representada en el colectivo legislativo.

De no respetarse el objetivo de la representación proporcional, no sólo se viola el espíritu de este principio, sino que se violentan los derechos de los partidos políticos, que han ganado los espacios que la propia Constitución y las disposiciones legales le han otorgado.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en nuestro carácter de integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un segundo, tercero y cuarto párrafo a la fracción III del artículo 54 y un párrafo tercero, cuarto y quinto al artículo 56, recorriéndose subsecuentemente el actual párrafo tercero, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo, tercero y cuarto párrafo a la fracción III del artículo 54 y un párrafo tercero, cuarto y quinto al artículo 56, recorriéndose subsecuentemente el actual párrafo tercero, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54. ...

I. a la II. ...

III. ...

Los espacios asignados a los partidos políticos por el principio de representación proporcional y en términos de la legislación aplicable, les corresponderán a estos. Los diputados de representación proporcional no podrán dejar de pertenecer al grupo parlamentario del partido político que los haya postulado, de lo contrario procederá la separación definitiva de su encargo.

Los espacios que resulten por la separación del encargo de los diputados, serán asignados a los candidatos que estén en las listas correspondientes y de acuerdo al orden en que se encuentren registrados ante la autoridad electoral.

Cualquier controversia que resulte del supuesto de los párrafos anteriores será dirimida, por el tribunal previsto en el artículo 99 de esta Constitución.

IV. a la VI. ...

Artículo 56. ...

...

Los espacios asignados a los partidos políticos por el principio de representación proporcional y en términos de la legislación aplicable, les corresponderán a estos. Los senadores de representación proporcional no podrán dejar de pertenecer al grupo parlamentario del partido político que los haya postulado, de lo contrario procederá la separación definitiva de su encargo.

Los espacios que resulten por la separación del encargo de los senadores, serán asignados a los candidatos que estén en las listas correspondientes y de acuerdo al orden en que se encuentren registrados ante la autoridad electoral.

Cualquier controversia que resulte del supuesto de los párrafos anteriores será dirimida, por el tribunal previsto en el artículo 99 de esta Constitución.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Transitorio

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

Notas

1 Díaz Axtle, Roberto. “Análisis del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados de México.”, Revista In Jure Anáhuac Mayab <http://anahuacmayab.mx/injure> , 2017, año 6, núm. 11, ISSN 2007-6045. Pág. 86-88.

2 García Jiménez, Arturo. “Hacia una nueva perspectiva de la representación proporcional en México”, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>] [Libro completo en: <https://goo.gl/6Ka1Wd>]

3 Definición de la Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española”, recoge las modificaciones aprobadas por todas las Academias en 2018 <https://dle.rae.es/?id=W4VMjJb>

4 Héctor Solorio Almazán, “La representación proporcional”, Temas Selectos de Derecho Electoral 2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, pág. 11-12

5 Díaz Axtle, Roberto. OP CIT pág. 108.

6 Héctor Solorio Almazán, OP CIT pág. 29-31

7 Díaz Axtle, Roberto. OP CIT pág. 123-124.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2019.

Diputada Verónica María Sobrado Rodríguez (rúbrica)

SILL