

CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL



DAVID CIENFUEGOS SALGADO
ALBERTO LUGO LEDESMA
(Coordinadores)



La Constitución nos une

**CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN
CONSTITUCIONAL**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la
Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO
*Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN
*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de México*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
*Juez de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN M. FISS
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA
*Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA
*Catedrática de Historia del Derecho de la
Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía
Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Catedrática de Derecho Internacional de la
Universidad de Colonia (Alemania)*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO
*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO
*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING
*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Coordinadores

**DAVID CIENFUEGOS
ALBERTO LUGO**



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



La Constitución nos une



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

tirant lo blanch

Ciudad de México, 2017

Copyright © 2017

Cien años de evolución constitucional

Es una obra que forma parte de la Colección “La Constitución nos une” como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Primera edición. 2017

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

© David Cienfuegos, Alberto Lugo y otros

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión Núm. 66

Edificio E, Planta Baja

Col. El Parque

Ciudad de México

Tel. 50360000 ext. 51091 y 51092

www.diputados.gob.mx

© EDITA: TIRANT LO BLANCH

DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO

Río Tiber 66, Piso 4

Colonia Cuauhtémoc

Delegación Cuauhtémoc

CP 06500 Ciudad de México

Tel: (55) 65502317

infomex@tirant.com

www.tirant.com/mex/

www.tirant.es

ISBN: 978-84-9143-935-6

MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Esta obra se terminó de imprimir en Septiembre de 2017

en Ultradigital Press, S.A. de C.V.

Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819, Ciudad de México.

Tiraje 1000 ejemplares

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA**

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Francisco Martínez Neri

Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. César Camacho

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Jesús Sesma Suárez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Norma Rocío Nahle García

Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. José Clemente Castañeda Hoefflich

Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo

Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social

MESA DIRECTIVA

Dip. María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Presidenta

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Dip. Gloria Himelda Félix Niebla

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Dip. Sharon María Teresa Cuenca Ayala

Vicepresidentes

Dip. Raúl Domínguez Rex

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Verónica Delgadillo García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Secretarios

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA
CONSEJO EDITORIAL**

PRESIDENTE

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*.

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*.

Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*.

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso, *titular*.

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*.

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. René Cervera García, *titular*.

Dip. María Candelaria Ochoa Avalos, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*.

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*.

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*.

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Mauricio Farah Gebara

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. José María Hernández Vallejo

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA
ALIMENTARIA**

SECRETARIO TÉCNICO

Mtro. José Luis Camacho Vargas

Índice

Prólogo	13
César Camacho	
Presentación. Cien años de evolución constitucional: Retos y dilemas de la Constitución mexicana	15
Reelección de gobernadores y presidente de la República	17
Mtro. Marco Antonio Adame Meza	
¿Qué es la Reelección?.....	18
Formas y tipos de reelección	18
La reelección presidencial en América Latina.....	19
Breve historia de la reelección en México	23
El debate nacional actual	25
Bibliografía.....	29
La Constitución Federal y las reformas transformadoras. El caso de las reformas educativa y energética	31
Eliseo René Alvarado Villalobos	
Introducción	31
La reforma educativa	32
La reforma energética	38
Conclusión	43
Fuentes consultadas.....	44
Reelección del presidente de la República y de los gobernadores en México. Una introducción comparativa con América Latina	45
Raúl Calvo Barrera	
Introducción	45
El contexto latinoamericano de la reelección presidencial.....	46
La regla de la no reelección ejecutiva federal en México	52
Los diferentes tipos de «reelección» de los ejecutivos locales en los estados mexicanos o cómo darle la vuelta a la prohibición constitucional	59
A manera de conclusión	68
Referencias bibliohemerográficas.....	69
El régimen constitucional del municipio	71
David Cienfuegos Salgado	
Introducción	71
Naturaleza jurídica del Municipio	72

Antecedentes Constitucionales del Municipio en México	73
El Constituyente y la Constitución federal de 1917.....	75
El Constituyente y la Constitución local de 1917.....	80
Las reformas al 115 constitucional	83
Cierre.....	87
La relación Ejecutivo-Legislativo durante las primeras experiencias de gobierno dividido en México (1997-2006): hacia una nueva dinámica política y constitucional.....	89
René Rodrigo Domínguez Castro	
Referencias	116
De la Constitución reformada y las reformas transformadoras.....	119
Ulises Flores Sánchez	
Ana Ley Flores Sánchez	
Referencia bibliográfica	132
Los límites electorales de la Constitución del 1917.....	133
Jorge M. Galván	
Reforma institucional y el bienestar de las personas en condición de pobreza	133
El clientelismo y las estrategias de movilización del voto.....	135
Conclusiones	154
Bibliografía.....	154
El carácter retórico de la Constitución de 1917.....	159
Alejandro González Ruiz	
Bibliografía.....	169
Unidades de información y difusión institucionales; su papel como vehículos de transparencia y acceso a la información.....	171
José María Hernández Vallejo	
Introducción	171
Análisis de la reforma constitucional y de la ley reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información pública	172
El valor agregado de las unidades de información documental en el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información.....	179
A manera de conclusión	182
Fuentes de información.....	183

Cien años de evolución constitucional: De la concentración del poder a su control democrático	185
Alberto Lugo Ledesma	
Introducción	185
Constitución y Poder	187
División de Poderes	188
El control del Poder.....	193
Organismos Constitucionales Autónomos	196
Gobiernos de coalición.....	200
Reflexión Final.....	201
Fuentes Consultadas	202
Los principios de política exterior: entre el dogma y la guía. Una reinterpretación de la no intervención a la luz del siglo XXI	205
Miguel A. Mendivil Roiz	
Los principios de política exterior consagrados en la Constitución	206
La autodeterminación de los pueblos	207
La no intervención.....	208
Solución pacífica de las controversias	209
La proscripción del uso de la fuerza.....	210
Igualdad jurídica de los Estados	210
La cooperación internacional para el desarrollo.....	211
La lucha por la paz y la seguridad internacionales.....	211
La lectura clásica del principio de no intervención	212
El principio de no intervención: su reinterpretación a la luz del siglo XXI.....	214
Conclusiones	217
Fuentes consultadas.....	218
La Constitución y las reformas estructurales	221
Alejandra Del Moral Vela	
Introducción	221
Proceso reformador	222
Análisis del entorno.....	224
Reformas estructurales	226
Después de las reformas	228
Bibliografía.....	230
Constitución y derechos en la coyuntura actual	233
Julietta Morales Sánchez	
A manera de introducción	233
Intérpretes y su impacto en la garantía constitucional de los derechos.....	234
Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: ¿exigibilidad en construcción?	236
¿Quién debe ejercerlo y con qué efectos?	238
Ejercicio del principio <i>pro persona</i> por autoridades administrativas e inaplicación de normas	240

Nota final.....	240
Bibliografía.....	241
Reflexiones sobre el voto electrónico en el sistema electoral de Jalisco	243
Rodrigo Moreno Trujillo	
Resumen.....	243
Introducción general y derecho comparado	243
Visión constitucional	247
Antecedentes del voto electrónico en México.....	250
Pros y contras del voto electrónico.....	251
Experiencias del e-voting en México	252
Criterios judiciales	253
Urna electrónica en jalisco.....	254
Conclusiones	257
Bibliografía y fuentes de consulta.....	259
Reelección en México: ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?	261
Alfonso Myers Gallardo	
A modo de introducción	261
La reelección en América Latina.....	263
Análisis de la Reforma Político-Electoral 2013-14 en México: el adiós a la No Reelección.....	266
Elección consecutiva y alternada en algunos cargos: El fin a 80 años del principio maderista «Sufragio efectivo, NO reelección».....	269
El balance de la reforma respecto a la reelección	269
¿A dónde vamos?.....	272
Conclusiones: ¿Hacia dónde deberíamos ir?	274
Referencias Bibliográficas	275
Movimientos sociales en el orden constitucional actual en México	279
José Luis Ramírez Guzmán	
Bibliografía.....	287
El Control de Constitucionalidad y Convencionalidad: Perspectiva del Sistema de Pesos y Contrapesos en el Marco Constitucional Mexicano	289
Christian Wagner Sinniger	
El Control de Constitucionalidad.....	292
El Control de Convencionalidad	295
Reflexiones.....	300
Fuentes Consultadas	301

Reelección de gobernadores y presidente de la República

MTRO. MARCO ANTONIO ADAME MEZA

El tema de la reelección de gobernadores y presidente de la República en México resulta de amplio interés debido a que el mecanismo que posibilita a un mandatario presentarse nuevamente a elecciones para competir por el mismo puesto que ha desempeñado, ha generado durante muchos años, una profunda reflexión. Se trata de un asunto de extenso debate, una constante en la historia de los sistemas políticos de América Latina, pero principalmente en México. Lo anterior debido a circunstancias propias de la estructura de los sistemas presidenciales, pero también a elementos históricos que, a lo largo de la formación de los sistemas políticos, se han presentado en cada una de las experiencias nacionales generando alta desconfianza en mecanismos y procedimientos específicos como es el caso de la reelección, en cualquiera de sus aplicaciones.

El presente trabajo expone el debate desde diversas vertientes. En el primer apartado se analiza el concepto, las aplicaciones y los tipos de reelección, con la finalidad de entender un mecanismo con diversas modalidades o tratamientos. En un segundo espacio, se aborda el tema de la reelección en la experiencia latinoamericana, desde el proceso de transición a la democracia hasta las nuevas experiencias de reformas que posibilitan la implementación del procedimiento de selección. De igual forma se expondrán puntos de reflexión en torno a la implementación de la reelección en países latinoamericanos con la finalidad de, en un tercer apartado, presentar la historia de la reelección en México, abarcando los primeros años como nación independiente hasta las posiciones actuales. Se trata de analizar el proceso histórico que generó un amplio debate, que en circunstancias y momentos posibilitó, prohibió, restringió, permitió y finalmente estigmatizó el proceso de reelección; es decir, el procedimiento que otorga la oportunidad a un mandatario de volver a presentarse en una elección para ser considerado, o no, por los electores. Finalmente, y a manera de conclusión se expondrá el debate actual sobre la aplicación de la reelección en México, específicamente en el caso de los gobernadores y presidente de la República.

La finalidad de este artículo es enriquecer el análisis, la discusión académica y el debate sobre la reelección como mecanismo y procedimiento democrático; planteamientos que permitirán al lector fortalecer su criterio sobre las posiciones a favor y en contra de la implementación de la reelección en México.

¿QUÉ ES LA REELECCIÓN?

Concepto:

El concepto reelección se identifica de manera inmediata como volver a elegir, o volver a ser electo. Dieter Nohlen (2007) la define como: «El derecho de un ciudadano que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario)»; se trata de un mecanismo que forma parte del proceso de selección de representantes o de configuración de gobierno. Es la posibilidad que permite a quienes han sido electos volver a presentarse a los electores como una opción política para que éstos le consideraren o no en el proceso de selección y les permitan mantener la posición en el gobierno o en la representación.

FORMAS Y TIPOS DE REELECCIÓN

En este sentido, es necesario plantear que la reelección como procedimiento electoral, no es concebida única y exclusivamente en una modalidad o en una sola forma, es pertinente por ello, entenderla en distintas aplicaciones. Con relación a los esquemas que existen en torno a la reelección dentro de los sistemas presidenciales, podemos encontrar por lo menos cuatro maneras de entenderla. La primera se refiere a la prohibición, la anulación de la posibilidad que permite a los presidentes en funciones o ex presidentes postularse para un segundo periodo de gobierno, ya sea de manera inmediata o posteriormente. La segunda posibilidad es la reelección diferida, es decir, existe el planteamiento de postularse a un segundo periodo de mandato gubernamental pero no de manera inmediata sino con periodos intermedios, de tal manera que quien compite para ocupar nuevamente el cargo no mantenga una relación directa con el gobierno en turno. La tercera modalidad propone la aplicación consecutiva que plantea la reelección sin un periodo intermedio entre la postulación; sin embargo,

esta modalidad presenta límites de periodos a ejercer, por ejemplo, en uno o dos mandatos consecutivos. Por último, la reelección indefinida, es decir sin límites temporales, plantea que un presidente puede postularse de manera inmediata cuantas veces le favorezca la preferencia del electorado.

Es necesario aclarar que, como todo procedimiento y mecanismo institucional, la reelección presenta implicaciones en el desempeño de las instituciones; por ejemplo, el Banco Mundial relaciona a la reelección diferida con mayor desempeño del estado de derecho (O'Donnell, 1994), estabilidad política y efectividad gubernamental, es decir, menor corrupción y aplicación e implementación de políticas efectivas, así como con una visión a largo plazo y con proyectos incluyentes. Pareciera que la reelección diferida, por su esquema, propicia condiciones de estabilidad que generan alianzas estratégicas fuertes, basadas en el consenso, con la finalidad de lograr mantener la posición de gobierno. De igual forma, promueve y garantiza otras circunstancias, como la reducción de costos y la alternancia constante en el poder, sea entre instituciones o entre élites políticas, así como la configuración de oposiciones responsables con amplia cooperación institucional.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

El planteamiento y propuesta de la aplicación de mecanismos como la reelección, se hacen presentes en América Latina por los procesos de transición de regímenes autoritarios a democráticos. Se trata de lo que Samuel Huntington (1994) denominó: la Tercera Ola Democratizadora, un conjunto de procesos de cambio relacionados con dinámicas internacionales y movimientos nacionales que generaron transformaciones políticas. Se trató pues, de un conjunto de eventos globales que incluyeron a América Latina y que posibilitaron cambios de régimen. Para precisar es necesario explicar que, en la década de los 70's, se inicia una serie de procesos democratizadores en el mundo occidental. Se trató, en principio, del arribo a la democracia de tres países en el Sur de Europa: Portugal, España y Grecia, proceso que generó un efecto generalizador de los valores democráticos, mismo que resultó en la incorporación a la democracia de un mayor número de países, principalmente latinoamericanos.

Los procesos de transición política en Latinoamérica abrieron amplios debates sobre la democracia y su instauración, pero sobre todo y más aún, sobre su consolidación, puesto que una vez que un régimen político entra en estado de crisis, partiendo del modelo propuesto por Leonardo Mor-

lino, se produce un hundimiento, una reconsolidación o un cambio que inicia un proceso de transición, entendido como una fase en la cual el régimen autoritario comienza a dejar de serlo, aunque todavía no es otro distinto (González, 1994; 244). En ese sentido, el debate sobre la consolidación de la democracia se centró en las instituciones de cada sistema político, en el reforzamiento de instancias legales como las constituciones de cada país y las instancias de poder, es decir, las autoridades formales, los órdenes de gobierno y el marco normativo en armonía con principios y valores compatibles con los democráticos. En ese contexto, el tema de la calidad institucional tomó relieve en las nuevas democracias latinoamericanas, frente a ello, las interrogantes se enfocaban en saber ¿qué mecanismos se ajustaban con mayor claridad a los preceptos democráticos?, ¿qué prácticas políticas estaban apegadas a tales principios? Con lo anterior, queda claro que la Tercera Ola generó la necesidad de realizar reformas de carácter democrático encaminadas a reforzar y promover las instituciones políticas que requiere ésta a gran escala, como lo son: 1. Cargos públicos electos. 2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. 3. Libertad de Expresión. 4. Acceso a fuentes alternativas de información. 5. Autonomía de las asociaciones. 6. Ciudadanía inclusiva (Dahl, 2012: 43).

Así, el diseño institucional y el debate en la calidad de la democracia puso también el acento en las características del presidencialismo, considerado como una forma de gobierno que ajusta la integración de los poderes públicos en armonía con el esquema democrático. De esa manera, el mecanismo de reelección del presidente de la República, ya sea de manera consecutiva o indefinida, presentó también puntos de análisis sobre el impacto positivo o negativo, que se tuviera en las nacientes democracias. Se trató, y por ello el amplio debate, de fortalecer los nacientes regímenes y alejarlos de fantasmas del pasado como el autoritarismo y la centralización política en instancias de poder como las fuerzas armadas.

Cabe recordar que el presidencialismo tiene su origen en el nacimiento de los Estados Unidos de Norteamérica¹. Los colonos europeos que escaparon de los sistemas monárquicos y absolutistas, configuraron una forma de gobierno que básicamente planteara como objetivo general evitar la acumulación de poder, cancelando la posibilidad del despotismo y el autoritarismo. De esa manera configuraron, apegados a esa premisa, un

¹ «A mediados del siglo XIX, Walter Bagehot utilizó, en *The English Constitution*, el término “régimen presidencial” para designar al sistema de gobierno de Estados Unidos, en oposición a lo que denominaba “gobierno de gabinete”, propio del sistema británico» en línea: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm.

esquema entre cuyos rasgos esenciales se encuentra la división de poderes, la integración de cuerpos representativos dotados de legitimidad popular y la dirección en un poder ejecutivo y estatal personalizado.

Pero, ¿cuáles podrían ser las razones que impidieron la aplicación de la reelección en las jóvenes democracias de América Latina? Antes de responder a esta pregunta, recordemos que en Estados Unidos, nación con la que compartimos el modelo presidencial, se ha planteado históricamente el mecanismo de reelección inmediata (no indefinida) como una posibilidad y alternativa para los presidentes en funciones². En América Latina los motivos para su prohibición, en los primeros años de la democracia, pueden ser considerados pragmáticos, resultado de su historia inmediata; es decir, en los hechos se trató de alcanzar pronto la estabilidad, evitar riesgos de crisis política que desencadenaran, no sólo inestabilidad sino la caída y el hundimiento de los nuevos sistemas, o en el peor de los escenarios el retorno a regímenes políticos no democráticos. Se trató pues, de facilitar la transición, de evitar la concentración de poder político en una sola persona, pues la posibilidad de acumularlo no sólo espacial sino también temporalmente representaba un riesgo inminente, y por ende, resultaba necesaria la garantía de las alternancias constantes en el poder, permitiendo la construcción de mayores consensos entre la clase política (Penfold, Corrales, Hernández, 2014). En otras palabras, se trató de evitar el establecimiento de una forma de gobierno basada en el autoritarismo y en la personalización política, muy común en la historia latinoamericana: la dictadura. Basta recordar que «en África y América Latina la inestabilidad política está ampliamente relacionada con la intención del presidente de mantenerse en el poder» (Penfold, Corrales, Hernández, 2014), por consecuencia, evitar esa posibilidad, impidiendo la reelección, representó la garantía de estabilidad política, importante en regímenes en consolidación.

De igual forma, la manera en que se realizaron los nuevos procesos electorales representaron una amenaza significativa para los nuevos regímenes democráticos, pues históricamente América Latina se había caracterizado por la generalizada percepción del fraude electoral y el ejercicio de la coacción del voto, «vale recordar el caso de México con Porfirio Díaz, reelec-

² Es importante recordar que “durante los primeros años de Estados Unidos, los padres fundadores habían discutido ese tema, pero prefirieron no incluir ninguna regla al respecto. El problema quedó resuelto cuando el presidente Washington decidió no postularse para un tercer mandato, con ello generó una regla no escrita en la política estadounidense que, hasta 1951 fue establecida en la XXII enmienda” (Welsh, 3) En línea: http://enciclopedia.us.es/index.php/Thomas_Jefferson.

to siete veces seguidas y gobernando veintisiete años continuos» (Nohlen, 2007), es decir, experiencias dictatoriales, recientes y vigentes en la concepción social impidieron el regreso a prácticas pasadas.

En la actualidad, América Latina ha transitado a normas que posibilitan la reelección, aunque es preciso plantear que todavía se mantienen matices de desconfianza en el procedimiento, por considerarlo proclive al autoritarismo. Aunque se han realizado reformas en diversos países latinoamericanos que han establecido el mecanismo de la reelección, en algunos casos diferida y en otros consecutiva. De igual manera, se han consumado reformas encaminadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, como la instancia presidencial, con la aplicación de la segunda vuelta (*Ballotage*)³, para fortalecer al candidato ganador de una elección presidencial ampliando la legitimidad con una victoria que garantice un porcentaje alto de votos. Se trata de mecanismos relativos a la Ingeniería Constitucional⁴.

En la investigación realizada por Michael Penfold, Javier Corrales y Gonzalo Hernández, se apunta que en la historia reciente de América Latina, desde la transición a la democracia hasta la actualidad, el 9.45% de los presidentes en funciones han tratado de modificar la Constitución con el objetivo de ampliar su periodo. De este porcentaje, el 70% lo ha logrado. ¿Cuáles son los resultados de estas experiencias presidenciales? Los autores observan que el intento de los presidentes latinoamericanos por mantenerse en el poder, mediante reformas constitucionales que posibiliten la reelección, una vez lograda la reforma y ejercido de un segundo periodo, existe la tentativa de ir a una segunda reforma para garantizar un tercer periodo, de lo cual derivan tres tipos de presidentes: 1. El primer caso plantea a un presidente que decide aceptar las restricciones y no impulsa una nueva reforma para renovar nuevamente su periodo. 2. El segundo caso,

³ Término francés, que refiere a la segunda vuelta electoral, para seleccionar al presidente de la República o cargos legislativos, el concepto en términos literales significa votar con bolillas y es un procedimiento electoral que nace en el siglo XIX. Consultado en línea: https://es.wikipedia.org/wiki/Segunda_vuelta_electoral.

⁴ Enrique Córdova Avelar, a propósito de la obra celebre de Giovanni Sartori titulada: *«Ingeniería Constitucional comparada»* apunta que: «Las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las normas constitucionales establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas, es decir, son instrumentos o procedimientos cuya intención es asegurar un ejercicio controlado del poder, no son constituciones de aspiraciones». Consultado En línea: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1997-02-009-131.pdf>.

plantea el éxito de los presidentes que traza una segunda reforma para un tercer mandato. 3. Refleja a presidentes que logran una segunda reforma para posibilitar un tercer mandato pero son derrotados en el intento.

BREVE HISTORIA DE LA REELECCIÓN EN MÉXICO

Desde los primeros años de la vida independiente de México hasta la fecha, se podría ubicar el estudio de la historia de la reelección en tres etapas. Las primeras dos, planteadas por el Dr. Manuel Ferrer, son: 1. La que transcurre de 1814 a 1857; 2. El periodo de 1857 a 1933. Sin embargo, podríamos denominar a la etapa actual como un tercer apartado pues podría representar un nuevo escenario para el tema de la reelección en México. Lo anterior debido a las nuevas consideraciones y el actual debate sobre la materia, pero sobre todo al contexto democrático desde el que se replantea.

Desde el Decreto de Apatzingán se plantea la prohibición de la reelección para presidente de la República. Mientras que en 1824 el Acta Constitutiva de la Federación no presenta la posibilidad de reelección, pero en la Constitución Federal de 1824, en su artículo 77 se establece que: «El Presidente no podrá ser reelecto para este cargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones» (Ferrer Muñoz, 163), es decir, se establece de manera clara la posibilidad de que un ciudadano que haya ejercido el cargo de presidente de la República pueda volver a ser designado como tal, mediante el procedimiento de reelección diferida, únicamente cuando existe un periodo o más entre su ejercicio de gobierno y la posibilidad de repetir en el cargo.

En 1836, la Leyes Constitucionales plantearon la posibilidad de reelección inmediata, anulando la disposición anterior que establecía por lo menos un periodo intermedio entre cargo y reelección. Esta tendencia prohibitiva del mecanismo de reelección se refleja también en 1843, cuando las bases orgánicas de la República Mexicana no plantean ninguna posibilidad.

En 1857 no se establecieron argumentos que posibilitaran la reelección, en cambio, existieron mecanismos que evitaron la continuidad en el mando presidencial. Con las vicisitudes de la historia mexicana, la invasión extranjera y los conflictos internos para «la restauración de la República se hizo sensible la necesidad de establecer gobiernos fuertes, que permitieran la consolidación del Estado» (Rabasa en Ferrer, 1991; 164); esa circunstan-

cia posibilitó la implementación del mecanismo de reelección indefinida y la configuración de la presencia de presidencias fuertes, como las experiencias de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y la de Porfirio Díaz.

El caso de la experiencia de Porfirio Díaz fue ilustrada de manera contundente por Manuel Calero en la época de la dictadura, quien sostuvo que «el primero entró a la presidencia por la amplia puerta que le abrió la dictadura creada por la revolución de Ayutla; el segundo y el tercero asumieron el mando supremo por la desaparición del presidente; el cuarto conquistó el poder con la fuerza de su brazo, lo entregó al quinto en calidad de préstamo, y lo recogió después, conservándolo hasta el presente con el aplauso de los buenos ciudadanos» (1903; 109-155). En 1878 se establecía la reelección en el periodo inmediato, y para 1887, la Constitución permitía la reelección en el periodo constitucional siguiente. En ese contexto, en 1888 el entonces presidente Díaz gana la elección, una vez en el poder en 1890 inicia una reforma con la finalidad de establecer la reelección indefinida; la tendencia y el argumento central de la propuesta se concentraban en fortalecer la institución presidencial. Así lo concretó hasta el surgimiento del movimiento anti-reeleccionista que desechó ese mecanismo, en cualquiera de sus modalidades.

El movimiento revolucionario que sostuvo en México la no reelección, visibilizó en 1910 los vicios y las corrupciones que traían consigo las prácticas que permitieron a Porfirio Díaz mantenerse en el poder. En ese sentido, Francisco I. Madero al asumir la presidencia en noviembre de 1911, convierte la demanda que lo llevó al poder en el «principio permanente y necesario para la vida democrática de México» (Ocho Campos en Ferrer, 19), es así que a partir de sus argumentos y del movimiento revolucionario que encabezó, se apertura uno de los ejes rectores de la transformación al México moderno y de la vida política nacional.

Sin embargo, el tema de la reelección no desaparecería del debate nacional con el movimiento de Madero, ni con el proceso revolucionario que inició; en 1927 se estableció en el artículo 83 la posibilidad de un segundo mandato siempre y cuando existiera un periodo intermedio. Para 1928, el artículo en su redacción establecía: «El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato» (Tena Ramírez en Ferrer, 911). Es claro que la supuesta prohibición se encontraba establecida pero únicamente para el periodo siguiente sin hacer alusión a la posibilidad de postularse después de cursar un periodo intermedio de gobierno.

En 1932, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario rechazó la reelección, impulsando el acuerdo en la reforma constitucional y posteriormente en su establecimiento en la Constitución, donde se redactó, sin dejar espacio a la interpretación, la prohibición definitiva de la reelección: «El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o en el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto» (Tena Ramírez en Ferrer, 1957; 450). Esta redacción establecida en la Constitución, se mantiene hasta nuestros días en el artículo 83.

EL DEBATE NACIONAL ACTUAL

Son diversos los argumentos que se plantean a favor y en contra de la reelección en México, específicamente en el caso del presidente de la República y de los gobernadores. En el presente apartado se esbozarán algunas observaciones centrales en la discusión teórica sobre el tema.

Quienes plantean estar a favor de la reelección sostienen que extender el tiempo de gobierno con la posibilidad de un segundo ejercicio de mandato, extiende también el horizonte en proyectos y metas del gobernante; permite, por ende, la configuración, elaboración y aplicación de proyectos y políticas de mayor alcance, acciones de continuidad que posibilitan un mayor impacto social, generando con ello estabilidad y gobernanza. Quienes en el mismo argumento sostienen una posición contraria, sustentan que la reelección y la ampliación temporal del gobierno en el tema del ejecutivo, ya sea federal o estatal, implican un alto riesgo y la posibilidad de propiciar abuso en el poder. La permanencia en el mando está relacionada, históricamente, con monopolios, exclusividades y despotismo. En ese mismo sentido, sostienen que los proyectos a largo plazo, con mayor impacto social y trascendencia, pueden ser implementados por sucesores que pertenezcan a la misma institución política que el mandatario, de tal forma que las políticas y las acciones de gobierno no se personalizan sino más bien se institucionalizan, convirtiéndose así, en proyectos de partido, de organización política, facilitando una relación colectiva y no personalista de la política de gobierno.

Otro argumento que plantea una posición a favor de la reelección presidencial y de gobernadores en México, sostiene que los mandatarios, al saberse con la posibilidad de extender su gobierno mediante un nuevo ejercicio electoral, se convierten en figuras más receptivas a las demandas

de la ciudadanía, es decir, si el gobernante será «evaluado» popularmente mediante una nueva elección, sabe que los ciudadanos le podrán castigar no votándole o premiarle al votar por su propuesta. En ese sentido, el sistema político se vuelve eficiente en los resultados positivos hacia la ciudadanía. Sin embargo, desde otra perspectiva el sistema político, en el contexto de la reelección, puede convertirse en seleccionador estratégico de demandas, configurando autocracias selectivas; es decir, los gobernantes al someterse a una nueva elección para ejercer un segundo periodo de gobierno, deciden resolver y atender las demandas de los grupos estratégicamente más importantes en votos para la futura elección, anulando completamente a las minorías políticas y sociales que consideran menos importantes. En ese sentido se pondera al grupo social que representa mayores retribuciones políticas, generando desigualdades y un trato injusto de las demandas sociales.

Otro punto en contra de la reelección, plantea que los presidentes en funciones que compiten para conseguir un segundo periodo de gobierno tienen mayores ventajas frente a sus adversarios políticos, pues «el poder de quien ejerce la presidencia, es tan grande que rara vez pierde la reelección» (Przeworski, 2010); por ejemplo, en el caso latinoamericano existen únicamente dos experiencias de fracasos electorales en el marco de un proceso de reelección presidencial⁵. En el caso norteamericano, desde la administración de Roosevelt, el 82% de los presidentes en ejercicio han concretado un segundo periodo de gobierno⁶. Pareciera entonces que existen ventajas significativas cuando se es presidente en funciones y se aspira a un segundo periodo.

Es necesario saber cuál es el comportamiento electoral cuando un presidente decide postularse por un segundo periodo. Si analizamos de manera desagregada por tipo de reelección, nos encontramos con el siguiente panorama: 1. Cuando se trata de reelección consecutiva, el 90% de los presidentes en ejercicio ganan la reelección. 2. Si nos referimos a la re-

⁵ Los casos de Daniel Ortega en Nicaragua en el año de 1990 y de Hipólito Mejía en República Dominicana, en 2014. Datos extraídos de Castañeda, Jorge. «Elecciones Brasileñas». Reforma. [México] 30 de octubre 2014. <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=39301&md5=ce63d25bff3531f1d43f16a665be38a8&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.

⁶ El presidente Roosevelt es el único gobernante de los Estados Unidos que ha gobernado durante tres periodos, antes de 1951 no estaba impedido un presidente estadounidense presentarse a una tercera elección, es hasta esa fecha cuando se estable de manera constitucional la limitante temporal en el cargo. Hasta la fecha ningún presidente ha intentado modificar la regla.

lección indefinida, el 83% de los casos han triunfado en la intención de ser seleccionados nuevamente. 3. Cuando el escenario refiere a una reelección de carácter diferido, sólo el 40% de los entonces ex presidentes, triunfa en la determinación de gobernar por un segundo periodo. Pareciera que entre más alejado esté el personaje del poder, menos posibilidades tiene de triunfar, mientras que perteneciendo al poder en el momento del proceso electoral las posibilidades de triunfo se incrementan de manera contundente.

Si entonces el escenario es el incremento de las posibilidades de triunfo mientras se compite desde el poder, ¿cuáles son esas ventajas determinantes que posibilitan la victoria electoral? Podríamos esbozar ventajas de facto, psicológicas y mediáticas: 1. Dentro de las ventajas de hecho, podríamos encontrar el ejercicio, la utilización de los recursos públicos. Se trata de una ventaja sustancial puesto que el manejo del erario público permite tener mayor movilidad, alcance e influencia a la hora de conformar redes políticas y de crear estructura; lo anterior, bajo la premisa de que quien detenta el poder, utiliza de manera directa o indirecta los recursos y espacio estatal para generar lealtad en torno a su figura política, que no es la única forma de hacerlo pero desde el poder resulta sumamente efectivo, sobre todo, porque el empleo directo de los recursos administrativos depende del actor político en competencia. 2. Dentro de las ventajas psicológicas, se sostiene que el gobernante ejerce una figura de autoridad y de poder que trae consigo la idea del respeto, reconocimiento y una aceptación o consideración al ser una figura relevante. 3. Igualmente, representa una ventaja la posición mediática del gobernante en turno a la hora de postular y competir en una nueva elección, pues de manera constante se presenta en medios, su opinión tiene a disposición constante los reflectores y los micrófonos que lo posiciona como una figura altamente identificable. Otra circunstancia clara, en cuanto a ventajas del presidente-candidato se refiere, es el amplio margen de triunfo que presenta en las elecciones. Entonces «competir por la presidencia como presidente en ejercicio es un factor central para comprender, no sólo porque ganan los candidatos que pueden ser reelegidos, sino también la magnitud y la fuerza con la que consiguen el triunfo» (Penfold, Corrales, Hernández, 2014: 551). El cuestionamiento final de estas reflexiones podría ser que si los presidentes por el hecho de serlo cuentan con mayor ventaja en el proceso de reelección, no es la eficiencia lo que les permite refrendar su mandato, sino las circunstancias de tenerlo.

La reelección presidencial y de gobernadores está relacionada con una constante renovación de élites, permitiendo que nuevos cuadros políticos

asuman la dirección de gobierno y con ellos también, sostienen algunas voces, se disminuye el riesgo de generar grupos de poder enquistados en los espacios de gobierno que mantengan su autoridad a base de prácticas corruptas al garantizar posiciones para su permanencia. En ese sentido, se sostiene que la reelección, de manera práctica y en los hechos, garantiza la continuidad y la permanencia de grupos en el poder. Por otro lado, se establece que, impedir a un ciudadano su derecho a ser votado, representa un valor anti democrático. La reelección en estricto sentido permite que los ciudadanos tengan a disposición todas las opciones de voto, teniendo tanto a la oposición como al gobernante en turno como opciones para ponderar su decisión política.

Quienes sostienen los argumentos a favor de la reelección visualizan una figura de gobierno fuerte, un poder ejecutivo con una autoridad amplia para ejercer las acciones de gobierno pertinentes. Sin embargo, voces en contra sostienen que la reelección, en especial la de carácter indefinido, abre las puertas al clientelismo y, por supuesto, al centralismo, pues al concentrar un amplio poder político y configurar un ejecutivo fuerte se corre el riesgo de que se convierta en un ente autoritario de poder.

En la actualidad, en México, la posición ciudadana parece todavía estar inclinada al rechazo de la implementación de la reelección. En el caso del presidente de la República y de los gobernadores, según la Encuesta Nacional de Reección e Impartición de justicia aplicada en 1998, el 17% de la población encuestada planteó estar de acuerdo con la reelección presidencial mientras que un 69% expresó su desacuerdo; en 2003 la Primera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional cuestionó a los ciudadanos sobre su acuerdo o desacuerdo con la reelección presidencial, un 19.2% manifestó estar a favor, mientras que un 68% mostró su rechazo. La misma Encuesta Nacional en el año 2011, reflejó que un 24% de la población consultada manifestó su acuerdo con la reelección presidencial, mientras que un 52% su desacuerdo. Es claro distinguir que, aunque los porcentajes que reflejan el acuerdo son menores y los que expresan su desacuerdo muy altos, la tendencia es la cada vez mayor aceptación y acuerdo de los ciudadanos mexicanos a la aplicación de la reelección presidencial.

En el caso de los gobernadores, la Encuesta Nacional de Reección e Impartición de Justicia realizada en 1998 refleja que un 20% de los ciudadanos encuestados manifestó su acuerdo con la reelección de gobernadores en México, mientras que un 66% expresó su rechazo. Para el 2003 con la Primer Encuesta Nacional de Cultura Constitucional el 16.9% externó su aceptación y el 72.5% su desacuerdo; la Segunda encuesta del mismo tipo aplicada

en 2011, reflejó que sólo el 15.6% de los encuestados aceptó la reelección de gobernadores mientras que un 60.2% mostró su desacuerdo.

Pareciera que, cada vez más, transitamos a un escenario donde la ciudadanía mexicana va aceptando la posibilidad de volver a elegir a sus autoridades políticas. Se trata de encontrar el momento en que lo importante sea el proceso democrático, la garantía que los electores sean quienes elijan de manera libre a sus autoridades políticas, mediante diferentes mecanismos democráticos, y se configuren buenos gobiernos. Como en todos los procedimientos, se trata de garantizar, mediante incentivos positivos, resultados gubernamentales que influyan en la vida cotidiana de los ciudadanos. Por ello, consideramos que el debate aún permanece vigente, pero los argumentos para aceptar o rechazar la reelección en México son diferentes a los vertidos en distintos momentos históricos de nuestra nación. El contexto político en México sin duda ha cambiado.

BIBLIOGRAFÍA

- Dalh, Robert. (2012). *La Democracia*. España. Ariel Editorial.
- Ferrer Muñoz, Manuel (1999) *Panorama histórico de la reelección en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gonzales, Secundino en Pastor, Manuel (coordinador) (1994). *Fundamentos de Ciencia Política. Los procesos de cambio político*. Madrid, España. Mc Graw-Hill.
- Huntington, Samuel P. (1994) *La tercera ola. La democracia a finales del siglo XX*. Barcelona, España. Paidós.
- Nohle, Dieter. (1997). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ochoa Campos, Moisés (1971) *Los debates sobre la No-Reelección*. Col. Grandes debates legislativos, núm. 4. México, H. Cámara de Diputados, XVIII Legislatura.
- Penfold, Michael; Corrales, Javier; Hernández, Gonzalo. (2014). *Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*. Revista de Ciencia Política, 34, 537-559.
- Rabasa, Emilio (1999). *La Constitución y La Dictadura*. México. Comités de asuntos editoriales H. cámara de diputados LVII legislatura.
- Tena Ramírez, Felipe (1927). *Leyes fundamentales de México*. México. Porrúa.