



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE SONORA

**Los desafíos de la reelección legislativa en México,
en el contexto de la reforma político-electoral del 2014.**

Coordinación de Estudios de
Cultura Democrática

JUNIO DEL 2019

Introducción

La reelección consecutiva la entendemos como el derecho de un ciudadano que ha sido elegido para ejercer un cargo, pueda ser elegido una segunda vez para el mismo cargo o mandato de manera consecutiva.

La no reelección en el discurso político mexicano está vista como uno de los grandes logros de la Revolución, luego de la continua reelección de Porfirio Díaz. Este hecho, aunque alejado de la realidad histórica, convirtió dicha restricción en una especie de regla fundamental del sistema político mexicano, a tal grado, de que no solía ser sujeta a un amplio debate, salvo en las aulas.

El origen de la no-reelección básicamente se generaba por la desconfianza en los presidentes de perpetuarse en el poder mediante la coacción y el fraude en los procesos electorales.

México, Ecuador y Costa Rica eran los únicos países en los que no se permitía. Sin embargo, actualmente, en nuestro país ya es posible la reelección luego de que en el 2014 los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución Política fueron reformados para permitir la reelección de senadores, diputados federales, locales, alcaldes, regidores y síndicos.

*Escribió Martín Luis Guzmán:.. " como la política es una profesión (o una pasión) que, lo mismo que las otras profesiones, ha de practicarse diariamente durante toda la vida, resulta muy natural que los hombres de mando que en México profesan la política pretendan llegar sin tardanza al gobierno y mantenerse en su puesto perpetuamente."*¹

Esta adicción al poder era el trasfondo de todo intento reeleccionista. Sin embargo, este contexto histórico ha venido evolucionando y cambiando con el tiempo, de tal forma que actualmente se piensa que la reelección es un concepto que beneficia al ciudadano, y que en un sistema donde no se permite la reelección, y donde el

¹ A Orillas del Hudson, Martín Luis Guzmán

legislativo es propuesto por un partido político, no tiene por qué rendirle cuentas al que lo eligió, sino solamente al propio partido político para asegurar ser contemplado para futuros cargos y carrera política. Y por otro lado, sin reelección había falta de continuidad en los proyectos y nula profesionalización.

La prohibición de la reelección consecutiva a todos los cargos de representación popular no motivaba a los representantes a mejorar sus resultados en el cargo o mandato al que fueron seleccionados. El voto es el principal mecanismo que las democracias representativas ofrecen a los ciudadanos para poder efectivamente premiar o castigar a sus gobernantes, tal y como ocurre en estados unidos.

Esta publicación pretende analizar los aspectos de la reelección en el sistema electoral mexicano, con sus limitaciones y regulaciones existentes al día de hoy.

Reforma político-electoral de 2014 (Reelección Consecutiva)

Con la reforma político-electoral en materia de reelección se plantearon tres escenarios (artículos 59, 115 fracción I y 115 fracción II Constitucional):

Reelección legislativa federal consecutiva: En el ámbito federal se contempla que tanto senadores como diputados puedan reelegirse hasta por 12 años, es decir, que los senadores podrán hacerlo hasta por un periodo consecutivo, mientras que los diputados lo podrán hacer hasta por tres periodos consecutivos. Además, la reforma establece que, si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía por la que resultó electo la primera vez, es decir, por el mismo partido político o coalición que lo postuló, o por la vía de una candidatura independiente, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Reelección legislativa local consecutiva. Se prevé que los estados deberán modificar sus respectivas constituciones para establecer la posibilidad de reelección consecutiva de diputados hasta por tres periodos consecutivos.

Reelección consecutiva municipal. Las Constituciones de los estados podrán ser adecuadas para establecer, en ejercicio de su autonomía, la reelección consecutiva

de los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos) por un periodo adicional, siempre y cuando la duración del mandato de los ayuntamientos no sea superior a 3 años.

Sonora.

En Sonora los Presidente Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser reelectos para un período adicional, en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de esta Constitución, sin que la suma de dichos períodos exceda de 6 años. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, podrán ser electos para un período adicional, en los términos del presente artículo. En los casos de los integrantes del ayuntamiento que hayan accedido a tal cargo mediante una candidatura independiente, solo podrán postularse para ser electos de manera consecutiva por esa misma vía, sin que puedan ser postulados por algún partido político o coalición.²

Los Desafíos de la reforma.

Históricamente la reelección es un tema delicado en México. Con los antecedentes que tenemos en México que hacen honor a la máxima “sufragio efectivo-no reelección”, y la decadencia de los políticos, los mexicanos se oponían a la reelección inmediata por razones históricas.

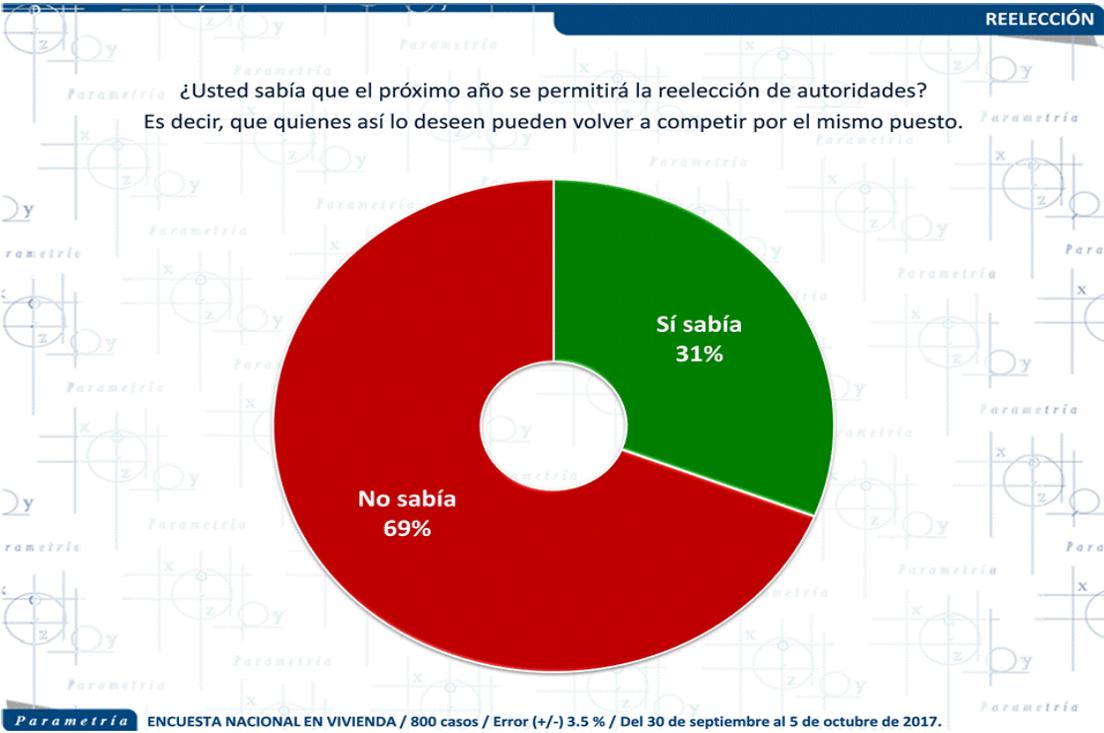
El 21 de enero de 2014 con el voto aprobatorio de 18 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, se turnó el decreto de reforma al poder Ejecutivo para su publicación. En la elección de 2018, después de 80 años,

² Artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

por primera vez en México hubo reelección de diputaciones federales y locales, así como de presidencias municipales

Sobre el tema, parametría recabo algunos datos interesantes del 30 de septiembre al 05 de octubre de 2017, en el que muestra que 69% de los encuestados no sabía que en las elecciones del 2018 se permitiría la reelección de autoridades. Así mismo el 75% de los encuestados que si sabían, se expresaron a favor de evaluar el desempeño de sus representantes al término de su mandato, entre el 63% y el 68% de ellos estaban en desacuerdo con la reelección. Esta percepción no es de extrañar, por aquella máxima revolucionaria “sufragio efectivo, no reelección”, incrustada en el cerebro mexicano.

Gráfico 1. Conocimiento del tema



Fuente: Parametría 2017

Como lo establecimos anteriormente, la postulación al cargo sólo podrá hacerla el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los

hubieren postulado previamente, a menos que el legislador haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (CPEUM, artículos 59 y 116).

Esta limitación es sin duda un control que buscan mantener los partidos políticos sobre sus representantes, y una clara debilidad de la reforma, pues transgrede el principio de la reelección legislativa. El objetivo de la reelección es acercar al representante con sus representados, para que respondan a sus demandas e intereses. En consecuencia, la posibilidad de reelegir a los representantes es fundamental para el ejercicio democrático del voto y de empoderar al ciudadano, y si los partidos van a tener una especie de veto sobre la reelección, esto cercena el vínculo representante-representado.

Técnicamente, la reelección es un mecanismo para que nuestros políticos se profesionalicen. El órgano legislativo debe ser un órgano de alto nivel técnico, de tal forma que un funcionario profesional es determinante para el buen funcionamiento del cargo que representa, afrontando desafíos en eficiencia, calidad, ética y vocación de servicio, de tal forma que la existencia de su puesto se base en el principio de mérito por encima de cualquier otro interés. Otro resultado, de la profesionalización es la independencia aunque solo parcial del partido político que representa al actuar frente a él con mayores defensas.

Existe un estudio muy interesante de Claudio Ferraz y Frederico Finan, de la Universidad de Berkeley, en el que examinan con evidencia empírica, si la rendición de cuentas inducida por la posibilidad de reelección puede disciplinar a los políticos en su comportamiento de avaricia de ingresos, demuestran que los políticos de primer término o dicho de otra manera, los que fueron elegidos por primera vez para un puesto, están asociados con menos corrupción que aquellos que fueron elegidos mediante reelección para un segundo término en su mandato o puesto.

El espíritu de la reforma de 2014 es garantizar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Por otro lado, y a pesar de que el voto del ciudadano es indispensable para la reelección, los postulantes a los cargos siguen dependiendo de los partidos políticos, ya que para poder ser candidatos, tienen que contender de

nueva cuenta por la fuerza política que los respalda en un inicio. Tal condicionante reduce de manera importante la autonomía del legislador, ya que el control de las candidaturas seguirá a cargo de las cúpulas partidistas.

La reelección en México este 2018 fue muy baja, ya que los partidos políticos buscaron dar circulación a sus propios cuadros, y por otro lado la competencia al interior los partidos es brutal, ya que quienes se postularon este 2018 tienen la expectativa de quedarse 12 años, no 3 ni 6 años, lo que demerita el número de postulaciones. Hay quienes establecen que la reelección “es una herramienta que empodera a los ciudadanos, ya que estos evalúan a quien fue a solicitarles su voto y bajo esa premisa decidirán si se mantiene o no en el cargo.”³ Sin embargo, esto es limitado ya que incluso el legislador que realmente haga bien su trabajo no tendrá posibilidades de ser reelecto, aunque tenga el respaldo mayoritario de ciudadanos, a menos que mantenga buenas relaciones con su partido.

Dentro de la reforma otra limitación que se da en la reelección es el número de periodos por los que se pueden reelegir los representantes:

- Diputados federales y locales un máximo de cuatro periodos consecutivo.
- Senadores un máximo de dos periodos.
- Ayuntamientos un máximo de dos periodos, siempre y cuando el periodo de ejercicio no sea superior a 3 años.

Por ende, los legisladores federales y locales pueden durar en el cargo un total de doce años consecutivos, mientras que los miembros de ayuntamientos un máximo de seis.

Esta limitación no es en vano, va de la mano con ese slogan histórico cimbrado en nuestro cerebro mexicano, de Francisco I. Madero “sufragio efectivo, no reelección” y el miedo a la perpetuación en el abuso del poder, tal y como se dio con Porfirio Díaz. Por un lado la limitación de periodos por los cuales se pueden elegir los

³ Fernando Dworak. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

representantes es antidemocrática y tiene efectos negativos sobre la rendición de cuentas y la profesionalización de los servidores públicos y por la otra reduce la posibilidad del clientelismo político, es decir, la del “intercambio de favores” entre un “patrón” y su “cliente”, reduce la posibilidad del intercambio de apoyo político o económico a cambio de cargos públicos o prebendas.

Otro tema a discutir de la reelección es el requisito de elegibilidad consistente en separarse del cargo cierto tiempo antes de la elección. En Sonora, de conformidad con los artículos 171 y 172 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, estipulan que los diputados e integrantes de ayuntamientos que se encuentren en ejercicio y pretendan su elección consecutiva, deberán separarse de sus cargos, a más tardar un día antes de la fecha en que presenten su registro como candidato. A nivel federal ese requisito está establecido para el cargo de presidente, diputados y senadores en la CPEUM, artículos 55, 58 y 82.

El objetivo de esa exigencia es evitar que los funcionarios de gobierno utilicen su posición y los recursos que tienen a su cargo para promoverse o conseguir una ventaja indebida en la contienda electoral.

Ahora bien, deben forzosamente separarse del cargo los legisladores federales o locales si quieren reelegirse? De conformidad con las acciones de inconstitucionalidad 76/2016, 79/2016, 80/2016 y 81/2016, y 50/2017 sostienen que los artículos 115 y 116 constitucionales en lo referente a la forma de gobierno que deben adoptar los municipios y los estados, así como de los aspectos que en materia electoral se deben garantizar en las constituciones y leyes locales según lo dispuesto en las bases establecidas en la Constitución general de la República y las leyes generales en la materia, se advierte que no hay disposición alguna en la que se regule la temporalidad con la que los servidores públicos se deben separar de sus cargos para poder ser electos como gobernadores, diputados o integrantes del ayuntamiento.

Así mismo se estableció que lo que buscan los diputados mediante su candidatura es demostrar que merecen el voto para dar continuidad a su actividad legislativa, función que, además —si la legislatura lo estima conveniente—, tampoco debe paralizarse por la sola circunstancia de que muchos de sus integrantes participen en el mismo proceso electoral en busca de la reelección, de manera que tienen amplia libertad para determinar si los diputados postulados deben separarse del cargo convocando a los suplentes, o bien, si pueden desempeñar sus funciones simultáneamente con la difusión de sus campañas políticas.

Así mismo se estableció que era inconstitucional que se exija a los diputados locales o federales, así como a los senadores, el pedir licencia para dejar su cargo en aras de buscar la reelección al mismo.

Afortunada esa tesis jurisprudencial, ya que el hecho de que los funcionarios que quieren buscar otro cargo electivo dejen sus cargos tres meses o más antes de la jornada electoral en el proceso en el que participan afecta la gobernabilidad de las instituciones, recortando de manera innecesaria el periodo de ejercicio del cargo.

Ahora bien, al decir que no pueden ser separados de sus cargos mientras buscan la reelección, esto no quiere decir que estén haciendo proselitismo y aprovechándose de su puesto y posición para hacer campaña ya que la Suprema Corte de Justicia, al fallar las acciones de inconstitucionalidad 40/2017, sostuvo lo siguiente:

Los Diputados locales que pretendan ser reelectos, podrán optar por no separarse de su cargo, mientras cumplan con las siguientes reglas y restricciones:

- a) No podrán realizar actos de campaña en días y horas hábiles propias de su encargo;
- b) No podrán utilizar recursos públicos, ya sean humanos, materiales o económicos que les correspondan para el ejercicio de su encargo;
- c) No podrán ocupar al personal adscrito a la nómina del Congreso del Estado, para realizar actos de campaña en horario laboral, y

d) Deberán cumplir con las obligaciones inherentes a su encargo como Diputado.

En otras democracias como las de Estados Unidos y Francia, se estila igual, éstos permanecen el cargo, al mismo tiempo que hacen campaña cuando pretenden reelegirse.

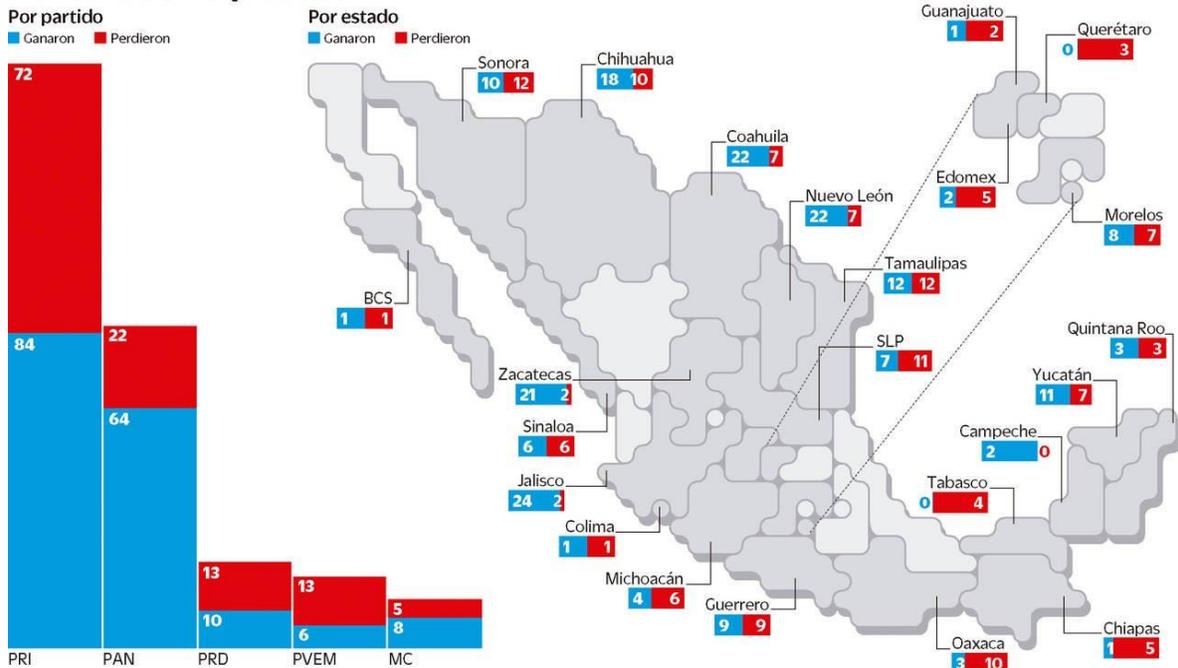
Esto lleva a preguntarnos como evitar los problemas de posibles abusos de recursos: con la profesionalización de los cargos, unidades de transparencia y con la responsabilidad y exigencia ciudadanía.

A nivel legal, la ausencia de regulación es aún más notoria. Si bien 20 entidades federativas contemplan la figura en sus legislaciones electorales, no pormenorizan al respecto. En la mayoría de los casos solamente mencionan la posibilidad de la reelección consecutiva y el número de periodos que está permitida, pero no se han especificado reglas que regulen la reelección frente a otros elementos clave en la postulación de candidatos, como: procesos democráticos de selección de candidatos y paridad en las postulaciones.

Resultados 2018

De los 320 alcaldes en los 23 estados donde hubo reelección en el proceso electoral de 2018, más de la mitad, 188 lograron ampliar su período a 3 años más, mientras que 132 no lograron reelegirse. (Ver gráfica)

Así les fue en el proceso



Fuente: Elaboración propia con resultados del PREP

Cada estado era distinto en cuanto a las reglas de dejar el cargo o no antes de iniciar la campaña. Sonora por ejemplo, se separaron de sus cargos, a más tardar un día antes de la fecha en que presentaron su registro como candidatos, a diferencia de Coahuila donde los alcaldes que se reeligieron no estaban obligados a dejar el cargo y pudieron hacer campaña, con las restricciones a que me refiero anteriormente derivada de las tesis jurisprudenciales.

Conclusiones

La reelección legislativa consecutiva, como está planteada en México tiene como todo, ventajas y desventajas:

VENTAJAS

1. Vínculo más estrecho con los electores.
2. Fomento de las relaciones de confianza entre representantes y representados.
3. Profesionalización de los legisladores.
4. Dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes legislativas.

DESVENTAJAS

1. Produce corrupción y menos rendición de cuenta a largo plazo (Universidad de Berkeley).
2. Método de elegibilidad que mantienen los Partidos Políticos, no es independiente, merma y limita el concepto de reelección, siendo un incentivo a la hipocresía dando buena cara a los votantes pero siendo fieles solo a quienes los nombraron (partidos políticos).
3. Lentitud en la renovación generacional en los partidos políticos. El gusto del poder es un incentivo brutal.
4. Fomenta el clientelismo político.

Definitivamente esta reforma donde se establece ya la reelección en el ámbito legislativo y municipal es benéfica y positiva. Su prohibición era antidemocrática, el principio de no reelección impedía que la ciudadanía pudiera recompensar o castigar con su voto a los representantes. Además afectaba, pues no tener este mecanismo de dejar en manos de la ciudadanía la continuidad en los cargos de sus representantes afectaba el funcionamiento de las instituciones, pues su continuidad implica profesionalización en el cargo (habilidades, experiencia, capacidades, etc), y a falta de este la toma de decisiones se ve afectada por la falta de conocimientos específicos en determinada área. Por otra parte al existir ausencia de una

profesionalización a través de la reelección, el funcionario no se motiva para seguir preparándose para realizar sus labores.

La reelección es fundamental para lograr un desarrollo político equilibrado. Promueve la profesionalización de los legisladores y la cercanía con los votantes. Sin embargo, actualmente la reelección está deficientemente regulada, y como vimos existen muchas limitaciones que hacen de la reelección un tema ineficaz. Al final lo que se buscó con la reelección fue fomentar las relaciones de confianza con los legisladores fortalecer el poder ciudadano de elegir y la rendición de cuentas, pero lo que se obtuvo fue un esquema poco efectivo y que realmente no logró empoderar a la ciudadanía.

Establecieron la exigencia de separarse del cargo para poder participar en un proceso electoral si te reeliges y posteriormente la Suprema Corte lo considero violatorio de derechos humanos. Los trabajos apresurados de la reforma como normalmente se estila hacer, lograron que esta norma se desestimara por la SCJN.

Por último, la limitación que permite reelegirse solamente vía la misma opción política, va en contra de la reelección, puesto que el legislador va preocuparse más por su partido político, por quien lo puso en el pedestal que el votante, quien solo puede determinar a través de su voto si continua o no en el cargo.

Sin embargo y a pesar de todo, la reelección fue bien vendida a los ciudadanos, ya que este 2018 fue un mecanismo que efectivo, ya que más de la mitad de los que optaron por reelegirse lo logró.