

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La suscrita, **MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA**, Senadora de la **LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de esta Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de la siguiente:

A N T E C E D E N T E S

PRIMERO.- El 26 de noviembre de 2012, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, firmó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual consistió en una propuesta integral de reforma política del Estado y la cual previó la segunda vuelta en la elección presidencial.

Lamentablemente, este punto en particular no fue retomado finalmente en la reforma política aprobada por el Congreso de la Unión en la LXI Legislatura, por lo que, en virtud de la importancia del tema, los legisladores de Acción Nacional lo hemos retomado en diversas iniciativas que presentamos durante la LXII Legislatura, tanto en este Senado de la República, como en la Cámara de Diputados.

SEGUNDO.- En línea con la mencionada propuesta del ex presidente Felipe Calderón, el 20 de diciembre de 2012 presenté una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual previó reformar dicho artículo para quedar como sigue:

“Artículo 81.- ...

Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.”

TERCERO.- Posteriormente, senadores del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, dentro del paquete de las reformas en materia político-electoral, incluimos la segunda vuelta electoral para todos los titulares los órganos ejecutivos en el país: Presidente de la República, gobernadores y alcaldes, estableciendo que se entenderá electo aquel candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos en una elección y, en caso de que ningún candidato ganara la elección en esos términos, habría una segunda ronda de votación en la cual únicamente participarían los dos candidatos con mayor número de votos en la primera ronda de votación.

Tomando en cuenta lo anterior, y en virtud de que la inactividad legislativa ha dejado el importante tema de la segunda vuelta electoral en los escritorios de las comisiones dictaminadoras y no en el texto de nuestra Constitución, someto la presente iniciativa a consideración de esta Cámara de Senadores, en virtud de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Varios estudios de opinión confirman que la aprobación del mandato presidencial de Enrique Peña Nieto cayó a su nivel más bajo desde que inició tomó protesta, desplomándose al 34% entre la ciudadanía, mientras que, entre los llamados “líderes de opinión”, su aprobación apenas alcanza el 15%.

Por otro lado, en una escala del 0 al 10, la calificación de Enrique Peña Nieto como Presidente de México está en el nivel más bajo, ya que el promedio de la calificación de su mandato entre los ciudadanos es de 4.7, mientras que, entre personas consideradas como “líderes de opinión”, el promedio de las calificaciones bajó a 3.3.

Lo anterior es reflejo de que, en México, las cosas no van bien. Hay una enorme brecha entre las expectativas que se tenían con las reformas aprobadas en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y los lamentables resultados que el gobierno de Enrique Peña Nieto ha dado en materia de seguridad, economía, salud, infraestructura y empleo.

Como consecuencia, en parte, del sistema político-electoral actual, tenemos un presidente débil, dado que desde las urnas no cuenta con el respaldo mayoritario. En las elecciones de 2012 resultó electo con el 38.21%, en los votos, es decir, aproximadamente 19 millones de mexicanos eligieron al gobernante de los 112 millones de mexicanos.

Lo estrecho de los resultados electorales, junto con la vigencia del principio de mayoría relativa, incrementa el riesgo de cuestionamientos postelectorales; hoy en día, nuestro sistema reconoce como triunfador a quien cuente con tan sólo un sufragio más que el contendiente más próximo, sin requerir que el ganador cuente con el respaldo popular mayoritario. Tal situación fomenta que el periodo postelectoral se encuentre dominado por la incertidumbre, el radicalismo y el encono social.

Durante el siglo XX y todavía en las elecciones de 1988, el fraude electoral sistemático dio como resultado que los presidentes fueran electos con un respaldo ficticio de más del 50% de los electores. Como consecuencia del activismo de la oposición y de la victoria de la democracia real sobre el esquema priista, desde las elecciones de 1994, ese porcentaje se ha reducido.

Las elecciones presidenciales cada vez son más competidas, por lo que la polarización de las preferencias de los votantes también se ha incrementado. En 1976, la diferencia entre el primer y segundo lugar rondaba el 87%; en 1988, el margen con el que ganó el ex presidente Carlos Salinas de Gortari fue de menos del 20%; en 2006 se tuvo la contienda más competitiva de la historia, en la cual el ex presidente Felipe Calderón Hinojosavenció en las urnas por apenas el 0.56% sobre el segundo lugar; y en 2012 la diferencia que muchas casas encuestadoras señalaban que resultaría superior al 10 o 15 por ciento, terminó siendo de 6.62%.

La propuesta de la segunda vuelta electoral ya cuenta con un laboratorio de aplicación en México que pudo haber ahorrado escenarios como el de 2006, es el caso del Estado de San Luis Potosí, fue donde se tiene registro de emitir una segunda vuelta electoral, con el fin de generar las condiciones de certidumbre para declarar un ganador en los comicios paragobernador y ayuntamientos. Aunque breve, (1997-2005) esta experiencia es importante para la implementación de una segunda ronda electoral. En el año de 1996 se incluyó en el artículo 35 de su Constitución y en el artículo 15 de su ley electoral, la figura de una segunda vuelta. En el mencionado artículo 35 la modificación fue en el sentido de que en caso de que ninguno “obtenga la mayoría absoluta de la votación total válida emitida en el municipio respectivo, se llevará a cabo una segunda votación” de la misma manera la ley electoral enmarcaba que la segunda votación sería obligatoria siempre y cuando “ninguno de los contendientes obtenga la mayoría absoluta (más de la mitad de los votos), o que habiendo obtenido el virtual ganador menos de 45% de los votos o

que su inmediato seguidor esté a menos de 7 puntos porcentuales de diferencia”. Para el entonces presidente del Consejo Electoral Estatal, Juan Dibildox Martínez, la aplicación de la segunda votación responde a que el estado contaba ya con más o menos 10 años de “inestabilidad y confrontación, con altos costos económicos y políticos”.

El expresidente Estatal del Consejo Electoral de San Luis Potosí mencionaba que el “motivo fundamental de la reforma, que fue la desactivación de los problemas poselectorales, se está dando. El estado está en paz; tuvimos algunas manifestaciones naturales de inconformidad esta vez, pero no problemas fuertes. Hasta ahorita vamos bien”; es necesario mencionar que el mismo expresidente del Consejo Electoral mencionó que sí existen gastos y consideraciones extras como capacitadores, funcionarios de casilla, material electoral, entre otros, pero en el balance el costo de la segunda elección no rebasó un costo del 15% con respecto al costo de la primera; y que la segunda votación tuvo una baja en el nivel de votación de menos de 7%, pero el cual es “justificable en términos de lo extremadamente cara que resulta la ingobernabilidad”; es necesario subrayar el hecho de que esto sucedió en 1997, a consecuencia de problemas en un estado en donde los resultados de las elecciones de municipios no reflejaban una diferencia clara en los resultados entre el ganador y el vencedor lo cual generaba ingobernabilidad.

Con la propuesta de la segunda vuelta, cambiaría el panorama político electoral e incentivaría una mayor participación social al observar entre los partidos los puntos de acuerdo que encuentren su punto de equilibrio en el bienestar máximo de la ciudad y de sus habitantes. Es de gran valor recuperar un extracto del libro “La Reforma del Estado en México” de Javier Hurtado, el cual guarda una observación sobre la segunda vuelta:

“La Primera vuelta es para que el electorado defina quién quiere que lo gobierne, mientras que en la segunda ronda lo que se define es quién no quiere que lo gobierne; en la primera vuelta se selecciona, en la segunda se elimina.”

Partiendo de esta premisa es importante mencionar que se abre un campo de oportunidad para que en la primera vuelta todos los partidos y candidatos independientes participen republicánamente en su legítima aspiración al cargo, donde los resultados de la participación del pueblo decidirán quienes tienen la mayor intención del voto y una vez resuelto por parte del INE si el puntero cumple con obtener más del 50% de la votación de la ciudadanía que ese día participo en el proceso, se convierte en el inmediato ganador; en el caso de que no suceda así, el INE da los resultados y convoca a la segunda vuelta.

En este supuesto se vislumbran posibilidades para que el proceso electoral tome una mayor relevancia y capte la atención, donde la ciudadanía se identifique con cualquiera de las dos propuestas finalistas, y a su vez se traduzca en una participación cada vez mayor que dé legitimidad y representatividad al gobierno entrante.

Para efectos de la presente iniciativa es necesario contemplar algunas voces que pugnan por la implementación de la segunda vuelta y se han pronunciado en este tema a nivel legislativo, por lo cual nos remontamos a 1998 donde el Diputado Panista Rafael Alberto Castilla Peralta Peniche, argumenta que la segunda vuelta electoral fortalece al Poder Ejecutivo si se logra cimentar al conquistar la mayoría absoluta. (Gutiérrez, 2010:131)

En 2001 se publica en la Gaceta Parlamentaria, la propuesta del Diputado del PRI Fernando Ortiz Arana, donde se sustentaba reformas a los artículos 81 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se sustenta la necesidad de establecer una segunda vuelta electoral para fortalecer la legitimidad del poder ejecutivo federal, institucionalizando y aumentando su valor democrático. (Gutiérrez, 2010:131)

Posteriormente el entonces diputado Luis Miguel Barbosa del PRD, planteó introducir la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República, diputados y senadores. Destacó que las ventajas se verían reflejadas en el subsistema de partidos, pues se lograría un mayor consenso a favor de los candidatos que resulten electos, además de que las agrupaciones políticas sin una ideología clara, serían sometidas al escrutinio y verdadera competencia política. (Gutiérrez, 2010:132)

En la LIX legislatura, el diputado del Partido Convergencia, Jesús Martínez Álvarez, planteó modificar preceptos de la Constitución Federal y del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales para implementar la segunda vuelta en la elección presidencial y de gobernadores, esto con la finalidad de garantizar acuerdos, buenas practicas, condiciones de gobernabilidad, la creación de un gobierno de coalición, donde el presidente tenga mayoría parlamentaria. (Gutiérrez, 2010:133)

Mario Enrique del Toro en 2007, alude que ante el incremento de la competencia electoral, el pragmatismo político y de las ideologías y el clima de descontento pos electoral, la segunda vuelta es una buena opción para garantizar la marcha del país en su conjunto. (Gutiérrez, 2010:134)

Finalmente, en 2009 el presidente Felipe Calderón envió a la Cámara de Diputados, una iniciativa para su análisis y discusión, relacionada con el tema, sin embargo, no fructificó.

Asimismo, el entonces presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, senador Roberto Gil Zuarth, se pronunció a favor de una segunda vuelta electoral con el fin de crear gobiernos de mayoría con un amplio respaldo, sobre todo ante el riesgo que tiene nuestro país que es “que la fragmentación del poder público genere gobiernos débiles sin mayoría en el Congreso”.

El 19 de octubre del 2016 en un debate Manlio Fabio Beltrones, el ex presidente del IFE, José Woldenberg, y el Senador del PAN, Roberto Gil, plantearon que “en nuestra legislación debería considerarse la segunda vuelta electoral”, y reconocieron que “no hay las condiciones para terminar con el presidencialismo y transitar hacia un sistema parlamentario”. En lo particular, Beltrones se pronunció a favor de la segunda vuelta pero “garantizando que haya el gobierno de coalición para poder garantizar la gobernabilidad”; por su parte, el senador Roberto Gil consideró que “el país está en posibilidades de perfeccionar y acotar el sistema presidencialista, con las reglas claras del gobierno de coalición y la segunda vuelta, en el centenario de la Constitución el próximo año”, y por ultimo José Woldenberg indicó que “es posible que ningún partido logre más del 26 por ciento de la votación, lo que debería llevar a considerar en México la realización de la segunda vuelta electoral”.

Para cerrar estas consideraciones en la aportación al tema a Susana Pedroza, investigadora de la UNAM, considera que ante los problemas que podrían derivarse de que ahora ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, una forma de asegurar la gobernabilidad y aumentar la legitimidad del Presidente sería introduciendo la segunda vuelta electoral con un umbral del 40% de la votación en la primera vuelta, para hacer el sistema más competitivo. En el mismo sentido, Félix Ponce considera que la adopción de la segunda vuelta electoral “permitiría el desarrollo y fortalecimiento de la cultura política de la ciudadanía al tener que optar entre los proyectos políticos o económicos que hubieran obtenido los dos resultados mayoritarios”. (Hernández, 2010)

La mayoría de las opiniones y observaciones enunciadas se ven conjuntas en la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado el 24 de noviembre del 2015 en la GACETA: LXIII/1PPO-58/59336.

Es hora de hacer de nuestra democracia, una democracia madura. Una democracia moderna de la que desterremos, de una vez por todas, al presidencialismo autoritario y construyamos ya un presidencialismo de consensos.

Precisamente por lo anterior, la presente iniciativa contempla implementar la segunda vuelta electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Su implementación tendría muchas ventajas:

1. **Legitimidad del gobernante.** Más del 60% de los votos en la elección presidencial del 2012 no fueron por el actual presidente de México. Así, su legitimidad política como gobernante frente a la amplia mayoría que no votó por él, es cuestionable, cuando menos. Así, la segunda vuelta garantizaría que el presidente electo haya sido electo con más del 50% de los votos.

2. **Gobernabilidad.** Toda vez que casi todos los gobernantes en nuestro país son electos por una minoría y no por la mayoría, en sus gobiernos enfrentan graves problemas de gobernabilidad que llevan a parálisis y crisis políticas. La segunda vuelta electoral solucionaría, en parte, este problema de gobernabilidad, pues obligaría a los candidatos a formar alianzas con distintas fuerzas políticas.
3. **Cultura política.** La segunda vuelta electoral motivaría que los ciudadanos deban informarse sobre los perfiles y propuestas de los candidatos, pues en la segunda vuelta no podrían emitir un voto a ciegas para un candidato o partido que ya no está conteniendo.
4. **Partidos políticos.** (i) El partido ganador lograría mayor consenso en favor de su gobernante; (ii) Se reduciría el número de partidos improvisados que se benefician del principio de representación proporcional; y (iii) Se fortalecería el sistema interno de los partidos, pues se fomentaría la elección interna de candidatos que beneficien a los ciudadanos y no únicamente a los propios partidos.

La segunda vuelta es considerada por el italiano Giovanni Sartori, experto en ingeniería constitucional, como el mejor sistema electoral. Algunas de las virtudes de este sistema según el mencionado politólogo, son las siguientes:

1. La segunda vuelta permite que los electores revelen no sólo sus primeras preferencias, sino también sus segundas preferencias y puedan votar por ambas, en primera vuelta y en segunda vuelta respectivamente, sin tener que descartar ninguna.

Actualmente, sin segunda vuelta, suele ocurrir que los votantes se encuentren ante el dilema del voto útil o estratégico, es decir, de votar no por su opción preferida, sino por su segunda preferencia con tal de evitar que gane el candidato menos deseado.

Así, con la segunda vuelta se aumenta el campo de la libertad de elección y expresión de los electores, y reduce su nivel de frustración política.

3. La segunda vuelta puede reforzar la victoria de aquél que quedó en primer lugar en la primera vuelta electoral, elevando la legitimidad de su triunfo; o más importante aún, este sistema puede revertir el resultado de la primera vuelta, revelando que el sistema de mayoría relativa hubiera permitido la llegada al poder de un candidato impopular, opuesto a las preferencias de la mayoría absoluta de la población.
4. La segunda vuelta favorece a posturas políticas más centradas, moderadas y cercanas al gran mayoría de los votantes.

Las posturas más radicales y minoritarias, que ciertamente tienen derecho a existir en un régimen democrático y pluralista, encuentran su justa dimensión en la primera vuelta, mientras que en la segunda vuelta los dos candidatos finalistas acercarán sus propuestas al punto del espectro político en donde se encuentra la mayoría de la población.

Este mecanismo electoral también permite que los votantes revelen no sólo sus primeras preferencias sino también sus segundas, de manera que puedan votar por ambas, en primera y en segunda vuelta respectivamente, sin tener que descartar ninguna.

Esto, además, propiciará la negociación entre las distintas fuerzas políticas y fomentará la formación de alianzas electorales para la segunda vuelta, las cuales –como lo hemos visto en el mundo– generan coaliciones legislativas que permiten gobernabilidad y la construcción de mayorías parlamentarias.

Es precisamente por las ventajas que conlleva la implementación del sistema electoral de mayoría absoluta con segunda vuelta, que el 67% de los países en los que el Presidente es electo directamente, cuentan con este mecanismo.

DERECHO COMPARADO

Países como Austria, Brasil, Chile y Francia lo han adoptado. Muchos países excomunistas, como Albania, Armenia, Bulgaria, Croacia, Hungría, Kirguistán, Lituania, Macedonia, Polonia, República Checa, Rumania y Rusia, prevén la segunda vuelta.

En el caso de América Latina, casi todos los países, excepto México, Panamá, Paraguay y Honduras, han abandonado el método de elección por mayoría simple y han acogido sistemas electorales que contemplan mayorías absolutas u otros umbrales.

En Argentina, por ejemplo, hay segunda vuelta si el primer lugar no obtiene cuando menos el 40% de los votos y 10 puntos porcentuales de diferencia respecto al segundo lugar. En Costa Rica, en vez de exigir el 50% más 1, se estableció el 40% más 1, para evitar una segunda vuelta por los altos costos que implica su organización. Lo relevante es que estas reglas evitan que se ponga en duda la legitimidad del candidato que resulte electo.

Casos Prácticos

No se puede dejar de lado el caso de Francia donde nace por primera vez la segunda vuelta o balotaje en el año 1852 con la instauración del *Segundo Imperio Francés de Napoleón III*; Luego se aplica nuevamente en la *III República* y surge con gran fuerza en la *V República* a través de la Constitución francesa de 1958, que es donde da lugar al reciente caso del triunfo de Emmanuel Macron en la segunda vuelta, donde el centrista derrota a Marine Le Pen con un 66,06% de votos frente a un 33,93%; el triunfo del liberal por una aplastante mayoría deja en claro que la segunda vuelta funciona para llegar a consensos donde el voto de la mayoría legitima el triunfo de una opción política y le genera el respaldo social para tener un gobierno estable por una amplia diferencia; lo cual nunca había pasado en la *V República*, con la excepción de Jacques Chirac en 2002, un presidente habrá llegado al poder con una victoria tan clara. Chirac derrotó al padre de Marine Le Pen, Jean-Marie, con un 82% de votos.

No podemos olvidar los casos que existen en América latina en lo correspondiente a segunda vuelta electoral; tal es el caso de Argentina en 2015 donde Mauricio Macri obtendría el 54.08% de los votos frente a 45.92% del candidato oficialista Daniel Scioli en la Segunda Vuelta; poniendo fin a 12 años de kirchnerismo; En la primera vuelta ninguno obtuvo el 45% o el 40% más diez puntos de diferencia contemplados en la legislación Argentina, por lo cual se fueron por primera vez a segunda vuelta presidencial de la historia de Argentina.

Así pues, debemos adoptar el modelo Latinoamericano, fijando que la regla para la elección del Presidente de la República sea por mayoría absoluta, es decir, más de la mitad de los votos válidos emitidos en la elección.

Conforme lo prevé el artículo Tercero Transitorio de la presente iniciativa, una vez reformada nuestra Constitución, en el Congreso de la Unión tendremos 180 días naturales a efecto de reformar las leyes electorales a efecto de adecuarlas a la reforma Constitucional, estableciendo que la convocatoria a la segunda vuelta la deberá realizar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tras haber resuelto en definitiva los medios de impugnación que se hubieren presentado.

De cara a la elección de 2018, necesitamos con urgencia un nuevo arreglo institucional, requerimos una Presidencia fuerte, requerimos que la Presidencia no sólo la gane quien tenga más votos, sino también que sea el candidato que cuente con el respaldo de la mayoría de los electores.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del Pleno de esta Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el adiciona el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 81.- ...**

Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtuviere más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.”

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación.

SEGUNDO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y, para su mayor difusión, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TERCERO.- El Congreso de la Unión deberá adecuar la legislación electoral dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, previendo que la convocatoria a la segunda vuelta la deberá realizar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tras haber resuelto en definitiva los medios de impugnación que se hubieren presentado.”

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, en el Senado de la República, a los nueve días del mes de mayo del año dos diecisiete.

MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA