

# **Reelección inmediata, retos de su regulación.**

Análisis de la reforma  
política de 2014

Fernando Francisco  
Dworak Camargo



**Reelección inmediata, retos de su regulación.**  
Análisis de la reforma política de 2014

# **Reelección inmediata, retos de su regulación.**

## **Análisis de la reforma política de 2014**

*Fernando Francisco Dworak Camargo*



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

México, 2019

Editorial TEPJF

342.21303 Dworak Camargo, Fernando Francisco, autor.  
M6                   Reelección inmediata, retos de su regulación : Análisis de la  
D495r                reforma política de 2014 / Fernando Francisco Dworak Camargo.  
-- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del  
Poder Judicial de la Federación, 2019.

1 recurso en línea (47 páginas) : cuadros ; (Justicia Electoral  
Abierta).

Incluye referencias bibliográficas: páginas 45-47.  
ISBN 978-607-708-477-8

1. Reelección – México. 2. Diputados – México. 3. Senadores  
– México. 4. Ayuntamientos municipales – México. 5. Reforma  
electoral 2014 – México. 6. Paridad de género – México. 7. Sistemas  
normativos indígenas – México. 8. Candidaturas independientes –  
México. 9. Partidos políticos – México. 10. Historia constitucional  
– México. 11. Derechos político-electorales – México. 12. Derechos  
humanos – México. I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial  
de la Federación. II. Título.

## **Justicia Electoral Abierta**

*Reelección inmediata, retos de su regulación.  
Análisis de la reforma política de 2014*

1.ª edición, 2019.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,  
04480, Coyoacán, Ciudad de México.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

www.te.gob.mx  
editorial@te.gob.mx

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-477-8

# Directorio

## **Sala Superior**

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera  
Presidente

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

## **Comité Académico y Editorial**

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera  
Presidente

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García  
Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez  
Secretario Técnico Editorial

# Índice

Presentación.....	6
Introducción.....	9
Reelección de legisladores y autoridades municipales .....	11
La reforma y sus retos .....	18
Retos del futuro.....	26
Anexo.....	30
Fuentes consultadas.....	45

## Presentación

La historia constitucional del México contemporáneo ha tenido un desarrollo permanente de cambio y recomposición, debido a la adaptación que el Constituyente ha realizado como consecuencia de nuevas realidades sociales. Sin embargo, el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), desde 1933 y hasta la reforma de 2014, impedía la reelección de senadores y diputados al Congreso de la Unión para el periodo inmediato de la Legislatura de la que formaron parte.

Si bien es cierto que el texto admitía la posibilidad de que los senadores y diputados suplentes pudieran ser electos con el carácter de prioritarios para el periodo inmediato, también lo es que se descartaba que los senadores y diputados propietarios fueran electos para el periodo inmediato en calidad de suplentes.

Esta prohibición, expresada en el artículo 59 de la CPEUM, respondía a una serie de sucesos históricos que cambiaron el rumbo de México de manera drástica y sangrienta. El fantasma de la reelección y el temor de un posible abuso en el poder de quien se reelige encuentra sus antecedentes históricos más conocidos en Porfirio Díaz, quien, curiosamente, en su oportunidad se opuso a la reelección del entonces presidente de la república Benito Juárez.

Así, el postulado antirreleccionista para todos los cargos de elección popular, que durante mucho tiempo permaneció como un faro ideológico en el desarrollo de la democracia mexicana, tuvo un cambio significativo con la reforma de 2014. El replanteamiento acerca de la posibilidad de premiar o castigar a los legisladores y a las autoridades municipales con la reelección, tomando como base el desempeño en la función pública, es, sin lugar a dudas, un tema que ha merecido un importante debate.

La reforma electoral de 2014 es un claro ejemplo de un ejercicio exitoso de perfeccionamiento de la democracia mexicana. Las condiciones históricas, políticas y sociales que mantuvieron un tema cerrado durante muchos años fueron superadas, lo cual permitió al legislador realizar una nueva reflexión y, así, admitir la reelección en casos muy específicos.

La presente obra es una importante herramienta para entender e identificar, de manera clara y didáctica, algunos aspectos teóricos que ayudan a comprender el proceso y las razones que dieron lugar a la restauración del derecho político de reelegir a los legisladores y a las autoridades municipales.

En principio, es necesario señalar un acierto conceptual que el lector habrá de descubrir en el texto de Fernando Dworak, quien señala que la visión central de la reelección legislativa no es un derecho del candidato o de los partidos políticos, sino, en realidad, un derecho del votante para calificar, premiar o, en su caso, separar a funcionarios en cargos representativos.

El autor realiza un breve recorrido histórico en torno a la figura de la reelección en su referente de estudio más inmediato: el legislador. De esta manera, soporta su investigación con el trabajo realizado por teóricos como Jeremy Bentham, quien analizó y se centró en las desventajas de permitir este ejercicio en órganos representativos; el estudio se adoptó por Francia y, posteriormente, se recogió en las constituciones de Cádiz y Apatzingán.

Dworak señala que la reelección otorga distintos niveles de derechos y obligaciones no solo para el candidato, sino también para los votantes; del mismo modo, indica que el mecanismo ideal para calificar y medir el desempeño de quien aspira a un nuevo periodo en un encargo es el que ofrece la rendición de cuentas vertical. Así, desde la visión del autor, la transparencia es un elemento básico indispensable para aplicar dicho modelo.

La obra muestra de manera clara algunas ventajas y desventajas que puede presentar la reelección. Por una parte, manifiesta una preocupación por la posición de ventaja que tendrá el candidato que desea reelegirse sobre aquel que busca la preferencia del voto del electorado por vez primera (*incumbency-desafiante*).

Por otra parte, el autor identifica una serie de ventajas para el sistema político en su conjunto, y para el elector en lo particular, al establecerse la reelección en el sistema electoral mexicano; desde su óptica, una de las principales



será la profesionalización del trabajo legislativo o municipal, según sea el caso. Respecto de la reelección de legisladores, esta figura permitirá modificar los incentivos por medio de los cuales operan los actores políticos y, así, promover normas mucho más eficientes.

Finalmente, el autor plantea los retos que habrá de enfrentar y finalmente resolver el máximo órgano impartidor de justicia, ya que la reconfiguración de las contiendas en sus distintas etapas habrá de suponer una serie de nuevos e importantes desafíos en materia de derecho electoral, los cuales deberán armonizar con el sistema político-electoral en su conjunto.

Para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la publicación de esta obra constituye una inmejorable oportunidad para poner en el escenario del debate uno de los temas que constituirá un reto para las instituciones electorales no solo en su implementación, sino en la impartición de justicia.

La preparación, el análisis y el estudio de aspectos novedosos en el sistema político-electoral habrán de ofrecer resultados positivos a la ciudadanía y al fortalecimiento de la democracia mexicana.

Hacemos votos para que el lector disfrute y participe en la lectura de esta refrescante obra.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

## Introducción

La restauración del derecho político respecto a premiar o castigar a legisladores y autoridades municipales con base en el desempeño ha traído desafíos normativos para su aplicación. Por otra parte, la nueva dinámica que esa reforma imponga llevará a otra ronda de adecuaciones al marco normativo. En cada uno de estos escenarios, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sentará criterios a partir de su facultad para ejercer funciones de control de constitucionalidad en materia electoral. Habrá ocasiones en que las decisiones sean cruciales para mejorar la democracia mexicana.

Existen estudios desde la ciencia política acerca del tema de la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales, así como otros tantos desde el ámbito del derecho. Sin embargo, no existen obras que conjuguen los descubrimientos desde ambas disciplinas, lo cual permitiría una mejor visión del entorno y, con ello, la existencia de criterios más eficientes para su diagnóstico y prospectiva.

Por otra parte, la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales fue aprobada sin un marco normativo federal y con criterios distintos entre sí en el ámbito local, por lo que las interpretaciones que ha hecho el TEPJF serán una base de la futura regulación en la materia. Por ello, es necesario un trabajo que combine las perspectivas del derecho y la ciencia política para identificar las soluciones más eficaces.

El objetivo de la presente obra es identificar, desde los estudios existentes en la ciencia política, los antecedentes de la reforma constitucional en mate-

ria de reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales. También se revisarán la regulación, su aplicación a partir de 2017 y los criterios del TEPJF en la materia. Una vez realizado lo anterior, se hará un ejercicio prospectivo que ayude a identificar las futuras decisiones en materia de control constitucional.

## **Reelección de legisladores y autoridades municipales**

En este apartado se hablará de la reelección en los ámbitos teórico, histórico y comparado. Primero se presentará una definición acompañada de una breve discusión acerca de su origen. Se cerrará la sección con una discusión sobre lo que se conoce de aquellos países donde se prohíbe o limita.

### **Definición**

La reelección deriva del derecho político a votar y ser votado, y tiene valores distintos tanto para el ciudadano que desea reelegirse como para el que reelige. A partir de ahí se observan efectos que dependerán tanto del vínculo de representación que se crea entre representantes y representados como del diseño de las instituciones que la regulan y condicionan.

De acuerdo con Jorge Sánchez (2018, 32), la reelección es una figura jurídica establecida en un sistema de democracia representativa, en el que, previamente a cumplir con los requisitos legales y una vez postulado por el partido político o coalición, o haber obtenido el registro como candidato independiente, se contempla la posibilidad de continuar en un cargo público tras haber ganado nuevamente la elección en el puesto, tanto para una función ejecutiva como legislativa, por uno o más periodos de manera consecutiva o alterna —una vez transcurrido un periodo determinado—, o, en su caso, de forma indefinida.

Para el autor citado, se trata de un derecho condicionado al cumplimiento de los requisitos de ley establecidos para todo candidato que se postula a un cargo de elección popular; además, la pretensión de su candidatura no

constituye una obligación para el partido político de postularlo nuevamente; el candidato independiente tampoco podrá obtener su registro sin el porcentaje de apoyo ciudadano respectivo que, en su caso, establezca el legislador (Sánchez 2018, 45).

Por otra parte, el ciudadano adquiere la capacidad de votar de manera retrospectiva, o con base en el desempeño del gobernante o legislador. Eso ocasiona que los gobernantes o legisladores conecten sus decisiones con las preferencias del electorado, o bien que respondan las decisiones tomadas que fueron contrarias a las preferencias y rindan cuentas. Es decir, se empodera al ciudadano para premiar o castigar una gestión. El reto no solo es garantizar el derecho a valorar, sino garantizar estándares para que eso tenga lugar, particularmente en cuanto a transparencia, libertad de expresión y acceso a la información, para fomentar el debate público.

### **Efectos de la reelección inmediata**

De lo anterior, el debate señala dos grandes efectos: la rendición de cuentas y la profesionalización. Esta dinámica puede llevar a la caída de la disciplina en el Pleno de los órganos legislativos y las ventajas que podrían tener los legisladores y gobernantes propietarios o *incumbents* respecto de sus competidores.

Hay dos tipos de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal, y en ambas incide la posibilidad de la reelección inmediata. La primera es el control que los ciudadanos tienen sobre sus gobernantes por medio del voto. La segunda es el control que los órganos de poder ejercen entre sí, gracias a un sistema de pesos y contrapesos que también fomenta la colaboración.

Si bien es evidente que la reelección potencia la rendición de cuentas vertical, a partir de la existencia de un vínculo directo de responsabilidad evaluable con el desempeño, es necesario preservar el libre flujo de información. En una campaña se debe garantizar la libertad de expresión, por lo cual las autoridades electorales son importantes. Una vez pasada la competencia, los órganos públicos están obligados a cumplir con estándares de transparencia que permitan la evaluación.

En los últimos años han surgido iniciativas que van más allá de esto, con las políticas de gobiernos y parlamentos abiertos, a las cuales se les suman mecanismos de interacción directa gracias a las tecnologías de la información. A partir de estos insumos, los medios, las agrupaciones profesionales, los *think tank* o las organizaciones de la sociedad civil pueden abrir la discusión acerca de la permanencia o no de un gobernante o legislador mediante mecanismos de evaluación u observatorios, los cuales, aunque siempre estarán sesgados por los intereses de quienes los impulsan, son necesarios para abrir la discusión (Dworak 2017).

La reelección inmediata incide en la rendición de cuentas horizontal interna de dos maneras. Primera, un legislador responsable ante sus votantes adquiere una mayor legitimidad en su actuar, además de adquirir información que le ayudará en sus funciones de vigilancia en el Pleno y en las comisiones. Segunda: la posibilidad de una permanencia larga junto con tasas relativamente elevadas de reelección abona al proceso de institucionalización interna y, con ello, se tienen mejores capacidades de supervisión y especialización.<sup>1</sup>

Si bien la profesionalización se puede apreciar claramente en cargos ejecutivos, en los que hay responsabilidades distinguibles, es más difícil definirla en un órgano que opera colegiadamente como el Legislativo, en el que ninguno de sus miembros desempeña exactamente las mismas actividades. Es decir, los legisladores son actores racionales que eligen su comportamiento según sus metas y ambiciones, sus habilidades y preferencias, el grado de influencia de actores externos para definir la continuidad de sus carreras —en las democracias, es una combinación entre partidos y ciudadanos según el régimen, sistema electoral y sistema de partidos— y las restricciones que imponen los arreglos institucionales (Strøm 1997). A partir de eso, eligen funciones o actividades, como operación política, especialización en comisiones, atención a distritos o mesa directiva. La posibilidad de reelección

---

<sup>1</sup> Se entiende como institucionalización la creación y persistencia de variados procedimientos, reglas y patrones de conducta que permiten el acomodo exitoso de nuevas configuraciones de reclamos o demandas políticas en una organización. Un órgano legislativo institucionalizado deberá ser capaz de establecer y mantener estructuras organizacionales, así como de vincular a la organización con su entorno (Dworak 2011).

ayuda a que el legislador tenga un horizonte temporal más amplio para desarrollar una actividad, abonando a la institucionalización.

Los efectos asumen que el legislador orientará sus actividades en la búsqueda de la reelección, por lo cual aprovechará cualquier oportunidad que tenga y todo recurso institucional para ello. Hay dos efectos, según la literatura existente.

El primero es la disminución de la disciplina parlamentaria, entendida como la capacidad del liderazgo de una bancada para lograr que sus miembros voten unidos. Este riesgo se percibe con mayor amplitud en los sistemas presidenciales, pues los legisladores tienen una carrera distinta al Ejecutivo, de tal forma que gozan de mayor autonomía en lo individual. Los estudios existentes muestran que si bien baja ligeramente, es una exageración afirmar que se desmorona (Rendón 2017). En todo caso, es responsabilidad de los coordinadores negociar la unidad entre sus compañeros al momento de votar, de tal forma que se permita al diputado o senador influir en las iniciativas a nombre de sus votantes.

Existe una doctrina conocida como de la incumbencia y el desafiante, debido al término en inglés *incumbency*. Se entiende como el efecto o las ventajas asociadas al ejercicio de un cargo durante un periodo determinado y, en lo particular, respecto al funcionario que pretende reelegirse. Se le asocia con prerrogativas o ventajas propias del cargo público, cuyo titular pretende reelegirse para un nuevo periodo.

De acuerdo con esta visión, existe el riesgo de caer en condiciones de inequidad durante el proceso electoral frente a los desafiantes (Sánchez 2018, 71-3). Si bien es cierto que el *incumbent* goza de ciertas ventajas, la discusión se basa fundamentalmente en la experiencia estadounidense, en la cual el legislador, en lo individual, tiene más peso que el partido frente a los votantes. También sería conveniente señalar lo vulnerable que se puede volver el *incumbent* ante los votantes, al convertirse en el enemigo a vencer en lugar de estar sujeto a la rotación obligatoria. Finalmente, hay que pensar en la conveniencia de transparentar prerrogativas en lugar de prohibirlas. De eso se hablará al final del texto.

## Historia y estado de la reelección

La reelección inmediata fue un tema de discusión desde el momento en que los parlamentos dejaron de ser asambleas de carácter estamental para convertirse en órganos representativos. Se observan dos discusiones paralelas, una en Estados Unidos de América y la otra en Europa.

A finales del siglo XVIII, Jeremy Bentham escribió una de las primeras obras de lo que sería el derecho parlamentario: *Tácticas parlamentarias*. Con el objetivo de regalarle al pueblo francés una guía para los procedimientos de la Asamblea Nacional, se comentaron prácticas y criterios que siguieron los presidentes de las cámaras del Parlamento británico por siglos.

En la obra, el filósofo mencionó que una seguridad de orden moral de los legisladores debería ser prohibir la reelección, limitar el mandato y someterlos a destitución y responsabilidad. De esa forma, se estaría muy alerta en contra de los apetitos de poder y de dinero, de los honores y de las dignidades ficticios (Bentham 2000).

Esta sugerencia de Bentham, que nunca aplicó para el Reino Unido, fue adoptada por la Primera República Francesa y luego por las constituciones de Cádiz y Apatzingán. En 1815, Benjamin Constant hizo la primera defensa de la reelección inmediata en sus “Principios de política aplicables a todos los gobiernos representativos”:

La imposibilidad de la reelección es, en todos respectos, un gran error. La imposibilidad de la reelección ininterrumpida puede por sí misma ofrecer al mérito su merecida recompensa, y crear ante la gente una masa de nombres imponentes y respetables. [...] No retiremos el talento a través de leyes envidiosas (Constant 1988, 210).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El original en inglés es como sigue: “The impossibility of re-election is, in all respects, a great mistake. The chance of uninterrupted re-election can alone offer to merit its deserved reward, and create in a people a mass of imposing and respected names. Let us not dispossess talent by envious laws”. La traducción es mía.



Prosigue:

Nada se opone más a la libertad y al mismo tiempo es más favorable al desorden, que la forzada exclusión de los representantes de la gente al expirar su función. Tener en las asambleas hombres que no pueden ser reelectos significa llenarlas con el mismo número de hombres débiles, que desean hacer los menos enemigos posibles en orden de obtener alguna compensación o vivir en paz durante su retiro. [...] Cuando la reelección no es segura [...] estará en el interés de los políticos adoptar posturas morales (Constant 1988, 210-1).<sup>3</sup>

Aunque este argumento no se usa actualmente, se reconoce que un político podrá mantener su palabra por más tiempo si la interacción queda indefinida a que si se reduce a un mandato. Esta misma lógica se observa en el argumento de la institucionalización. Las opiniones de Constant ayudaron a que las constituciones española e iberoamericanas adoptaran la reelección inmediata e indefinida de sus legisladores a principios del siglo XIX.

La segunda defensa se lee en los papeles de *El federalista*, particularmente en lo escrito por Alexander Hamilton. Con algunos puntos similares a Constant, el estadounidense afirma que la exclusión de la reelección disminuiría los alicientes para conducirse correctamente, aumentando la tentación de entregarse a finalidades mercenarias, al peculado y al despojo. Además, se corre el riesgo de dejar fuera del servicio público a hombres que pueden ser fundamentales para la preservación del sistema político. Al contrario, la posibilidad de reelección puede ayudar a tener políticas públicas más estables (Sánchez 2018, 65-70).

Actualmente, la reelección inmediata no es un tema de discusión en los regímenes parlamentarios, toda vez que, al surgir el Ejecutivo de una mayoría del órgano legislativo, ser legislador es la única vía para llegar a ser primer ministro. La discusión acerca de permitir, limitar o prohibir esta figura se observa en los sistemas presidenciales.

<sup>3</sup> El original en inglés es como sigue: "Nothing is more opposed to Liberty, and at the same time to disorder, than the forced exclusion of the representatives of the people after the expiry of their function. To have in assemblies men who cannot be re-elected means to fill them with as many weak men, who wish to make as few enemies as possible, in order to obtain some compensation or to live in peace during their retirement. [...] When re-election is not certain [...] it is in the politicians' interest to take a moral stance". La traducción es mía.

En Ecuador se prohibió por algunos años la reelección inmediata de los diputados, aunque se restauró en 1996; si bien ha abonado a la profesionalización de los representantes, hay reglas que limitan los alcances de esta reforma (Mejía 2003). En la actualidad, la única democracia que no permite la continuidad de las carreras parlamentarias es Costa Rica, desde 1949 (Dworak 2003).

Son más comunes los casos en que se limita el número de reelecciones. En Filipinas se aplicó a partir de la década de 1990, así como en 25 de las 50 legislaturas locales en Estados Unidos de América. Los estudios muestran que en ese país la medida impactó negativamente en la autonomía institucional interna de estas asambleas, de tal forma que en varias ya se revocó esta medida (Carey 2006; Dworak 2003).

En años recientes, Bolivia y Ecuador redujeron el número de reelecciones a una. Aunque no se dispone todavía de estudios, cabe señalar que estas reformas se dieron en el marco de gobiernos que centralizaron atribuciones en los otros poderes, y limitar el número de reelecciones a las que se puede aspirar es un mecanismo para debilitar al Legislativo.

En síntesis, la reelección inmediata es una condición necesaria para establecer un vínculo de responsabilidad entre representantes y representados. Sin embargo, es necesario complementarla con diversas normas y arreglos institucionales para potenciar sus efectos. En ese sentido, las decisiones que llegue a tomar el ТЕРПФ influirán en su eficacia. Pero como se mostrará a continuación, sin la posibilidad de reelección es prácticamente imposible que la mayoría de tales mejoras tenga lugar.

## **La reforma y sus retos**

En este apartado se revisará la reforma en México y su contexto. Primero se darán los antecedentes históricos de la reforma antirreeleccionista de 1933 y sus efectos. De manera posterior, se tocará la discusión que hubo entre 1997 y 2013 por la restauración de este derecho. Finalmente se hablará de su aprobación y del marco normativo.

### **La no reelección, ¿un logro revolucionario?**

Aunque la historiografía oficial ha convertido a la reelección a todos los cargos en un tema tabú, lo cierto es que el único cargo que causó conflictos fue el del presidente, y no desde 1910, sino desde el primer Ejecutivo que pudo reelegirse: Benito Juárez. De hecho, Porfirio Díaz luchó contra la continuidad tanto de Juárez como de Sebastián Lerdo de Tejada en 1871 y 1875, respectivamente, y fue él quien acuñó la frase “sufragio efectivo, no reelección”.

Incluso la reelección inmediata de los legisladores y las autoridades municipales nunca fue un tema entre 1824 y 1933. Aunque no se tienen estadísticas de todos estos años, osciló entre 20 y 50 % de 1857 a 1880 (Dworak 1998, 176). Solo se rebasó 80 % en los últimos años del Porfiriato, gracias a que la coalición de intereses que llevó a Díaz al poder se había anquilosado, e incluso las tasas fueron bajas en los años posteriores a la Revolución (Guerra 1985, 108-17)

Aunque la no reelección para presidente y gobernadores se había consagrado en la Constitución de 1917, la prohibición para legisladores y autorida-

des municipales fue algo muy posterior y se debió a la necesidad del Partido Nacional Revolucionario para centralizar la autoridad y las lealtades políticas en torno a la estructura central, eliminando las facciones (Weldon 2003). De hecho, la prohibición a la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales fue uno de los pilares en los cuales un sistema de partido hegemónico ejerció su poder por décadas.<sup>4</sup>

Los estudios existentes señalan que la no reelección debilitó al Poder Legislativo frente al Ejecutivo. El control sobre las carreras implicaba que la única vía para tener un cargo al terminar un mandato era la lealtad, especialmente al momento de votar, en vez de mantener el contacto con los electores. La rotación obligatoria implicaba una minoría de legisladores con conocimiento del Poder Legislativo: menos de 20 % de quienes eran electos por primera vez volvían a esa Cámara. Al contrario, solo regresaba una pequeña élite partidista que podía influir en los procesos de selección de candidatos (Campos 2003). Finalmente, la prohibición a la reelección inmediata ha impactado, de forma directa, en la baja institucionalización tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales en aspectos como una mesa directiva sujeta al órgano de gobierno, un sistema de comisiones orientado al acomodo coyuntural de figuras partidistas en vez de la especialización temática y un personal que sirve a los intereses de los legisladores en lugar de a la institución (Tenorio y Dworak, 2014).

## Debate por la reelección inmediata

La no reelección se convirtió en un tema tabú por décadas, sobre todo porque era una de las bases de dominación de un partido hegemónico. Lamenta-

<sup>4</sup> Según Jeffrey Weldon (1997), el presidencialismo mexicano se basa en cuatro elementos. El primero es un régimen presidencial, que existe desde 1824. El segundo es la existencia de una maquinaria política que podía garantizar el triunfo electoral, condición que se cumplió entre 1928 y 1946, con la creación del Partido Nacional Revolucionario y sus transformaciones hasta el Partido Revolucionario Institucional. El tercero es la lealtad hacia el partido y su titular, el presidente de la república, pues eran quienes podían garantizar la continuidad de las carreras políticas al no haber elección a partir de 1933. La cuarta condición derivaba de las tres anteriores: las atribuciones metaconstitucionales que señalaba Jorge Carpizo en *El presidencialismo mexicano*.

blemente, al abrirse el sistema electoral a los demás partidos, no fue un tema por el que presionaran de manera activa, pues también les convenía controlar a sus militantes con el mismo esquema. Incluso se hicieron reformas para no asumir la pérdida de control que le traería a los partidos, como ampliar el mandato de autoridades municipales a cuatro años, como hicieron Coahuila (que después la revocó), Hidalgo y Veracruz. La razón: el problema no es el horizonte temporal, sino la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, como serían el premio o el castigo electoral.

A partir de 1997 un grupo de académicos —entre los que destacaron Alonso Lujambio, Benito Nacif y Luis Carlos Ugalde— abrió el debate acerca de las ventajas que traería la restauración de la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales, el cual poco a poco se fue convirtiendo en una demanda debido a la presión de editorialistas, organizaciones de la sociedad civil y activistas, como el movimiento #ReformaPolíticaYa en redes sociales.

El debate se centró en dos elementos: el derecho del ciudadano a premiar o castigar con base en el desempeño y la profesionalización que traerá la continuidad. Es decir, al contrario de una interpretación que ve a la reelección como un derecho del legislador o de la autoridad municipal, quienes defendieron esta reforma (incluido quien suscribe) la vieron más bien como un derecho del ciudadano, a partir del derecho político de votar y ser votado.

La defensa de la reforma se centró en desacreditar mitos alrededor del tema antes que discutir las bondades de la reelección inmediata, toda vez que la restauración de este derecho implicaba que las dirigencias partidistas perdieran, en mayor o menor medida, el control de los procesos de selección de candidatos y la capacidad de instrumentar la disciplina en los órganos legislativos. Por otra parte, reconocieron (incluido quien suscribe) que la reelección era una condición necesaria para los cambios que previeron y, como en toda modificación, traería efectos esperados e inesperados. Por lo anterior, era más conveniente apostar a la prospectiva que al miedo al *statu quo*.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Para una revisión acerca de los argumentos a favor de la reelección inmediata, así como de la respuesta a los argumentos que por años se presentaron en su contra, véase Dworak y Ramírez (2011).

## La reforma de 2014 y su regulación

La reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales fue aprobada como parte del proceso de negociación que abrió el Pacto por México y se publicó el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Las primeras experiencias de aplicación tuvieron lugar en 2017 y, actualmente, la mayoría de las entidades federativas ya tuvieron la capacidad de reelegir o no a quienes compitieron para permanecer en sus cargos. En el ámbito federal ya se eligieron a los diputados y senadores que podrán, si sus partidos y los electores lo permiten, reelegirse en 2021 y 2024, respectivamente.

En el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se permite la reelección inmediata de diputados federales y senadores hasta por 12 años continuos. Aunque la experiencia comparada respecto a la limitación del número de reelecciones no arroja resultados positivos, es mejor a tener la posibilidad de permanencia acotada a la rotación obligatoria que había.

Por otra parte, la reelección se encuentra condicionada a que el partido por el que se postuló el candidato lo reelegiera, a menos que este se haya separado durante la primera mitad de su mandato. Aunque los partidos insertaron esta particularidad esperando mantener el control de sus militantes, podría causarles más problemas internos que no haberla incluido, como se analizará más adelante.

Respecto a las autoridades municipales, el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de la CPEUM asienta que las constituciones de las entidades deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no supere los tres años. Como en el ámbito federal, la postulación solo podrá realizarse por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La fracción II del artículo 116 de la CPEUM define que las constituciones estatales podrán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de las entidades hasta por cuatro periodos consecutivos. Otra vez

la postulación solo podrá realizarse por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En consecuencia, la mayoría de las legislaturas locales optaron por otorgar a sus diputados hasta 12 años continuos y solo ocho decidieron que sus legisladores podrían aspirar a una reelección. En Guerrero se dejó claro que un diputado de representación proporcional solo puede aspirar a la reelección si compite por un distrito de mayoría, como se puede apreciar en los cuadros del Anexo. Los diferentes arreglos que adoptaron las entidades federativas arrojarán resultados distintos en cuanto a la capacidad de sus ciudadanos acerca de exigir cuentas, el nivel de institucionalización de sus órganos legislativos y, sobre todo, las presiones de rotación en cargos de las entidades y la Federación. De eso se hablará en el apartado de prospectiva.

Hasta el momento no hay regulación al derecho a reelegirse en el ámbito federal y la normativa es, en la mayoría de los casos, escueta en el ámbito local. De acuerdo con María Marván y Arturo Espinosa (2017), cuando los legisladores aprobaron la reforma electoral de 2014 la reelección no era su preocupación central, sino parte de una negociación forzada y, por ello, no se hizo una revisión integral de lo que implicaba. Tampoco se pensó cuáles reglas del complejo sistema electoral resultarían en dilemas o francas contradicciones frente a la figura de la reelección. El mismo problema lo señaló Javier Aparicio (2017), lo cual haría sumamente difícil organizar un proceso electoral con cientos de alcaldes y legisladores buscando su reelección frente a retadores que estén fuera del poder.

Los autores de ambos textos coincidieron al señalar que la falta de una regulación federal llevaría a una pluralidad de criterios de aplicación tal que no habría condiciones de certeza absoluta acerca de la contienda ante el exceso de criterios casuísticos. Entre los pendientes de regulación se mencionan: procesos de selección de candidatos en los partidos, cuotas de género, separación del cargo, actos anticipados de campaña, propaganda personalizada, acceso a medios y fiscalización.

Si bien no se encontró un escenario óptimo, en una opinión personal, los diputados y senadores en 2014 hubieran caído en la tentación de diseñar un marco normativo más en el interés de los partidos que el de los ciudadanos, como se aprecia con el candado de la reelección. Aunque el actual escenario

no abona en la homogeneidad, sí permite conocer las diversas soluciones disponibles y abrir su debate rumbo a una reglamentación más asertiva.

A continuación se revisarán las soluciones que han adoptado las entidades federativas y el TEPJF en algunas materias, según los cuadros incluidos en el Anexo. Se tocarán temas relativos a los mecanismos de selección de candidatos y las ventajas de los *incumbent* en la sección de prospectiva.

### Separación del cargo

Aunque la interpretación jurídica tradicional afirma que una persona que aspira a un cargo puede aprovecharse de este al aspirar a otro, por lo cual debería separarse, sería conveniente reconsiderar este arreglo. De acuerdo con María Marván y Arturo Espinosa (2017), si un propósito de la reelección es la continuidad en el desempeño del cargo, lo que propicia una mayor rendición de cuentas, la obligación de separarse del cargo sería un despropósito. Primero, podría ponerse en riesgo la funcionalidad del órgano legislativo o municipal ante la falta de sus integrantes, si es que la mayoría de ellos decide reelegirse, sobre todo al saber que los suplentes empezarían desde cero. Segundo, estrictamente no se habla de reelección, sino de dos elecciones consecutivas. Adicionalmente, todas las actuaciones que se desprenden de las funciones de su encargo podrían ser consideradas actos de precampaña.

Según los autores, se exacerbaría la contradicción inherente en el sistema electoral mexicano, que, en nombre de la equidad, prohíbe a los elegidos hacer política. Otro problema es el llamado “chapulinismo”, en el cual al separarse el propietario no solo deja de cumplir al ciudadano, sino también le incentiva a no ser responsable de sus fallas al poderle cargar la culpa a un encargado. Finalmente, los suplentes suelen ser parte del equipo político del candidato que espera reelegirse, por lo que podría haber colusión en temas como la transparencia en las finanzas y otros apoyos.

Como se observa en el Anexo, aunque la mayoría de las entidades que han normado al respecto establecen la separación del cargo 90 días antes, algunas la definen un día antes del inicio de campañas y otras, como Chihuahua, Colima, Estado de México y Guerrero, no la contemplan. ¿Qué punto de equili-



brio podría ser óptimo? Dejar claro que el Congreso local deja de sesionar un mes antes del inicio de las campañas y durante su transcurso.

### **Reelección en órganos colegiados y categorías de legisladores**

Permitir que un síndico o regidor pueda saltar a otro cargo en el ayuntamiento sin que se considere reelección abonaría a fortalecer las capacidades institucionales, los esquemas de rendición de cuentas y el profesionalismo. Esto sería también importante en Hidalgo y Veracruz, donde no opera la reelección por la duración de sus mandatos.

Respecto a las autoridades municipales, el TEPJF señaló que si una persona que ocupara el cargo de regidor postulaba su candidatura a la presidencia municipal del propio ayuntamiento, esto no debía considerarse como reelección, pues únicamente era una elección consecutiva de cargos; ello, a partir de lo que la legislación local establecía como elección consecutiva (SUP-REC-1172/2017).

En cuanto a los legisladores, solo Guerrero obliga a un diputado electo por la vía de representación proporcional a competir por un distrito de mayoría. En una opinión personal, esto debería dejarse a los partidos y su normativa interna si no se desea sobrerregular.

### **Paridad y sistema normativo indígena**

Para decidir en esta materia, en la que se pueden contraponer derechos, el TEPJF ha recurrido a métodos de interpretación como la ponderación. Según Jorge Sánchez (2018, 131-5) en la doctrina constitucional se asocian el método de la ponderación y el principio de proporcionalidad en el sentido estricto; este último señala: “cuanto más alto sea el grado de incumplimiento o de menoscabo de un principio, tanto mayor debe ser la importancia del cumplimiento del otro”. En estos casos se ha considerado como derecho superior la paridad y el respeto al sistema normativo indígena cuando se contrapone a la reelección.

## Candidaturas independientes

Hasta ahora, Chihuahua, Veracruz y Zacatecas han establecido que todo candidato independiente que desee competir por la reelección debe validar de nueva cuenta el apoyo ciudadano. Por su parte, en Chiapas, Ciudad de México, Jalisco y Quintana Roo se considera a los candidatos independientes en la misma categoría que los demás, por lo que no necesitan validación del apoyo ciudadano.

Es importante que haya reglas claras para los candidatos independientes, especialmente para los ayuntamientos, pues en este ámbito de gobierno será más eficaz esta figura, dada la cercanía y arraigo con los votantes. Se considera importante no poner trabas excesivas, como la validación del apoyo ciudadano en caso de reelección.

Como ya se ha dicho, la restauración de la reelección inmediata se dio a pesar de las dirigencias de varios partidos. Las experiencias de las entidades y las interpretaciones del TEPJF pueden servir como base para las propuestas a promover en esta materia en el ámbito federal, abriendo el debate rumbo a 2021.

## **Retos del futuro**

Como todo arreglo institucional, la reelección facilitará o inhibirá conductas, de tal forma que permitirán un acomodo determinado de intereses. De manera similar, podrá modificar los incentivos por los cuales operan los actores políticos y sociales, promoviendo normas más eficientes. Se ha visto a lo largo de este texto que su mayor eficacia dependerá de otras reformas. Por lo tanto, el reto será adelantar escenarios para tener una hoja de ruta básica acerca de las futuras decisiones a tomar.

Se pueden ver escenarios de aplicación de acuerdo con las siguientes premisas.

Primera. La reelección implicará un plazo de 6 a 12 años de calibración, en el que la ciudadanía conocerá las ventajas de esta reforma y tendrán lugar los ajustes en los partidos conforme los votantes influyan más en la continuidad de las carreras de legisladores y autoridades municipales.

Segunda. Los partidos políticos tendrán serios conflictos en su interior mientras las élites que se mantenían en el poder gracias a su capacidad para controlar el acceso a candidaturas desaparecen frente a políticos con mayor arraigo en sus comunidades. Esto puede llevar a la redefinición del sistema de partidos, como se conoce, entre 2021 y 2027. Lo anterior implicaría que haya presiones por cambiar las reglas de competencia, pasando a criterios que privilegien más la competitividad de los individuos en vez de la equidad en las condiciones de competencia entre los partidos.

Tercera. La mayor competitividad abrirá una lucha por la descentralización de los partidos. Las diferencias entre los límites de mandatos de los niveles de gobierno pueden incrementar la competencia por un cargo, aun entre

personas que pertenecen a un mismo partido —como en el juego de sillas—. Puede llegar el tiempo en que una estructura partidista nacional se enfrente a una local por la reelección o no de algún candidato.

Considerando lo anterior, se pueden ver algunos escenarios en que los criterios del TEPJF podrán modificar la operación de la democracia.

## Candado partidista

La reforma de 2014 al artículo 59 constitucional estableció lo que se conoce como candado partidista: la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Dicha figura se insertó pensando en que los partidos mantengan el control de las carreras políticas de los individuos. ¿Funcionará?

En realidad, los partidos pudieron tener mejores condiciones de control sin el candado por tres razones.

Primera. No se prohíbe al político con ambiciones territoriales cultivar una base electoral propia. Un diputado federal que ambicione ser edil, diputado local o senador, y logre reelegirse, descubrirá que el posicionamiento a partir de su trabajo hará que cada elección le sea más *barata* gracias al trabajo previo. Lo anterior le permitiría retar a su partido si no lo reselecciona.

Segunda. Si bien el candado existe para la reelección, no se prohíbe al individuo pasar a otro cargo de elección con las mismas bases electorales, pero con otro partido o por la vía independiente. Este poder de chantaje puede debilitar a los partidos si se muestran rígidos, o lleva a adoptar mecanismos más horizontales para la designación de candidatos, como asambleas.

Tercera. La rotación obligada entre los distintos cargos electivos generará presiones que los partidos pueden no soportar. Los legisladores federales tienen máximo 12 años de permanencia continua. Los entidades federativas adoptaron modelos de entre 6 y 12 años continuos para sus diputados locales. Y, excepto Hidalgo y Veracruz, las autoridades municipales podrán permanecer hasta 6 años. Los diversos tiempos de rotación llevarán tarde o temprano

al choque entre dirigencias partidistas federales y locales por acomodar a sus leales frente a individuos con fuerza en sus localidades.

Se puede suponer el escenario de un candidato que abre una demanda por la protección de sus derechos político-electorales frente a la injerencia del partido federal en una elección local o viceversa. ¿Qué dice la ley? Los artículos 79 a 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen que todo juicio de protección para cargos federales lo tratará la Sala Superior, y las salas regionales harán lo propio con los locales.

Bastará que el TEPJF establezca que se entenderá por partido que reelegiona a un legislador o una autoridad municipal que desea reelegirse según el nivel de gobierno en el que competirá para que se abra el proceso de descentralización de los partidos políticos. Entre más descentralizados lleguen a ser, mayor posibilidad tendrá el legislador por hacer una carrera basada en su agenda personal.

## **Procesos partidistas para seleccionar candidatos**

De acuerdo con María Marván y Arturo Espinosa (2017), los partidos pueden optar por dos modelos para reglamentar la postulación de quienes busquen ser reelectos. El primero sería crear un procedimiento especial a efectos de valorar el trabajo de sus legisladores y municipales, y que derivado de ello determinen si es viable la reelección sin necesidad de que se abra un proceso interno de selección para dicha candidatura.

Esto, para los autores, supondría vincular efectivamente la reelección a su propósito original: premiar el buen desempeño en el cargo y, con ello, la rendición de cuentas vertical. Por otra parte, prosiguen, los partidos podrían optar por que quien busque reelegirse se inscriba, como todos los demás militantes, al procedimiento de selección de candidaturas que al efecto determine la dirigencia y, de esta manera, todos compitan en igualdad de circunstancias, en cuyo caso dependería únicamente de la voluntad de la dirigencia y no del desempeño en el cargo que ocupa. Con esto, concluyen, la élite del partido tiene un arma poderosa para disciplinar a sus municipales y legisladores.

Por su parte, Jorge Sánchez (2018, 293-303) considera necesario que la reelección se regule dentro de los partidos por medio de criterios objetivos por los cuales se armonicen principios como la paridad, la alternancia de género, los usos y costumbres, la igualdad sustantiva y la no discriminación, así como el de autorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, entre otros.

¿Hasta dónde debería contemplarse un marco normativo común para los partidos sin caer en la sobrerregulación? Tal vez con un conjunto de principios procedimentales y valores. El resto debería pulirse en la competencia electoral y la capacidad que tengan los institutos para reclutar y mantener a sus cuadros. La tarea del TEPJF debería limitarse a supervisar el apego a sus estatutos en caso de controversias por la protección de derechos de los militantes.

## **Impacto de la incumbencia**

La reelección va a modificar los criterios para regular algunos temas, como la definición de tiempos de precampaña, el acceso a medios de comunicación, el uso del personal con que operan, la personalización de la propaganda y la fiscalización, entre otros. Un esquema que prohíba algunas actividades puede llevar otra vez a la sobrerregulación y a fortalecer a los partidos ante los políticos que desean reelegirse o a los ciudadanos que necesitan tener elementos para evaluar a quien compita por la permanencia. Habrá conceptos y principios que ya no apliquen y otros que surjan como elecciones primarias. Las sentencias que apruebe y los criterios que adopte el TEPJF pueden ser relevantes para redefinir paradigmas.

## Anexo

Cuadro 1. Reelección de los legisladores locales

Entidad federativa	Número de periodos consecutivos	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Observaciones
Aguascalientes	2	2018	Ninguna
Baja California	4	2019	Ninguna
Baja California Sur	4	2018	Ninguna
Campeche	4	2018	Ninguna
Chiapas	4	2018	Ninguna
Chihuahua	2	2018	Ninguna
Ciudad de México	4	2021	La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional lo establecido en el artículo 29, apartado B, numeral 3, según el cual los diputados solo podrían ser reelectos por una ocasión, por contravenir el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Coahuila	4	2017	Ninguna

Continuación.

Entidad federativa	Número de periodos consecutivos	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Observaciones
Colima	2	2018	Los diputados que busquen la reelección consecutiva podrán ser registrados para cualquier distrito electoral, así como por el principio de representación proporcional
Durango	4	2018	Ninguna
Estado de México	4	2018	Ninguna
Guanajuato	4	2018	Ninguna
Guerrero	4	2018	Los diputados de representación proporcional que deseen reelegirse deberán hacerlo por un distrito de mayoría
Hidalgo	2	2018	Deberán ser postulados en el mismo distrito
Jalisco	4	2018	Ninguna
Michoacán	4	2018	Ninguna
Morelos	4	2018	Ninguna
Nayarit	4	2017	Ninguna
Nuevo León	4	2018	Ninguna
Oaxaca	2	2018	Ninguna
Puebla	4	2021	Ninguna
Querétaro	4	2018	Ninguna
Quintana Roo	2	2019	Ninguna
San Luis Potosí	4	2018	Ninguna
Sinaloa	4	2018	Ninguna
Sonora	4	2021	Ninguna
Tabasco	4	2018	Ninguna
Tamaulipas	2	2019	Ninguna
Tlaxcala	4	2018	Ninguna



Continuación.

Entidad federativa	Número de periodos consecutivos	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Observaciones
Veracruz	4	2018	Los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional podrán ser reelectos por cualquiera de las dos modalidades
Yucatán	4	2018	Ninguna
Zacatecas	1	2018	Ninguna

Fuente: Elaboración propia con base en Zepeda y Santana (2018) y Sánchez (2018).

**Cuadro 2. Disposiciones reglamentarias en materia de reelección**

Entidad federativa	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Otros
Aguascalientes	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Las listas de candidatos deberán especificar cuáles integrantes están optando por reelegirse en sus cargos
Baja California	El término para separarse del cargo es por lo menos un día antes del inicio de la campaña electoral	Solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad, salvo que se afilie a un partido político antes de la mitad de su periodo	Sin información adicional
Baja California Sur	Deberán solicitar licencia al menos cinco días previos a la fecha de su registro como precandidato	Sin información adicional	Deberán dar aviso de su intención al partido político cuando menos 45 días antes de las precampañas
Campeche	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional

Continuación.

Entidad federativa	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Otros
Chiapas	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Solo deberán cumplir con los requisitos establecidos en sus normas locales para aspirar a la aplicación de la reelección	Se debe contemplar la paridad en la normativa de partidos
Chihuahua	Podrán optar por separarse o no de su cargo	Solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos previamente  Deberán validar nuevamente su registro como candidatos independientes	Los candidatos a reelegirse deberán presentar ante el Instituto Estatal Electoral la declaración patrimonial, fiscal y de conflictos de intereses, así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales
Ciudad de México	Sin información adicional	Quienes hubieran accedido al Congreso por la vía de candidaturas sin partido deberán conservar esta calidad para poder ser reelectos	Sin información adicional
Coahuila	Sin información adicional	Solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos previamente	Sin información adicional
Colima	En el caso de la reelección consecutiva no será necesario separarse del cargo	Sin información adicional	Sin información adicional
Durango	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional

*Continuación.*

Entidad federativa	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Otros
Estado de México	<p>Los juicios de revisión constitucional ST-JRC-6/2017 y ST-JRC-7/2017 resueltos por la Sala Regional Toluca el 7 de diciembre de 2017, promovidos por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional respectivamente, en contra de la resolución del Tribunal Electoral del Estado de México, revocaron la determinación de confirmar la respuesta emitida por el Instituto Electoral local a consulta acerca del tema de la reelección de los integrantes de los ayuntamientos de esa entidad federativa.</p> <p>La sentencia implicó en el caso concreto de los dispuestos en el segundo párrafo del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, por lo cual quien pretenda reelegirse en dicha entidad federativa no deberá separarse del cargo, ello atendiendo a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 50/2017</p>	Sin información adicional	Sin información adicional
Guanajuato	A más tardar un día antes del inicio de la campaña electoral	Sin información adicional	El aspirante deberá dar aviso al partido de su intención. Se deberá garantizar la paridad de género

Continuación.

Entidad federativa	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Otros
Guerrero	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Hidalgo	Los diputados que participen en los procesos de reelección consecutiva no podrán hacer uso de los recursos institucionales para promoverse	Sin información adicional	Sin información adicional
Jalisco	Sin información adicional	Las figuras independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad, salvo que se afilie y demuestre su militancia en un partido político antes de la mitad de su periodo	El partido deberá manifestar que los candidatos a la reelección fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias
Michoacán	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Morelos	Podrán optar por no separarse del cargo	Sin información adicional	Sin información adicional
Nayarit	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Nuevo León	Podrán optar por no separarse del cargo	Sin información adicional	Sin información adicional
Oaxaca	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Puebla	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Querétaro	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional

*Continuación.*

<b>Entidad federativa</b>	<b>Licencia/separación</b>	<b>Candidaturas independientes</b>	<b>Otros</b>
Quintana Roo	Podrán optar por no separarse del cargo. En caso de hacerlo, debe ser 90 días antes de la elección	Solo deberán cumplir con los requisitos establecidos en sus normas locales para aspirar a la aplicación de la reelección	Sin información adicional
San Luis Potosí	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Manifestación por escrito del partido político postulante acerca de que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido
Sinaloa	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Los aspirantes a reelegirse deberán someterse a los procesos internos de selección partidista para su normativa interna
Sonora	Podrán optar por no separarse del cargo	Sin información adicional	Sin información adicional
Tabasco	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Tamaulipas	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Tlaxcala	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Veracruz	Separación a más tardar un día antes del inicio de la campaña electoral	Deberán validar nuevamente su registro como candidatos independientes	Sin información adicional

Continuación.

Entidad federativa	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Otros
Yucatán	No deben requerir licencia para separarse del cargo, con excepción de la presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del estado, que deberá separarse de su encargo con 120 días naturales antes del día de la elección  El 29 de agosto se declaró inválida esta disposición por la acción de inconstitucionalidad 50/2017	Sin información adicional	Sin información adicional
Zacatecas	Deberán separarse del cargo 90 días antes de la elección	Deberán validar nuevamente su registro como candidatos independientes	Sin información adicional

Fuente: Elaboración propia con base en Zepeda y Santana (2018) y Sánchez (2018).

**Cuadro 3. Reelección de las autoridades municipales**

Entidad federativa	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Observaciones
Aguascalientes	2019	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Las listas de candidatos deberán especificar cuáles integrantes están optando por reelegirse en sus cargos

Continuación.

Entidad federativa	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Observaciones
Baja California	2019	Debe separarse de su encargo al menos un día antes del inicio de la campaña electoral	Sin información adicional	Sin información adicional
Baja California Sur	2018	Debe solicitar licencia al menos 5 días previos a la fecha de su registro como precandidatos	Sin información adicional	Deberán dar aviso de su intención al partido político cuando menos 45 días antes de las precampañas
Campeche	2018	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Chiapas	2018	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Solo deben cumplir con los requisitos establecidos en sus normas locales para aspirar a la aplicación de la reelección	Los ediles deben tener liberadas las cuentas públicas de los primeros dos años  Se debe contemplar la paridad en la normativa de partidos
Chihuahua	2018	Sin información adicional	Deben validar nuevamente su registro como candidatos independientes	Los presidentes municipales, síndicos y regidores que pretendan la reelección deberán ser registrados para el municipio en que fueron electos previamente  Deberán presentar ante el Instituto Electoral estatal la declaración patrimonial, fiscal y de conflictos de intereses, así como escrito de protesta de no contar con antecedentes penales

Continuación.

Entidad federativa	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Observaciones
Ciudad de México	2021	Sin información adicional	Quienes hubieran accedido al Congreso por la vía de candidaturas sin partido deberán conservar esta calidad para poder ser reelectos	Los alcaldes, las alcaldesas y los concejales no podrán ser electos para el periodo inmediato posterior en una alcaldía distinta a aquella en la que desempeñaron el cargo
Coahuila	2018	Sin información adicional	Las figuras independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos previamente	Sin información adicional
Colima	2018	Debe separarse del cargo dentro de los 5 días anteriores al inicio del periodo de registro de candidatos	Sin información adicional	Los integrantes de los ayuntamientos que pretendan la elección consecutiva deberán ser registrados para el mismo municipio en que fueron electos inicialmente
Durango	2019	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional



Continuación.

Entidad federativa	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Observaciones
Estado de México	2018	<p>Los juicios de revisión constitucional ST-JRC-6/2017 y ST-JRC-7/2017 resueltos por la Sala Regional Toluca el 7 de diciembre de 2017, promovidos por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, respectivamente, en contra de la resolución del Tribunal Electoral del Estado de México, revocaron la determinación de confirmar la respuesta emitida por el Instituto Electoral local, a consulta acerca del tema de la reelección de los integrantes de los ayuntamientos de esa entidad federativa</p> <p>La sentencia implicó en el caso concreto lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México, respecto a quien pretenda reelegirse en dicha entidad federativa no deberá separarse del cargo, ello atendiendo a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 50/2017</p>	Sin información adicional	Sin información adicional

Continuación.

Entidad federativa	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Observaciones
Guanajuato	2018	Debe separarse a más tardar un día antes del inicio de la campaña electoral	Sin información adicional	El aspirante deberá dar aviso al partido de su pretensión. Se deberá garantizar la paridad de género
Guerrero	2018	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Deberá manifestar haber cumplido con informes y cuentas públicas anuales en los últimos 5 años antes de la elección
Hidalgo	No aplica	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Jalisco	2018	Tratándose del presidente municipal y síndico que pretendan ser postulados para un segundo periodo, deberán separarse del cargo al menos con 90 días de anticipación al día de la jornada electoral.	Solo deberán cumplir con los requisitos establecidos en sus normas locales para aspirar a la aplicación de la reelección	El partido debe manifestar que fueron seleccionados de conformidad con sus normativas estatutarias
Michoacán	2018	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Morelos	2018	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Nayarit	2017	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Nuevo León	2018	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Oaxaca	2018	Separación de 90 días solo para el presidente municipal	Sin información adicional	Sin información adicional

Continuación.

Entidad federativa	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Observaciones
Puebla	2021	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Querétaro	2018	Puede optar por no separarse del cargo, a menos que los síndicos o regidores busquen la presidencia municipal; en ese caso, deberán pedir licencia con 90 días de anticipación	Sin información adicional	Sin información adicional
Quintana Roo	2018	Separación de 90 días solo para ediles	Solo deberán cumplir con los requisitos establecidos en sus normas locales para aspirar a la aplicación de la reelección	Los miembros de los ayuntamientos del estado que busquen reelegirse estarán sujetos a los lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral
San Luis Potosí	2018	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	No deberá tener sanción grave y firme por el manejo de los recursos públicos durante el periodo de la responsabilidad que concluye  Manifestación por escrito del partido político postulante acerca de que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político

Continuación.

Entidad federativa	Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse	Licencia/separación	Candidaturas independientes	Observaciones
Sinaloa	2018	Debe separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Los aspirantes a reelegirse deberán someterse a los procesos internos de selección partidista según su normativa interna
Sonora	2021	Puede optar por no separarse del cargo	Sin información adicional	Sin información adicional
Tabasco	2018	Los ediles deben separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Tamaulipas	2018	Los ediles deben separarse del cargo 90 días antes de la elección	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 información adicional
Tlaxcala	2024	Deben separarse del cargo 90 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional
Veracruz	No aplica	Sin información adicional	Sin información adicional	Sin información adicional
Yucatán	2018	Deben separarse del cargo 120 días antes de la elección	Sin información adicional	Sin información adicional

*Continuación.*

<b>Entidad federativa</b>	<b>Primera elección con legisladores que compiten para reelegirse</b>	<b>Licencia/separación</b>	<b>Candidaturas independientes</b>	<b>Observaciones</b>
Zacatecas	2018	Deben separarse del cargo 90 días antes de la elección	Deberán validar nuevamente su registro como candidatos independientes	Sin información adicional

Fuente: Elaboración propia con base en Zepeda y Santana (2018) y Sánchez (2018).

## Fuentes consultadas

- Aparicio, Javier. 2017. "Tiempos de reelección". *Excélsior*, 2 de abril, sección Nacional. [Disponible en <https://m.excelsior.com.mx/opinion/javier-aporicio/2017/02/04/1144171> (consultada el 20 de octubre de 2018)].
- Bentham, Jeremy. 2000. *Tácticas parlamentarias*. México: Cámara de Diputados.
- Campos, Emma. 2003. Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997. En Dworak 2003b, 98-151.
- Carey, John. 2006. *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: CIDE.
- Constant, Benjamin. 1988. Principles of politics applicable to all representative governments. En *Constant. Political writings*, ed. Biancamaria Fontana, 169-305. Cambridge: Cambridge University Press.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México: Editorial Sista.
- Dworak, Fernando. 1998. *La Constitución sin la dictadura. Un estudio sobre la organización de los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, 1857-1880*. Tesis de licenciatura, ITAM.
- . 2003a. La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada. En Dworak 2003b, 155-205.
- , coord. 2003b. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE/Cámara de Diputados.
- . 2011. Estudio introductorio. En *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, coords. Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivas

- Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza, 13-29. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- . 2017. ¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales. En *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*, coords. Cornelio Martínez López, Rosa María Mirón Lince y Pedro José Zepeda, 131-44. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- y María de Lourdes Ramírez Flores. 2011. *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Guerra, François-Xavier. 1988. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. T. I. México: FCE.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2015. México: Tirant lo Blanch.
- Marván Laborde, María y Arturo Espinosa Silis. 2017. “Reelecciones políticas: el desastre que viene”. *Nexos*, 1 de julio. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=32803> (consultada el 18 de septiembre de 2018).
- Mejía Acosta, Andrés. 2003. La reelección legislativa en Ecuador: carreras políticas, relación electoral y disciplina de partido (1979-2003). En Dworak 2003b.
- Rendón Arias, Iliana. 2017. *Los efectos de la reelección consecutiva en el comportamiento legislativo. Los congresos locales en México*. Tesis de doctorado, Flacso.
- Sánchez Morales, Jorge. 2018. *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Strøm, Kaare. 1997. Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies. En *Members of Parliament in Western Europe*, comps. Wolfgang C. Müller y Thomas Saalfeld, 155-74. Londres: Frank Cass.
- Tenorio Antiga, Xiuh Guillermo y Fernando Dworak. 2014. *Modernidad vs. retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia*. México: Polithink/2 Tipos Móviles.
- Weldon, Jeffrey. 1997. The political sources of presidentialism in Mexico. En *Presidentialism and democracy in Latin America*, comps. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, 225-58. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 2003. El Congreso, las maquinarias políticas y el “Maximato”: las reformas no-reeleccionistas de 1933. En Dworak 2003b, 33-53.
- Zepeda Gil, Raúl y Ricardo Santana Gómez. 2018. “Reelección consecutiva en las entidades de la República Mexicana”. *Boletín Informativo* 27 (septiembre): 1-4.



*Reelección inmediata, retos de su regulación.*  
*Análisis de la reforma política de 2014*  
fue editada en noviembre de 2019  
por la Dirección General de Documentación  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,  
Coyoacán, Ciudad de México.

La aplicación de la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales plantea desafíos normativos. Asimismo, la dinámica que esa reforma imponga llevará a otra ronda de adecuaciones normativas. En cada uno de estos escenarios, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sentará criterios y sus decisiones serán cruciales en el perfeccionamiento de la democracia en México.

En la obra se identificarán los antecedentes de la reforma constitucional en materia de reelección inmediata desde los estudios existentes en la ciencia política. Posteriormente, se revisará la regulación, su aplicación a partir de 2017 y los criterios del TEPJF en la materia. Finalmente, se hará una prospectiva que ayude a identificar las futuras decisiones en materia de control constitucional.

### **Fernando Francisco Dworak Camargo**

Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido.

Coordinador del “Diplomado en planeación y operación legislativa” en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Es profesor de asignatura y ha impartido cátedra en diversas instituciones académicas del país. Se desempeña como analista y consultor político.

Entre sus libros se encuentra *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, del cual es coordinador y coautor. Colabora en los portales Indicador Político y Etcétera, así como en la *Primera Emisión de MVS Noticias*.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

ISBN: 978-607-708-477-8



9 786077 084778