



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGUNDA VUELTA ELECTORAL PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ÁNGEL PÉREZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

José Ángel Pérez Hernández, Diputado del Grupo Parlamentario de Encuentro Social a la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6º numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La elección presidencial de 2018 (Instituto Nacional Electoral, 2018) arrojó un inopinado resultado en el que el candidato ganador obtuvo 30,113,483 de votos válidos, lo que representó un 53.1936%; es decir, una mayoría absoluta, escenario inédito en la era moderna, pues desde la elección de 1994 ello no había ocurrido.

Vicente Fox venció en 2000 con una coalición PAN-PVEM al alcanzar 43%. Felipe Calderón con el PAN triunfó con 37% en 2006. Enrique Peña Nieto, en alianza del PRI con el PVEM, lo hizo con 39% en 2012 (Beltrán, 2016). Lo anterior, que dibujaba escenarios paralelos de negociación y construcción de acuerdos en el Congreso, para efectos del Presidente de la República, implicaba también un dejo de insatisfacción ciudadana por la alta probabilidad que, sumados los sufragios nulos y los efectuados en favor del resto de los candidatos, el ganador concentrara un número menor de votos, poniéndose en duda su legitimidad.



José Ángel Pérez Hernández
DIPUTADO FEDERAL POR EL DISTRITO 6 DE COAHUILA
INICIATIVA



Es innegable que, desde el modo específico de ser y actuar de quienes representamos al pueblo en el Poder Legislativo Federal, nuestra aportación para el desarrollo democrático de México pasa por el indispensable trabajo de poner al día y a la vanguardia nuestro entramado legal e institucional. Ello implica una revisión, con altura de miras y visión de largo plazo, a la permanente necesidad de contar con contrapesos al poder que sean, además de eficaces, socialmente útiles y que no se pierda de vista la importancia de los valores democráticos.

De acuerdo con el Doctor César Astudillo, para nadie es extraño que la historia de la transición política mexicana constata que los actores políticos, durante los últimos treinta años, privilegiaron, no sin dificultades, una política reformista encaminada a la generación, el desarrollo y el fortalecimiento del pluralismo político, hasta lograr transformar al sistema monocolor hasta entonces imperante. El cambio, como no podía ser de otra manera, evidenció sus primeros inicios al dificultar, y en ocasiones paralizar, la toma de ciertas decisiones que sin importar la maquinaria representativa, se tomaban con un grado de eficiencia máximo al provenir de un único centro de poder. En un entorno como el que se describe, la representación legislativa, más que una instancia verdaderamente decisoria, hacía las veces de institución legitimadora de decisiones tomadas unilateralmente por el presidente de la República.

Mientras existió un partido hegemónico que logró gobernar sin contrapesos, la oposición política conquistó paulatinamente los beneficios de la pluralidad; el peso específico adquirido permitió ir aminorando la influencia de las decisiones presidenciales con el objeto de recuperar el ámbito de actuación que constitucionalmente correspondía al Congreso (Astudillo, 2010).



José Ángel Pérez Hernández
DIPUTADO FEDERAL POR EL DISTRITO 6 DE COAHUILA
INICIATIVA



Mirando por el retrovisor, es posible descubrir que, la lucha por un entorno político que permita la expresión justa, libre y legítima de la diversidad, es una brega inacabada (y eterna) que no está exenta de regresiones, mismas que debemos limitar y, en su caso, impedir se reproduzcan. La presente iniciativa persigue, a través de la segunda vuelta –o *ballotage*- el reforzamiento de la legitimidad del presidente sin que ello amerite el descuido de la pluralidad en el congreso.

Nuestro sistema de gobierno presidencial proviene de un Congreso Constituyente de 1917 que, de acuerdo con Diego Valadés, *no se detuvo a discutir las opciones entre los sistemas presidencial y parlamentario. Sus referentes inmediatos eran el fracaso de la Constitución decimonónica, las tres décadas de la dictadura del general Porfirio Díaz, y el duro revés significado por el derrocamiento y asesinato del presidente Francisco I. Madero. La Revolución, iniciada en 1910, se tradujo en una esperanza democrática. Madero era un demócrata convencido y simpatizaba con el sistema parlamentario. En su corto gobierno (1911-1913) impulsó la modernización del sistema electoral, el estatus legal de los partidos políticos y la libertad irrestricta del Congreso.*

(...)

Al instalarse el Constituyente, en diciembre de 1916, el nuevo dirigente revolucionario, Venustiano Carranza, se pronunció en contra del sistema parlamentario y abogó por un sistema presidencial fuerte. De una manera simplista se atribuyó la caída de Madero no a la madeja de intereses que conspiraron en su contra, sino a su supuesta debilidad, originada en su vocación democrática. En esas condiciones, los constituyentes pusieron los cimientos jurídicos para el ejercicio autoritario del poder presidencial (Valadés, 2011).



José Ángel Pérez Hernández
DIPUTADO FEDERAL POR EL DISTRITO 6 DE COAHUILA
INICIATIVA



Con todos los excesos conocidos del presidencialismo imperial y las conquistas que parteaguas históricos como 1968, 1971; 1985; 1988 y 1994, en que la sociedad civil organizada y movilizada empezó a tomar su destino en las manos, abriendo el camino para una participación no cooptada ni mediatizada, hoy México cuenta con un sistema electoral cuya fortaleza institucional de 20 años y normativa en continua evolución merecen ser defendidas y consolidadas.

Dispone el inciso b) de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 116 constitucional que, en *el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de **certeza**, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad* (énfasis añadido).

Con esta manifestación expresa de los principios del derecho electoral, queda claro que es fundamental robustecer la libertad y autonomía de tan importante función estatal. La Constitución, las leyes electorales secundarias, así como el Instituto Nacional Electoral, deben ser apreciadas con el cristal de piedras angulares del Estado y por encima de visiones cortoplacistas de gobierno.

De acuerdo con Angélica Hernández Reyes, citando a De Andrea Sánchez, *la aparición formal del Ballotage se da en Francia en el siglo XIX (1852), a partir de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, el cual volvió a ser aplicado en la Tercera República y reapareció en la V República Francesa a través de la Constitución de 1958, a partir de entonces fue utilizado en casi todo el Viejo Continente, cuyo propósito era reagrupar a las familias partidarias disminuyendo su fragmentación y produciendo una adecuada gobernabilidad.*

Más adelante, la propia autora señala que *la adopción de la segunda vuelta electoral en Latinoamérica, se da en los setentas a raíz de los movimientos democratizadores en varios países, incorporándola inicialmente Costa Rica y*



Ecuador; en los ochentas y noventas es plasmada constitucionalmente en trece de los dieciocho países más importantes con sistema de gobierno presidencial: Uruguay, Brasil, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Perú, República Dominicana y Argentina (Hernández Reyes, 2007).

De acuerdo con un espléndido artículo de Arias y Ayala de 2017, hasta dicho año, analizando a América Latina, incluyendo a todos los países continentales (salvo Guyana y Surinam) y a los tres países más grandes del Caribe (Cuba, Haití y República Dominicana), lo que constituía un universo de 21 países, en 14 incluyeron la segunda vuelta o balotaje para la elección presidencial en su Constitución.

Adelante, señalan que, al investigar las fechas de implementación del balotaje en los distintos países y el contexto histórico en el que se dieron, se encontraron coincidencias en las circunstancias en las que cambió el andamiaje institucional. De los 14 países, diez incluyeron la segunda vuelta al hacer una nueva constitución y cuatro reformando la preexistente. De los diez que hicieron una nueva carta magna, nueve la hicieron o como parte de un proceso de transición a la democracia en donde antes no había elecciones o estaban arregladas para favorecer dictaduras, en su mayoría militares, o bien como parte de un proceso de reconciliación nacional al finalizar guerras civiles o guerrillas internas. Es decir, la constitución que incluía por primera vez el balotaje se dio como parte del proceso de renovación nacional en el que la segunda vuelta era uno de los mecanismos encaminados a asegurar una democracia electoral legítima y pacífica, o bien una democracia en la que la pluralidad del país se viera efectivamente representada.



Continúan expresando que los *otros cuatro países reformaron sus constituciones para incluir la segunda vuelta en contextos diversos, como pactos entre élites a favor de la democracia (Argentina y República Dominicana), resultados electorales muy cerrados (Uruguay), promesas que la oposición cumplía al llegar al poder (Nicaragua) o fraudes electorales evidentes (República Dominicana)*. Con lo anterior podemos ver que, aunque hay diferencias, existen ciertos patrones en los países que han incorporado la segunda vuelta, principalmente que *la intención de incorporarla al andamiaje institucional es siempre mejorar la calidad de la democracia y la competencia electoral* (el subrayado es nuestro).

Más adelante, nos recuerda y explica los episodios en que ha habido notables cambios de resultado en las primeras respecto de las segundas vueltas, como en *Perú (victoria de Fujimori sobre Vargas Llosa en 1990), Ecuador (victoria de Correa sobre Noboa en 2006), Colombia (victoria de Santos sobre Zuluaga en 2014), y, más recientemente, Argentina (victoria de Macri sobre Scioli en 2015)*. Sin embargo, lo más probable es que el cambio de ganador entre una y otra elección se deba a las circunstancias específicas de cada proceso, como el número de contendientes en primera vuelta y a quién deciden apoyar en la segunda, o a escándalos y aciertos/errores de la estrategia de campaña de un candidato en específico. (Arias Sánchez, 2017).

Bordando sobre el particular, Barrientos del Monte ha expresado que las *principales razones que han llevado a la adopción de la SVE (Segunda Vuelta Electoral) en los sistemas presidenciales latinoamericanos son dos: primero, ofrecer una solución constitucional que maximice la legitimidad de origen del titular del Poder Ejecutivo para afrontar situaciones de gobierno dividido y, segundo,*



como un elemento centrifugador ante la tendiente fragmentación del sistema de partidos.

Abunda (Énfasis añadido): *De esta forma, se trató que la elección presidencial alcanzara una especie de modelo ideal: donde el presidente obtiene una amplia legitimidad electoral y su partido obtiene, o la mayoría absoluta en el Congreso, o la suficiente para coordinar los cambios que a nivel legislativo desea hacer **con el menor desgaste posible respecto a la negociación política con otros partidos.***

Prosigue (El subrayado es nuestro): *Las razones que llevaron a la implantación de la SVE en Latinoamérica son en parte las mismas ya señaladas más arriba, tales como: ampliar el margen de legitimidad del presidente como una forma de asegurar la gobernabilidad, fomentar la construcción de mayorías gobernantes, darle al electorado dos oportunidades de seleccionar al mejor candidato y medir la preferencia real de los partidos.*

Pero dichas consideraciones sólo adquieren sentido en el contexto de los procesos (de) democratización de las últimas dos décadas que se abocaron a superar las traumáticas experiencias de las dictaduras militares. El debate en Latinoamérica sobre la construcción y las reformas a los sistemas electorales se centró en: a) Que fueran instrumentos que aseguraran la equitativa representatividad de los intereses de la sociedad y de las fuerzas políticas; b) Que fortalecieran el sistema de partidos, pero principalmente; c) Que garantizaran la gobernabilidad democrática para impedir el resurgimiento de los autoritarismos. (Barrientos del Monte F. 2., 2004).

El mismo autor, en un texto de 2019, alerta (el subrayado es nuestro):

Como toda fórmula electoral, la SVE tiene efectos esperados; no obstante, se ha mostrado que hay más efectos no esperados. Dentro de estos últimos, está que la confirmación no genera lógicas diferentes a las que se hubieran logrado con una sola vuelta; además, los casos de reversión tienen dos efectos: uno, se puede castigar votando estratégica y punitivamente para evitar a un candidato que tiene más porcentaje de rechazo que de aceptación; aunque, dos, también se puede elegir a un presidente con alta legitimidad artificial, pero con gobierno dividido. Ésta es la consecuencia no esperada más grave.

E ilustra recordándonos que los *casos de Perú, con Pedro Pablo Kuczynski, y de Brasil, con Dilma Rousseff, que en 2016 tuvieron que abandonar su cargo en un contexto de crisis política, muestran los efectos que la SVE no genera por sí sola, más que fomenta debido al artificio de la legitimidad de origen, que termina siendo inflada por el mecanismo* (Barrientos del Monte F. 2., 2019).

La segunda vuelta para la elección Presidencial es una propuesta posible y deseable que, durante muchas legislaturas, se ha quedado en el tintero y hoy, con la coyuntura política presente, se vuelve oportuno retomar.

En algún documento sin autor conocido y que ha circulado por el Congreso en estos días, de manera rudimentaria se ha expresado que *A partir de la elección Presidencial de la 2000 las elecciones electorales (sic) para Presidente de la República, han sido más competitivas, dando resultados muy cercanas entre los dos candidatas punteros (sic)*. Se supone que, en el fondo, se trata de alertar sobre la necesidad de dar toda la legitimidad a la elección presidencial.



José Ángel Pérez Hernández
DIPUTADO FEDERAL POR EL DISTRITO 6 DE COAHUILA
 INICIATIVA



La presente iniciativa persigue plasmar, en nuestra Carta Magna, los principios mínimos indispensables para que, en la legislación secundaria y en las normas reglamentarias correspondientes, se desarrolle con mayor especificidad los *cómos* de un *qué* en razón de darle un refresco democrático al sistema político mexicano.

Las ventajas de la segunda vuelta electoral para la elección presidencial, ya se ha reiterado que orbitan y parten del tema de la legitimidad, es que se apegan a un resultado en las urnas, respetando los anhelos de las mayorías. Acaso, es importante reconocer, en esta oportunidad, que se estaría aumentando el costo financiero de la democracia al duplicar el número de jornadas dentro de un proceso electoral; no obstante, de cualquiera análisis costo – beneficio, se desprende la oportunidad y bondad de la iniciativa que ahora se somete a la consideración de esta Soberanía por encima de otras consideraciones.

De este modo, se considera indispensable, con la mayor altura de miras, reforzar, desde ahora, al Instituto Nacional Electoral para que, en lo legal y en lo presupuestal, las y los legisladores podamos darle las herramientas para que la elección intermedia de 2021 mantenga y supere el nivel de excelencia que, trienalmente, se ha impreso a la función electoral del Estado Mexicano, para beneplácito de la democracia y provecho de la ciudadanía.

Para ilustrar mejor la razón de pedir, se incluye a continuación un comparativo de la propuesta:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Texto vigente	Propuesta
Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los	Artículo 81. La elección del presidente será por mayoría

Texto vigente	Propuesta
<p>términos que disponga la ley electoral. El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.</p>	<p>absoluta de los sufragios emitidos de manera universal, libre, secreta y directa por los ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal y en los términos que disponga la ley electoral. Si ningún candidato o candidata obtuviere dicha mayoría, se celebrará una nueva jornada, denominada segunda vuelta electoral, que tendrá lugar dentro de las cuatro semanas posteriores, a la que sólo concurrirán los dos candidatos o candidatas que hubieren obtenido el mayor número de sufragios en la primera jornada electoral, de tal manera que pueda ser declarado Presidente quien obtuviere el mayor número de votos en la segunda vuelta electoral, en los términos que disponga la ley electoral. El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.</p>



Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGUNDA VUELTA ELECTORAL PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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

Artículo 81. La elección del presidente será **por mayoría absoluta de los sufragios emitidos de manera universal, libre, secreta y directa por los ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal** y en los términos que disponga la ley electoral. **Si ningún candidato o candidata obtuviere dicha mayoría, se celebrará una nueva jornada, denominada segunda vuelta electoral, que tendrá lugar dentro de las cuatro semanas posteriores, a la que sólo concurrirán los dos candidatos o candidatas que hubieren obtenido el mayor número de sufragios en la primera jornada electoral, de tal manera que pueda ser declarado Presidente quien obtuviere el mayor número de votos en la segunda vuelta electoral, en los términos que disponga la ley electoral.** El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.



José Ángel Pérez Hernández
DIPUTADO FEDERAL POR EL DISTRITO 6 DE COAHUILA
INICIATIVA



TRANSITORIOS

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2020.

Atentamente

José Ángel Pérez Hernández
Diputado Federal



Bibliografía

- Arias Sánchez, D. y. (Septiembre de 2017). *Lecciones desde América Latina, Segunda vuelta*. Obtenido de Revista Democracia & Elecciones, editada por Strategia Electoral, S.C.:
<http://carlosgonzalez.mx/images/articulos/revista09Democraciayelecciones.pdf>
- Astudillo, C. (Enero de 2010). *Segunda vuelta electoral para la elección presidencial*. Obtenido de Boletín Mexicano de Derecho Comparado.:
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4652/6003>
- Barrientos del Monte, F. 2. (Marzo de 2004). *La Segunda Vuelta Electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos*. Obtenido de Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Apuntes Electorales:
https://www.researchgate.net/publication/236012489_La_segunda_vuelta_electoral_y_la_gobernabilidad_en_los_sistemas_presidenciales_latinoamericanos
- Barrientos del Monte, F. 2. (Marzo de 2019). *La Segunda Vuelta Electoral: orígenes, tipología y efectos*. Obtenido de Serie Breviarios de Cultura Política Democrática, Instituto Electoral del Estado de México:
<https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/breviario/Breviario%2036.pdf>
- Beltrán, U. y. (1o de Noviembre de 2016). Obtenido de ¿Qué pasaría en una segunda vuelta?: <https://www.nexos.com.mx/?p=30055>
- Hernández Reyes, A. (1 de Julio de 2007). *Sitio web de la Revista Quórum Legislativo Número 90, julio - septiembre de 2007*. Obtenido de
http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/185309/442854/file/Quorum_90%20jul-sept2007.pdf:
<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/193594/464442/file/segunda%20vuelta.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (8 de Julio de 2018). *Cómputos Distritales 2018 Elecciones Federales*. Obtenido de Presidencia - Nacional:
<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- Valadés, D. (Enero de 2011). *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*. Obtenido de Boletín Mexicano de Derecho Comparado:
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4674/6025>