

CASO REELECCIÓN EN EL MUNICIPIO DE TULUM, QUINTANA ROO

José Roldán Xopa

Nota introductoria
María Luisa Rodríguez Bravo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

17

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

**CASO REELECCIÓN
EN EL MUNICIPIO DE TULUM,
QUINTANA ROO**

COMENTARIOS A LA SENTENCIA
SX-JRC-3/2009
José Roldán Xopa

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
María Luisa Rodríguez Bravo

342.7976
R645c

Roldán Xopa, José.

Caso reelección en el Municipio de Tulum, Quintana Roo / José Roldán Xopa; nota introductoria a cargo de María Luisa Rodríguez Bravo. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

62 pp.; + 1 cd-rom. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertiente Salas Regionales; 17)

Comentarios a la sentencia SX-JRC-3/2009.

ISBN 978-607-708-162-3

1. Reección.
2. Elecciones Municipales – México.
3. Elecciones locales.
4. Municipios – Quintana Roo (México).
5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Xalapa (México) – Sentencias. I. Rodríguez Bravo, María Luisa. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL.
VERTIENTE SALAS REGIONALES**

Edición 2013

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-162-3

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente
Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrado Constancio Carrasco Daza
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dr. Alejandro Martín García
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Caso reelección en el municipio de Tulum, Quintana Roo	23

SENTENCIA

SX-JRC-3/2009	Incluida en CD
---------------------	----------------

PRESENTACIÓN

En cinco apartados, José Roldán Xopa revisa la sentencia de la Sala Regional Xalapa SX-JRC-3/2009, que confirmó el dictamen del Tribunal Electoral de Quintana Roo que validó la primera elección municipal para el ayuntamiento de Tulum.

El problema jurídico se centra en que el candidato de la coalición ganadora en la elección de Tulum había sido, de forma inmediata, regidor en el ayuntamiento de Solidaridad, lugar de donde se desprendió el municipio de Tulum. Entonces, el autor pregunta: ¿se puede considerar reelección inmediata la del candidato que había sido regidor en el primer municipio y luego postulado a alcalde en el segundo?

La respuesta de las sentencias tanto del Tribunal local como de la Sala Regional es que no, ya que, al ser dos entidades diferentes, el candidato no está en el supuesto de la reelección inmediata, que está prohibida constitucionalmente y que ha sido confirmada por los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, el análisis de Roldán Xopa muestra que las sentencias son imprecisas y llegan a caer en una desproporción al exigir la carga de la prueba a los demandantes para demostrar que los electores que habían sufragado por el candidato a regidor deben ser los mismos que votaron por el candidato a alcalde.

Para llegar a la conclusión anterior, el autor revisa en los tres primeros apartados los agravios y las respuestas dadas por los dos tribunales electorales. Posteriormente, en el apartado cuarto propone revisar la sentencia de la Sala Regional con un estándar de regularidad, que es la jurisprudencia S3ELJ 12/2000 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto de la prohibición de la reelección inmediata de cargos públicos.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Los temas que Roldán Xopa revisará son:

- a) La reelección y su relación con el órgano a cuya integración se refiere.
- b) La reelección y la demarcación territorial en la cual se efectúa.
- c) La reelección y la equidad en la contienda.
- d) La reelección y los derechos de los electores.
- e) La reelección y la renovación de los titulares en el ejercicio del gobierno.
- f) La reelección y la administración parcial de los fondos (municipales).

Respecto al punto de la identidad de los ayuntamientos y de la demarcación territorial de los dos municipios, el autor afirma que la sentencia es correcta pero insuficiente, en virtud de que se omite considerar que:

si bien se trata de dos órganos diversos, los mismos tienen un origen común y los elementos antes compartidos (territorio, población y recursos humanos, presupuestales y patrimoniales) plantean una relación de continuidad que es relevante para la determinación de la regularidad en la elección de las autoridades del nuevo municipio.

Así pues, la sentencia comentada define insuficientemente la relación orgánica entre Solidaridad y Tulum, dada la vinculación original entre ambos, y, en tal sentido, es insatisfactoria.

En el caso de la equidad en la contienda, Roldán Xopa encuentra que la Sala Regional no hizo mayor razonamiento, siendo éste un punto inserto en la reforma electoral de 2007-2008 y que ha sido materia de discusión para evitar el aprovechamiento de los cargos públicos con la finalidad de ganar elecciones.

Respecto a los derechos de los electores, el autor realiza un doble ejercicio: primero, un estudio cuantitativo acerca del núme-

ro de votantes y, posteriormente, uno de carácter subjetivo respecto a la posibilidad del cambio de preferencias electorales de éstos. Del supuesto del que parte Roldán Xopa es que los aspectos “no se implican necesariamente”.

Si la referencia cuantitativa acarrea problemas, la incorporación de las preferencias los empeora y daña la solidez de la decisión jurisdiccional. En términos simples, la Sala dice que para que haya identidad de los electores no solamente tiene que coincidir el número de éstos, sino también los votantes y las preferencias de los mismos. Lo anterior no solamente es improbable, sino imposible de conocer, dada la secrecía del voto.

Finalmente, en la renovación de los cargos públicos, el autor considera que en el caso analizado por lo menos una parte del electorado que estaba primero en el municipio de Solidaridad y posteriormente en el de Tulum tuvo la posibilidad de elegir de forma inmediata al mismo candidato las dos ocasiones.

El análisis de Roldán Xopa muestra una discusión interesante que es pertinente para el Tribunal Electoral, pues somete al examen de los académicos decisiones e interpretaciones que pueden generar polémica. Se les invita a leer, ponderar y reflexionar este comentario a la sentencia de Tulum, Quintana Roo.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

Sentencia SX-JRC-3/2009

*María Luisa Rodríguez Bravo**

Las reformas en materia electoral promulgadas en 2007 y 2008 imprimieron una nueva dinámica al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): la permanencia de sus Salas Regionales y la redistribución de competencias entre éstas y la Sala Superior tuvieron como su impacto más significativo el acercar la justicia electoral a las localidades del país más apartadas.

Entre los primeros retos que enfrentó la Sala Regional de la III Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, estuvo el de resolver en definitiva la problemática que se presentó con motivo de la primera elección constitucional en Tulum, Quintana Roo, a partir de su creación como municipio en 2008, la cual giró en torno a la aplicación del principio constitucional de no reelección en los ayuntamientos.

El propósito de estas líneas es dar al lector un panorama general del contexto histórico, del problema jurídico y de las consideraciones que sustentaron la sentencia dictada el 26 de marzo de 2009.

* Secretaría de estudio y cuenta de la Sala Regional Xalapa del TEPJF correspondiente a la III Circunscripción Plurinominal.

Antecedentes

Formación del municipio de Tulum, Quintana Roo

Antes de que la XII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo decretara que Tulum sería el noveno municipio de la entidad, su territorio era parte de la demarcación de Solidaridad.

Sin embargo, el elevado crecimiento poblacional y la concentración de recursos en las zonas turísticas provocaron rezagos en la infraestructura y en el equipamiento de las partes sur y maya del municipio (pese a los beneficios económicos obtenidos por las actividades de la zona), lo que motivó al Poder Legislativo local a dividir el territorio de Solidaridad y crear un nuevo ayuntamiento, que atendiera de manera directa las necesidades de la población rural y mejorara la calidad de los servicios que recibían (Congreso de Quintana Roo 2005).

Gobierno transitorio y elecciones

La implicación necesaria de esa decisión legislativa fue la instalación de un concejo municipal que asumió las funciones administrativas y políticas del nuevo municipio hasta la instalación de la primera autoridad electa popularmente.

El 21 de julio de 2008 fue publicada en el periódico oficial local la convocatoria a elecciones extraordinarias. En este proceso participaron los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Nueva Alianza y la coalición “Tulum es primero”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM).

Los resultados de la jornada electoral realizada el primero de febrero de 2009 mostraron la preferencia por los candidatos de la coalición, al haber obtenido 63.44% de la votación total emitida.

Juicio de nulidad (JUN/001/2009) ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo¹

Inconforme con el resultado, el PAN cuestionó ante el Tribunal local la elegibilidad de quien había resultado electo presidente municipal, ya que, desde su perspectiva, al haber sido cuarto regidor propietario en el ayuntamiento de Solidaridad durante el periodo 2005-2008, no podía ocupar nuevamente un cargo, debido a que esto resultaba contrario al principio de no reelección, consagrado en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El actor sustentó su petición en que el candidato había contendido en dos elecciones inmediatas y sucesivas para el cargo de miembro de un ayuntamiento, ya que la posición antes desempeñada fue obtenida en el proceso electoral ordinario anterior, de manera que los electores que habían votado para conformar la autoridad municipal en Solidaridad, fueron los mismos que sufragaron para designar a la de Tulum, sin que fuera impedimento que se tratara de ayuntamientos distintos.

Como argumento secundario, el PAN señaló que la continuidad del funcionario generaría que la nueva conformación del ayuntamiento tuviera una actitud parcial en la administración de los fondos económicos del municipio.

En cuanto al principio de no reelección, el juzgador local concluyó que no asistía la razón al demandante, porque:

1. Entre el periodo constitucional en que el ciudadano desempeñó el cargo de cuarto regidor (del 10 de abril de 2005 al 9 de abril de 2008) y la elección celebrada en febrero de 2009 había transcurrido otro proceso electoral ordinario, cuya jornada se realizó el 3 de febrero de 2005, en el que el presidente municipal electo ya no desempeñó cargo alguno, además de acreditarse que tampoco había formado

¹ La sentencia fue dictada el 11 de marzo de 2009.

**Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral**

parte del gobierno transitorio, de manera que no contendió en elecciones inmediatas y sucesivas; por tanto, no existía vulneración al principio de no reelección.

2. Para que exista reelección es necesario que el candidato contienda para un cargo de elección popular en el mismo órgano de gobierno, lo que en el caso no acontecía por tratarse de municipios distintos y, por tanto, integración de órganos diferentes.
3. La diferenciación territorial implica que el universo de ciudadanos que votaron en el municipio de Solidaridad no es exactamente el mismo que votó en las elecciones extraordinarias del municipio de Tulum.

Respecto a la administración de los recursos, el Tribunal consideró ineficaz el agravio, porque en términos del artículo 115, fracción IV, de la CPEUM cada municipio tiene la facultad de administrar libremente su hacienda y, en el caso, al tratarse de entidades distintas, Tulum recibiría recursos independientes de los de Solidaridad, administrados por un ayuntamiento renovado.

Por lo anterior, la autoridad local confirmó la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría a la planilla postulada por la coalición “Tulum es primero”.

Juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-3/2009

Al obtener una resolución adversa, el PAN acudió a la jurisdicción federal mediante un juicio de revisión constitucional electoral (JRC). En su demanda, planteó esencialmente cinco agravios para insistir en que el presidente municipal electo no reunía las cualidades para ocupar el cargo.

En este punto, es importante hacer notar que en el artículo 23, párrafo segundo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), el legislador concibió al juicio de revisión constitucional como un medio de impugnación

extraordinario, que posee como característica ser de estricto derecho, lo que significa que el órgano que resuelve está impedido para suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios, de manera que la controversia se analiza únicamente con base en lo expuesto en la demanda.

Precisado lo anterior, enseguida se presentan los argumentos del PAN y el correlativo estudio realizado por la Sala Regional.

Agravio 1

Inexacta aplicación de los artículos 115, fracción I, párrafo segundo de la CPEUM; 139 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; 11 de la Ley de Municipios de dicho estado, así como de la jurisprudencia emitida por el TEPJF de rubro “NO REELECCIÓN. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS”.

CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA

El Pleno determinó que el criterio de la autoridad responsable era correcto porque, al interpretar funcional y sistemáticamente el precepto constitucional federal con el del orden constitucional local, el Tribunal responsable determinó que el principio de no reelección implicaba que las personas que ocupen alguno de los cargos, ya sea por elección directa o indirecta, no podrían desempeñarse en la integración siguiente del mismo ayuntamiento.

Además, argumentó que el caso no encuadraba en el criterio jurisprudencial citado, porque la conformación del municipio de Tulum es distinta a la de Solidaridad y, por tanto, se trata de dos órganos de gobierno con diferentes necesidades sociales, políticas y administrativas.

La Sala determinó que lo anterior era acorde con la jurisprudencia, puesto que la finalidad de la no reelección consiste en que quienes hayan sido electos por votación directa como presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, o, en su caso, hayan sido designados por otros órganos (legis-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

laturas) para ejercer tales encargos, no puedan ser electos inmediatamente no sólo para desempeñar la misma función, sino cualquier otra; esto es, que quien ejerció como síndico pretenda ser presidente municipal, o éste quiera elegirse como regidor, porque lo que se trata de evitar es que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona para integrar un mismo órgano colegiado.

Agravio 2

La responsable analizó indebidamente una hipótesis del principio de no reelección no prevista en la legislación del estado, consistente en que no pueden ser electos para un periodo inmediato quienes se desempeñaron como presidente municipal, regidor o síndico por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad, y por ello concluyó que no quedaba acreditada la circunstancia de que el candidato electo hubiera ocupado algún cargo en el concejo municipal.

CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA

El Pleno consideró que no asistía la razón al actor porque, de acuerdo con la jurisprudencia, la restricción contenida en el principio de no reelección se aplica tanto a aquellos ciudadanos que se hubieran desempeñado como presidentes municipales, síndicos y regidores electos popularmente, como a los designados por otra autoridad para desempeñar alguno de dichos cargos.

Además, la Sala valoró que el Tribunal responsable consideró que la base sexta de la convocatoria a la elección extraordinaria acogía la segunda parte de la restricción en comento; por ello analizó la relación de nombres de quienes ejercieron funciones en el concejo municipal y los miembros del ayuntamiento electo, y advirtió que se trataba de ciudadanos distintos, de ahí que no se acreditaba su continuidad o secuencia como miembro de un mismo órgano de gobierno.

Agravio 3

El candidato electo viola el principio de no reelección, pues pretende ocupar el cargo de presidente municipal del ayuntamiento de Tulum a partir del 1 de abril de 2009, cuando concluyó su encargo como cuarto regidor el 9 de abril de 2008, circunstancia que acredita su continuidad como integrante del mismo órgano en elecciones inmediatas y sucesivas.

CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA

La Sala determinó que las circunstancias alegadas por el actor para demostrar la inelegibilidad del candidato electo, consistentes en haber fungido como cuarto regidor propietario del municipio de Solidaridad y haber sido electo presidente municipal de Tulum, no encuadraban en la restricción establecida en la norma constitucional, ya que para ello era indispensable que se reunieran dos elementos:

1. Que ambos cargos correspondieran al mismo órgano de gobierno; en este caso, del municipio de Solidaridad.
2. Que ello hubiera ocurrido de forma consecutiva; esto es, que al finalizar el periodo como regidor comenzara inmediatamente el ejercicio del cargo como presidente municipal, lo que en la especie no aconteció.

En el caso, la Sala consideró acertado que en la sentencia reclamada el Tribunal responsable hubiera tenido como premisa que si la restricción a que se ha hecho referencia se interpreta en el sentido de que los presidentes municipales, regidores y síndicos, electos directa y popularmente, no pueden contender ni elegirse a un cargo de elección que forme parte de la integración del ayuntamiento en el cual se desempeñaban de manera sucesiva, inmediata e ininterrumpida, entonces debían analizarse los antecedentes de los cargos desempeñados por el candidato cuestionado, para determinar si se había perpetrado en un órgano de gobierno.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El ejercicio comparativo entre los nombres de quienes integraron el ayuntamiento de Solidaridad durante los periodos 2005-2008 y 2008-2011 permitió concluir que el ciudadano en cuestión se desempeñó como cuarto regidor del 10 de abril de 2005 al 9 de abril de 2008, y que no fue electo de forma inmediata para el segundo trienio; por tanto, no existió la continuidad referida en el agravio.

Aunado a lo anterior, el Pleno consideró que aun cuando el actor no controvirtió las razones de la sentencia en lo relativo a que el universo de votantes no fue el mismo en las elecciones ordinarias de Solidaridad que en las extraordinarias de Tulum, era importante tener en cuenta el elemento poblacional cuando se estaba analizando una probable reelección.

La Sala concluyó que la división del territorio de Solidaridad tuvo como consecuencia no sólo la creación de un nuevo municipio, sino también la conformación de un nuevo cuerpo electoral, ya que, de acuerdo con las reglas de la lógica, la simple división de un territorio puede tener como consecuencia cambios notables en los resultados de una elección, pues las preferencias electorales varían dentro de un mismo territorio. Así, la división implica que el electorado sea distinto, ya que si sólo vota una porción de los pobladores que formaban parte del total del territorio, los resultados pueden ser diferentes.

Lo anterior quedó demostrado en el caso al comparar los porcentajes de ciudadanos inscritos en la lista nominal y los votos emitidos en cada elección (únicos datos ciertos que obraban en el expediente), con lo cual se obtuvo que los ciudadanos que votaron en la elección de Tulum corresponden sólo a 17.99% del total que votó para elegir al ayuntamiento de Solidaridad, por lo que resultaba imposible afirmar que el mismo electorado sufrió en ambas elecciones.

Agravio 4

Inconstitucionalidad del decreto que creó el concejo municipal.

CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA

La Sala consideró que el agravio era ineficaz porque pretendía controvertir un acto consumado de manera irreparable. Lo anterior, porque el concejo municipal se creó mediante el decreto 008, por el que se reformaron los artículos 127, 138, fracción VIII; 134, fracción II, y 135, fracción I, párrafo segundo, y se adicionó la fracción IX al artículo 128, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el periódico oficial del estado, el 19 de mayo de 2008, sin que el actor se hubiera inconformado con su emisión en el momento procesal oportuno.

Agravio 5

Falsedad en la consideración de la responsable relativa a que la elección del funcionario no implicaría parcialidad en la administración de fondos del municipio de Tulum.

CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA

El Pleno resolvió que el agravio era inoperante porque en el decreto 008 se determinó que, en tanto estuviera en funciones el concejo municipal de Tulum, se tendría que coordinar con el municipio de Solidaridad para el suministro de servicios públicos.

Al haberse desvirtuado los argumentos con los que el PAN pretendió revocar el fallo del Tribunal local y obtener en consecuencia la nulidad de la elección, la Sala Regional resolvió confirmar la sentencia reclamada.

Jurisprudencia

La Sala Regional apoyó sus consideraciones en la jurisprudencia S3ELJ 12/2000 de rubro ‘NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS’, emitida por la Sala Superior del TEPJF.

Consideraciones finales

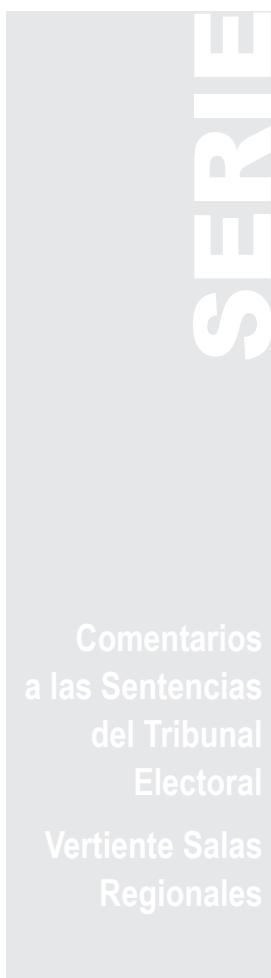
Esta resolución es trascendente en la impartición de la justicia electoral por la naturaleza del tema abordado, ya que la justa aplicación del principio de no reelección brinda directrices claras para identificar cuándo se está frente a una reelección:

1. Si el candidato es electo para el mismo órgano de gobierno, aunque en distinto cargo.
2. Si existe inmediatez entre el periodo que se concluye y el que se pretende iniciar.
3. Si el candidato es electo dos veces por el mismo electorado en un territorio coincidente.

CASO REELECCIÓN EN EL MUNICIPIO DE TULUM, QUINTANA ROO

*José Roldán Xopa**

EXPEDIENTE:
SX-JRC-3/2009



SUMARIO: I. Problema que se analizará; II. Antecedentes; III. Los problemas de la litis; IV. La sentencia y su estándar de regularidad; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Problema que se analizará

La sentencia que se comentará resuelve el reclamo del Partido Acción Nacional (PAN), que impugna la elección de Mariano Dzul Caamal, propuesto por la coalición “Tulum es primero” formada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al considerar que viola el principio constitucional de no reelección, contenido en el artículo 115, fracción I, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pues no era jurídicamente posible que ocupa-

* Agradezco la colaboración de Mercurio Cadena en la investigación.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

ra el cargo de presidente municipal de Tulum, Quintana Roo, en el periodo 2009-2011 si antes —2005-2008— ocupó y ejerció el cargo de cuarto regidor propietario en el ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, debido a que existiría continuidad en los cargos y en las dos elecciones, por ser inmediatas y sucesivas, así como una situación en la que, al ser considerado el municipio de Tulum una demarcación territorial que antes era parte de Solidaridad, también un sector de los votantes elegiría a quien había formado parte del gobierno anterior.

II. Antecedentes

La sentencia que se comentará tiene como origen, según se establece en su propio texto, la creación del municipio de Tulum, realizada mediante los decretos 007 y 008 de la XII Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicados el 19 de mayo de 2008 en el periódico oficial del estado.

Posteriormente, el decreto 008 se modificó mediante la publicación del decreto 016 —el 9 de junio siguiente, en el periódico oficial del estado—. En sus artículos transitorios segundo y tercero, inciso c, se estableció que el Instituto Electoral de Quintana Roo se encargaría de la organización del proceso electoral extraordinario para elegir al primer ayuntamiento constitucional de Tulum, Quintana Roo, y se señaló como fecha de toma de posesión el primer día de abril de 2009.

El 12 de junio de 2008 se publicó en el periódico oficial del estado el acuerdo emitido por la XII Legislatura de Quintana Roo, mediante el cual designó a los integrantes del concejo municipal de Tulum.

El 21 de junio del mismo año, la diputación permanente de la XII Legislatura de Quintana Roo expidió la convocatoria a elecciones extraordinarias para elegir al primer ayuntamiento constitucional del municipio mencionado.

Las elecciones municipales para la designación de miembros del primer ayuntamiento constitucional se realizaron el 1 de febre-

ro de 2009. El concejo distrital provisional del Instituto Electoral de Quintana Roo realizó, el 8 de febrero siguiente, el cómputo y la declaración de validez de los comicios, y otorgó la constancia de mayoría a la planilla postulada por la coalición “Tulum es primero” (PRI-PVEM), encabezada por Marciano Dzul Caamal.

Inconforme con los actos anteriores, el 11 de febrero de 2009, el PAN promovió un juicio de nulidad ante el Consejo Distrital Provisional de Tulum, Quintana Roo, aduciendo la inelegibilidad del candidato electo como presidente municipal.

El 11 de marzo, el juicio fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, concluyendo los resolutivos siguientes:

PRIMERO. Se confirma la declaración de validez de la elección de Miembros del Ayuntamiento de Tulum, y la entrega de las constancias de mayoría a los candidatos electos postulados por la Coalición “Tulum es primero”, integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México.

SEGUNDO. Notifíquese personalmente a la parte actora y al tercero interesado; y a la autoridad responsable mediante atento oficio, acompañando una copia certificada de la presente resolución, en términos de lo que se establecen los artículos 55, 59 y 61 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral (SX-JRC-3/2009, 44).

Contra la sentencia, el 16 de marzo de 2009, el PAN promovió un juicio de revisión constitucional (JRC), que es del conocimiento de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con sede en Xalapa, y ésta resolvió confirmar la resolución del Tribunal estatal.

III. Los problemas de la litis

La litis sobre la que resuelve la Sala Regional tiene como referente central los agravios del demandante, que son, principalmente, los siguientes:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

1. La violación del principio Constitucional de No Reección, contenido en el artículo 115 fracción I, párrafo Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y compartido por el artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo, y en concordancia con el artículo 11 de la Ley de los Municipios de Quintana Roo (SX-JRC-3/2009, 12).

El argumento principal, que para efectos de este comentario resulta central, es el que hace valer el accionante al precisar que la sentencia del Tribunal Electoral estatal contraría el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 12/2000 con el rubro "NO REELECCIÓN. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS".

Si bien el Tribunal Electoral estatal tomó en cuenta este precedente, señaló que

no encuadra en el asunto que nos ocupa y que la conformación del municipio de Tulum, Quintana Roo es totalmente distinto al conformado en Solidaridad, Quintana Roo, tratándose de dos órganos de gobierno municipal distintos con diferentes necesidades sociales y político administrativas (SX-JRC-3-2009, 13).

El accionante insiste en que, contrariamente a lo aducido por la autoridad responsable, la tesis de jurisprudencia de referencia S3ELJ 12/2000 sí es aplicable al presente caso.

La insistencia en el argumento es definitoria, en mi opinión, ya que en la jurisprudencia mencionada se hace referencia a las condiciones que son determinantes para considerar que se infringe la prohibición constitucional de la reelección. Dice la jurisprudencia:

NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.—De una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el Poder Revisor de la Constitución, dentro de la prohibición de reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, o de los demás funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo, de presidente municipal, síndico, regidor, o los demás indicados, sino también la de ocupar cualquier otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, para integrar un mismo órgano colegiado, por las razones siguientes: 1. En el proceso legislativo de inclusión en la Ley Fundamental del principio de la no reelección para el período inmediato en los ayuntamientos, se advierte que el objetivo fundamental consistió en impedir la perpetuación tanto de una persona como de un conjunto de ellas, mediante su enquistamiento durante períodos sucesivos en un órgano determinado, por considerar que con tal actuación se propiciaría el continuismo de un hombre, de un grupo de ellos o de camarillas, que pueden generar cacicazgos, crear el riesgo de abuso del poder con beneficios para intereses particulares y en detrimento de los de la colectividad, e impedir la participación de ciudadanos que puedan aportar nuevas ideas al ocupar algún cargo, hacer real la posibilidad de alternancia en el poder y ofrecer distintos estilos de gobierno. 2. La finalidad perseguida con el principio de la no reelección, se desprende de la redacción que prevalece en el precepto constitucional, pues el legislador, para evitar confusiones sobre su alcance, no empleó la expresión el mismo cargo, para indicar directamente que los presidentes municipales, regidores, síndicos y las personas que por

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñaran las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación, no podrán ser reelectos para el período inmediato. 3. La modalidad del principio de la no reelección que rige a los diputados y senadores, que admite la posibilidad de que un diputado en un período sea electo senador para el siguiente, o bien, que quien ya se desempeñó como senador, pueda ser elegido como diputado para el próximo período, no desvirtúa que la prohibición en los ayuntamientos tenga el alcance precisado, porque la esencia de la proscripción no radica en que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político para el período siguiente, sino en que no lo pueda ser para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano, y las Cámaras de Diputados y Senadores, si bien pertenecen a un mismo poder político, son dos órganos distintos, con facultades claramente diferenciadas, aunque coincidentes en la función legislativa, de manera que quien se desempeñe como senador, habiendo sido antes diputado, no podrá influir en las actividades de la Cámara de Diputados, o viceversa, puesto que los efectos de su proceder sólo se producen en el nuevo órgano en el que se actúa. 4. La elección de los integrantes de los ayuntamientos, se lleva a cabo en forma distinta que la de los diputados y senadores, pues su demarcación territorial es la misma para elegir tanto presidentes municipales, como regidores y síndicos, y por ende el electorado es el mismo; además dichos integrantes se eligen a través de una sola planilla de candidatos y no de personas en lo individual, esto es, con un voto se elige a todo un grupo y se rechaza otro grupo que se le presenta al elector como indivisible, por lo cual no puede elegir a un candidato a presidente de una planilla y a un síndico o regidor de otra. 5. La única excepción prevista por el Constituyente Federal para que algún integrante de cierto ayuntamiento (ya sea que haya ocupado el cargo de presidente municipal, regidor o síndico

por elección directa o indirecta, o bien, por nombramiento o designación de alguna autoridad o, incluso, desempeñando las funciones propias de esos cargos cualquiera que haya sido la denominación que se le hubiere dado) pueda ser reelegido para el período inmediato, es cuando el funcionario respectivo haya tenido el carácter de suplente, siempre y cuando no haya estado en ejercicio de cualquiera de esos cargos o desempeñado las funciones correspondientes, lo cual refleja el propósito de establecer una prohibición de reelección estricta entre los miembros de los ayuntamientos que en ningún momento pueda dar lugar a la simulación, razón por la cual no cabe una interpretación distinta que pretenda ampliar la única excepción prevista constitucionalmente. 6. Con el hecho de que los ayuntamientos se renuevan totalmente sin permitir la continuación de ningún funcionario anterior, mediante la rotación de cargos, se consigue que la nueva conformación tenga una actuación imparcial que le permita realizar una correcta administración de los fondos que reciba el municipio y proporcionar a la ciudadanía la atribución de mejores servicios públicos. 7. El establecimiento del principio en comento representa una medida que favorece la equidad y equilibrio en la contienda electoral, porque se presenta como un instrumento que de manera indirecta impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos. 8. No constituye obstáculo para esta interpretación, el hecho de que, en las leyes respectivas, se asignen ciertas atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, porque el titular constitucional del ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las funciones individuales aludidas sólo son complementarias, de ejecución o de representación. 9. La incorporación posterior en la Constitución del sistema de representación proporcional

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

para los ayuntamientos, mediante el cual se eligen algunos de sus funcionarios, no modificó o atemperó sustancialmente la ratio legis del acogimiento del principio de la no reelección, porque la aplicación dada ordinariamente por la legislación estatal a la representación proporcional consiste en que el cargo de presidente municipal, de síndico y de uno o más regidores, se eligen por el principio de mayoría relativa, por lo que con la interpretación contraria a la que se sostiene subsistiría la posibilidad de que un pequeño grupo de personas permaneciera más de un período en un ayuntamiento, mediante la rotación periódica de los puestos indicados, sin perjuicio de que el resto de regidores elegidos por el principio de representación proporcional, cambiara en cada elección. 10. Finalmente, el concepto gramatical del vocablo reelección que suele encontrarse en diccionarios y otra literatura, no puede servir de sustento para cambiar o desvirtuar el significado que claramente confirió a esa palabra el legislador en el precepto interpretado, pues éste debe corresponder con la voluntad de su autor (S3ELJ 12/2000, 189-92).

La tesis anterior enumera 10 elementos o referentes que funcionan como un estándar¹ útil para el contraste. En los argumentos del demandante destaca que el Tribunal Electoral estatal cambió el sentido de la argumentación de éste y, por tanto, la sustancia de lo reclamado, al considerar, el Tribunal, que no se estaba en un supuesto en el que la persona elegida hubiese ocupado un cargo en el concejo municipal. Lo alegado, dice el demandante, es que había ocupado un cargo de elección en el municipio de Solidaridad y, por tanto, ése debía ser el punto de referencia del Tribunal y no el concejo municipal de Tulum. Dice el agravio:

¹ El estándar de prueba es un concepto que permite superar la discrecionalidad y subjetividad del juez para valorar las pruebas y decidir de acuerdo con criterios preexistentes y razonables. En el caso citado, al ser la jurisprudencia el razonamiento medio derivado de un conjunto de casos, se erige como estándar. Acerca del concepto, véase Taruffo (2008, 154-8).

Lo anterior es así, si consideramos que los artículos 115 fracción I párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 136 de la Constitución Política de los Estados Libre y Soberano de Quintana Roo y el artículo 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, son concordantes, importando sobre el particular subrayar que el Artículo 115 fracción I segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece dos hipótesis de No Reelección a saber: la primera de ellas es aplicable a los miembros del ayuntamiento, entendidos por estos a los presidente municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, en tanto que la segunda de estas, se refiere para los demás funcionarios que son aquellas personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, (miembros del ayuntamiento, presidente municipal, regidores y sindico), cualquiera que sea la denominación que se les dé en ambos supuestos, nuestra carta magna establece que no podrán ser electos para el periodo inmediato, sin embargo, este segundo supuesto no se encuentra contemplado en la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Quintana Roo, ni en la Ley reglamentaria de los municipios del propio Estado, por lo que la Autoridad Responsable al entrar al estudio de las segunda hipótesis, que no fue la planteada por el recurrente en el Juicio natural, se encuentra excediéndose en sus facultades y tergiversando sus facultades de ministro resolutor, haciendo inaccesible la justicia electoral invocada, pues cambio el sentido de la argumentación de los agravios hechos valer, los cuales se enfocaban a la primera de las hipótesis mencionadas con antelación y no a la segunda hipótesis en el sentido y alcance que la autoridad responsable le dio en su resolución, pues señala que no quedo acreditada la existencia o previsión jurídica del ciudadano Marciano Dzul Caamal en algún cargo determinado dentro del Consejo Municipal que precedió al recién creado municipio de Tulum, Quintana Roo, lo que no se expuso en el

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

juicio de origen, ya que el artículo 115 de la ley fundamental en el apartado I segundo párrafo, en lo conducente, previene que: los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato y la constitución local en su artículo 139 y la ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo en su artículo 11 señalan: “Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que hayan Estado en Ejercicio, no podrán ser electos para el período inmediato como propietarios o suplentes, pero éstos si podrán serlo como propietarios a menos que hayan ejercido el cargo” (SX-JRC-3/2009, 15).

Otro de los agravios fundamentales reside en que al coincidir el territorio del nuevo municipio (Tulum) con parte del anterior (Solidaridad), los electores se encontrarían en una de las hipótesis a que hace referencia la jurisprudencia señalada (limitaciones en sus elecciones).

Ahora bien, el C. Marciano Dzul Caamal, candidato electo propuesto por la coalición “Tulum es Primero” formada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, viola el principio constitucional de “No Reelección”, contenido en la primera hipótesis del artículo 115 fracción I, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no es jurídicamente posible que ocupe el cargo de presidente municipal de Tulum, Quintana Roo, 2009-2011, si antes en el periodo 2005-2008 ocupó y ejerció el cargo de cuarto regidor propietario en el ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, habiendo continuidad en los cargos y en las dos elecciones por ser estas inmediatas y sucesivas, ya que al crearse el municipio de Tulum, Quintana Roo y contender el C. Marciano Dzul Caamal, en la primera elección libre, periódica y auténtica de dicho municipio, para ocupar un cargo de elección popular,

terminando su gestión en el ayuntamiento de Solidaridad Quintana Roo, el día 09 de abril del año 2008 y pretendiendo empezar una nueva gestión municipal el primero de abril del año 2009 en el diverso municipio de Tulum, Quintana Roo, no es de perderse de vista que el municipio de Tulum, Quintana Roo, nace de la circunscripción territorial del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, por lo que al crearse el Distrito Electoral de Tulum, Quintana Roo con 5 secciones con 32 casillas que se encontraban insertas en el Distrito Electoral del municipio de Solidaridad Quintana Roo, se desprende que una porción de los electores que actualmente ocupan el municipio de Tulum, son los mismos electores que votaron en la elección para el periodo 2005-2008, en la que el C. Marciano Dzul Caamal ejerció y ocupó el cargo de cuarto regidor propietario del ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, por ende aún y cuando existió un proceso local ordinario en Solidaridad Quintana Roo para el periodo 2008-2011, en el que no contendió para ningún cargo de elección popular el C. MARCIANO AZUL CAAMAL, también cierto es que participó en el primera elección del Municipio de Tulum, Quintana Roo, para el cargo de presidente Municipal, por lo que es concluyente afirmar que se trata de dos elecciones libres periódicas y autenticas por voto popular en forma sucesiva o continua, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que el Congreso del Estado de Quintana Roo haya creado un Gobierno de transición por designación denominado Consejo Municipal, precisamente porque el mismo no fue elegido democráticamente por el voto directo, libre, secreto, personal e intransferible de los Ciudadanos que integraron el recién creado Municipio de Tulum Quintana Roo (SX-JRC-3-2009, 16).

Asimismo, en los agravios se aduce que, al validar la elección, se afecta la equidad de la contienda, ya que se darían las condiciones que dañarían la igualdad y limitarían los derechos de los electores.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Por lo que respecta a que no se puede considerar que la futura actuación del C. MARCIANO AZUL CAAMAL, como Presidente Municipal Propietario del H. Ayuntamiento de Tulum, Q. Roo, se lleve a cabo de manera parcial en la administración de los fondos que recibe el Municipio y como consecuencia de ello privar a la Ciudadanía que habita en el recién creado Municipio de Tulum, la atribución de mejores servicios públicos, ya que sus órganos de gobierno, es decir, los integrantes del Ayuntamiento que fungirán para el periodo 2009-2011, son distintos a los que integran el actual Consejo Municipal, asimismo, el marco de electores no son los mismos que lo eligieron para el cargo de Cuatro Regidores del Ayuntamiento de Solidaridad Q. Roo, ni para fungir como Presidente Municipal en el Ayuntamiento de Tulum, además no está integrado un mismo órgano sino una Institución de carácter público, distinta y completamente renovada, esta aseveración por parte de la Autoridad es falsa, en virtud de que se debe considerar el hecho de que los Ayuntamientos se renuevan totalmente sin permitir la continuidad de ningún funcionario anterior, mediante la rotación de cargos, lo cual propicia que se consiga que la nueva conformación tenga una actuación imparcial que le permita realizar una correcta administración de los fondos que recibe el municipio en proporción a la ciudadanía y a la atribución de otorgar los servicios públicos. Por ello el establecimiento del Principio de “No Reelección” en comento, representa una medida que fomenta la equidad y el equilibrio en la contienda electoral, por que se presenta como un instrumento que de manera indirecta impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos, sin que sea un obstáculo para esta interpretación el hecho de que en las leyes respectivas, se sigan ciertas atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, por que el titular Constitucional del

Ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las atribuciones aludidas solo son complementarias de ejecución o de representación.

Pues para el caso en particular del presente Juicio de Revisión Constitucional, la demarcación territorial para la elección de Miembro del Ayuntamiento en el proceso local 2009-2011, es la misma que la elección 2005-2008, pues el Municipio de Tulum, de reciente creación se encontraba inserto en el territorio del Municipio de Solidaridad, tan es así que el gobierno de transición fue creado con el fin de coordinar con el Gobierno Municipal de Solidaridad, la preparación de los procesos de transferencia de los servicios públicos e infraestructura, así como lo relativo al catastro, registros fiscales y Contables y demás información necesaria para la continuidad en la prestación de los servicios públicos, incluida su Hacienda Pública, [...] y al no renovarse totalmente se crean vicios en los funcionarios municipales, ya que éstos no tienen una actuación imparcial, contrario a lo señalado por la Autoridad Responsable en la resolución que se combate púes la Constitución del Estado de Quintana Roo, en su fracción IX del artículo 128, establece que los Municipios del Estado de Quintana Roo tienen Personalidad Jurídica y patrimonios propios, autónomos en su gobierno interior y libres en la administración de su hacienda, por lo cual no debemos perder de vista, que cuando se creó el Municipio de Tulum, Quintana Roo, no existió ni se contempló partida presupuestal para tal fin, por lo que fue el propio Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, quién le suministró recursos económicos para la prestación de los servicios públicos, tal y como quedó precisado y fundado en este mismo párrafo, por lo anterior se concluye que cuando una misma persona integra un mismo órgano colegiado, tratándose de los Ayuntamientos de Solidaridad y demarcación territorial la misma que la elección inmediata anterior y, por ende, el electorado es el mismo, de donde deviene la inelegibilidad

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de MARCIANO AZUL CAAMAL, para fungir como Presidente Municipal de Tulum, Qunyana(sic) Roo, precisamente porque se trata, sin lugar a dudas, de dos elecciones consecutivas, en un mismo territorio y con el mismo electorado, en una parte de éste, lo que transgrede el Principio Constitucional de NO REELECCIÓN, pues la elección de ésta persona como Presidente Municipal, no garantiza una contienda justa, equitativa, legal y con plena independencia, por el contrario su actuación en tal proceso electoral, deviene a ser parcial. Lo anterior resulta también congruente con lo establecido en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución federal, en el sentido de que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, lo cual en manera alguna sería posible si sólo tal grupo de ciudadanos ocupara recurrentemente y en forma indefinida los cargos de gobierno municipal, además de que atentaría contra la renovación de los cuadros de militancia de los partidos políticos y las opciones que como candidatos pudieran ofrecer la ciudadanía (SX-JRC-3-2009, 19).

Establecidos los anteriores agravios como los relevantes para el análisis, procederé a analizar los problemas jurídicos a los que se refiere la sentencia, dividiéndolos en los siguientes:

- a) La reelección y su relación con el órgano a cuya integración se refiere.
- b) La reelección y la demarcación territorial en la cual se efectúa.
- c) La reelección y la equidad en la contienda.
- d) La reelección y los derechos de los electores

- e) La reelección y la renovación de los titulares en el ejercicio del gobierno.
- f) La reelección y la parcialidad en la administración de fondos.

IV. La sentencia y su estándar de regularidad

En este apartado se analizará la sentencia contrastándola con su estándar de regularidad, que para el efecto lo constituye la jurisprudencia del TEPJF a la que se ha aludido. Lo anterior no es solamente porque al ser una Sala Regional está vinculada por la doctrina de la Sala Superior, sino porque la propia sentencia establece que tal precedente es su punto de contraste.

Para mayor claridad del asunto anterior, y no obstante que se ha transcrito el precedente, en esta parte del análisis se reiterará, separando los puntos que contiene con el fin de tener una mayor claridad.

1. El objetivo fundamental de la prohibición constitucional consistió en impedir el enquistamiento de personas durante períodos sucesivos en un órgano determinado, pues originaría beneficios para intereses particulares en detrimento de los de la colectividad, e impediría la alternancia.
2. La finalidad perseguida con el principio de no reelección es que los presidentes municipales, regidores, síndicos y las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñaran las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación, no sean reelectos para el periodo inmediato.
3. La modalidad del principio de la no reelección que rige a los diputados y senadores, que admite la posibilidad de que sean elegidos en el próximo periodo en Cámaras diversas a las de su elección precedente, no desvirtúa que la prohibición en los ayuntamientos tenga el alcance pre-

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

cisado, porque la esencia de la proscripción no radica en que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político para el periodo siguiente, sino en que no pueda serlo para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano.

4. La elección de los integrantes de los ayuntamientos se lleva a cabo en forma distinta que la de los diputados y senadores, pues su demarcación territorial es la misma y por ende el electorado es el mismo; además, eligen mediante una sola planilla de candidatos y no de personas, por lo que se le presenta al elector como indivisible.
5. La única excepción prevista para que algún integrante de un ayuntamiento pueda ser reelegido para el periodo inmediato, es cuando el funcionario haya tenido el carácter de suplente, siempre y cuando no haya estado en ejercicio de cualquiera de esos cargos o desempeñando las funciones correspondientes.
6. Al renovarse totalmente sin permitir la continuación de ningún funcionario anterior, mediante la rotación de cargos, se consigue una actuación imparcial que permite una correcta administración de los fondos que reciba el municipio y proporcionar a la ciudadanía mejores servicios públicos.
7. La no reelección favorece la equidad y el equilibrio en la contienda electoral, porque impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección aprovechen ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en votos.
8. No es obstáculo el hecho de que, en las leyes respectivas, se asignen atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, porque el titular constitucional del ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las funciones individuales aludidas sólo son complementarias, de ejecución o de representación.

9. El sistema de representación proporcional para los ayuntamientos no modificó o atemperó sustancialmente la *ratio legis* del principio de no reelección, pues al elegirse al presidente municipal, síndico y uno o más regidores por el principio de mayoría relativa, un pequeño grupo de personas permanecería más de un periodo en un ayuntamiento, mediante la rotación periódica de los puestos indicados.
10. Finalmente, el concepto gramatical del vocablo reelección que suele encontrarse en diccionarios y otra literatura no puede servir de sustento para cambiar o desvirtuar el significado que claramente confirió a esa palabra el legislador, pues éste debe corresponder con la voluntad de su autor.

Desglosados los aspectos de la interpretación, se hará el ejercicio de contrastar el precedente transcrita con los puntos tratados en la sentencia, según se enumeró en la parte final del apartado anterior.

La selección de estos puntos se debe a que son los que se plantean como centrales en la sentencia de la Sala Regional, lo cual no significa que sean los únicos a tratar. Una vez hecha la revisión previa se procederá a realizar un análisis de los argumentos que, tanto en la sentencia como en los precedentes del Tribunal Electoral, se ha dado a la reelección, y se revisará lo que denominaré “la teoría constitucional jurisdiccional de la reelección”. Lo anterior, considero que tiene relevancia, ya que el tema ha sido objeto de discusión intensa en un escenario en el que el Congreso ha debatido la imposibilidad de flexibilizar la prohibición de la reelección en los congresos y en los municipios. En este contexto, resulta pertinente examinar las afirmaciones que se han dado como válidas en los tribunales para justificar la no reelección.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

La reelección y la identidad del órgano

Este punto guarda relación con los criterios antes enumerados del uno al tres. Al abordar el agravio en el que se trata el tema relacionado con el subtítulo, la Sala Regional considera que

no le asiste la razón al enjuiciante, ya que el principio de la no reelección implica que los integrantes de un Ayuntamiento deben elegirse en procesos democráticos y las personas que ocupen alguno de los cargos, ya sea por elección directa o indirecta, no podrán desempeñarse en la integración siguiente del mismo Ayuntamiento [para el periodo inmediato] (SX-JRC-3-2009, 27).

Así pues, dice la Sala, debido a que el municipio de Tulum es distinto al de Solidaridad y, por tanto, se trata de dos órganos de gobierno municipal con diferentes necesidades sociales y políticas administrativas, el referido candidato electo no se sitúa en las hipótesis del criterio jurisprudencial referido. El criterio establece que la no reelección consiste en que quienes hayan sido electos popularmente por votación directa como presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, o, en su caso, hayan sido designados por otros órganos (legislaturas) para ejercer tales encargos, no puedan inmediatamente ser electos no sólo para desempeñar la misma función, sino cualquier otra; esto es, que quien ejerció como síndico pretenda ser electo presidente municipal, o éste quiera elegirse como regidor; ello porque lo que se trata de evitar es que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona para integrar un mismo órgano colegiado, concluye el Tribunal.

El razonamiento anterior es destacable, ya que al argumento formal relativo a la no coincidencia del órgano se agrega uno fáctico: “las diferentes necesidades sociales, políticas y admi-

nistrativas". Como se verá posteriormente, con tal afirmación el Tribunal pretende justificar, recurriendo a apreciaciones de la realidad, la no reelección.

De esta suerte, para que Marciano Dzul Caamal —al haber fungido como regidor del ayuntamiento de Solidaridad en el periodo 2005-2008 y haber resultado electo presidente municipal del ayuntamiento de Tulum para 2009-2011— actualizara la prohibición en comento, dice la sentencia, sería indispensable que se reunieran dos elementos: que ambos cargos obtenidos por dicho ciudadano correspondieran al mismo órgano de gobierno del municipio de Solidaridad y que ello hubiere ocurrido de forma consecutiva, es decir, que al finalizar el periodo 2005-2008, habiéndose desempeñado como regidor cuarto, en el correspondiente a 2008-2011 comenzara el ejercicio del cargo de presidente municipal, lo cual, dice la sentencia, no sucedió.

El argumento de la Sala Regional con el que sostiene que la elección se dio para distintos órganos es formalmente correcta, ya que es posible distinguir entre los municipios de Solidaridad y Tulum como entidades jurídicas y, por tanto, centros de imputación diversos. En tal sentido, el contraste con el precedente que se toma como referencia es adecuado, sin embargo, insuficiente. La afirmación anterior se formula en atención a que tal criterio (diversos órganos) se relaciona con el resto de los elementos o criterios establecidos en la jurisprudencia de la Sala Superior.

Lo peculiar del caso, y que está presente en la sentencia pero no se explicita con mayor abundamiento, es que uno de los órganos —el municipio de Tulum— fue creado a partir de la división territorial de Solidaridad. Así, parte de los elementos del municipio de Solidaridad integraron los del nuevo órgano, en particular: el ámbito territorial y el personal de validez. Asimismo, la estructura administrativa y presupuestal del nuevo municipio se desprendieron de la organización administrativa y presupuestal de Solidaridad.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Los anteriores aspectos permiten afirmar que, si bien se trata de dos órganos diversos, los mismos tienen un origen común y los elementos antes compartidos (territorio, población y recursos humanos, presupuestales y patrimoniales) plantean una relación de continuidad que es relevante para la determinación de la regularidad en la elección de las autoridades del nuevo municipio.

Así, aun cuando se trate, en efecto, de dos órganos, las relaciones jurídicas de los mismos no son claramente independientes. Para aclarar lo anterior: en el proceso de creación de un nuevo sujeto que se desprende de otro preexistente, las relaciones jurídicas establecidas serán de dos tipos, las creadas a partir del nuevo sujeto —que serán *ex novo*—, por ejemplo, Tulum será titular de la legitimación activa para promover una controversia constitucional. Sin embargo, y esto es lo relevante, también será posible que Tulum sustituya a Solidaridad en las relaciones jurídicas preexistentes y en las cuales Tulum se subroga como centro de imputación de las relaciones jurídicas antes correspondientes a Solidaridad.

Lo anterior amerita ser explicado con mayor amplitud. La utilidad teórica del concepto “órgano” —empleado por la jurisprudencia— es la de identificar a un centro de imputación jurídica. Desde su acuñación por Gierke, es útil para identificar las relaciones jurídicas con otros sujetos, sean públicos o privados (Santamaría 1998, 355).

Las relaciones jurídicas pueden colocar al órgano imputado en una situación activa o pasiva. En el primer caso, el municipio podrá ser titular de facultades, potestades, acciones y derechos. En su posición pasiva, será objeto de responsabilidad o de obligación. Por ejemplo, cuando el municipio recauda impuestos o ejecuta una multa, ejerce una función activa; si debe pagar una deuda pública o indemnizar a un particular, realiza una función pasiva.

De esta suerte, en el proceso de creación de un nuevo órgano a partir de otro preexistente, el primero adquiere las funciones

activas o pasivas que le son transferidas o subrogadas del anterior. Así, si el municipio anterior ejerció funciones de autoridad (aplicación de una multa) en las que el territorio sea una condición de la competencia, al crearse el nuevo órgano, la competencia y, por tanto, el derecho (la facultad) de cobro corresponderá al nuevo municipio. Igualmente, si Solidaridad adquirió una deuda para realizar obras en el nuevo territorio o tiene obligaciones para con los servidores públicos que pertenecerán al reciente municipio (por antigüedad), podrán ser heredadas por éste.

Así, la sentencia comentada define insuficientemente la relación orgánica entre Solidaridad y Tulum, dada la vinculación original entre ambos, y, en tal sentido, es insatisfactoria.

Asimismo, el concepto de órgano y de relación jurídica² es relevante para determinar las implicaciones en la reelección debido a que, si bien en una apreciación abstracta las mismas se establecen entre ficciones jurídicas, los seres humanos forman parte del elemento subjetivo del órgano y, por ende, adquiere relevancia la identificación de quienes actualizan las competencias o derechos de los órganos.

Se ha acreditado que puede ser posible una relación jurídica continua entre Solidaridad y Tulum, aun cuando los sujetos imputados sean distintos. Falta examinar si tal continuidad afecta la situación en la que se encuentran los seres humanos materia de la prohibición de reelección, ya que tales relaciones jurídicas fueron de su conocimiento y, posteriormente, en otro municipio, volverán a reencontrarse con situaciones que no son novedosas para ellos.

² Dice Gallego Anabitarte: “La organización y los órganos no pueden actuar sino a través de seres humanos; los órganos son gestionados por personas [los cuales], son sus administradores” (2000, 23).

La reelección y la demarcación territorial en la que se realiza

Como se dijo anteriormente, el criterio territorial es importante en la precisión de la regularidad de la reelección. En el punto número cuatro de la jurisprudencia mencionada se establece que la reelección se configura si en la elección de los integrantes de los ayuntamientos “su demarcación territorial es la misma para elegir tanto presidentes municipales, como regidores y síndicos, y por ende el electorado es el mismo”.

En el anterior apartado se hizo referencia a que un órgano es un centro de imputación. En el caso de los municipios, se trata de órganos territoriales en los que el ámbito o dominio espacial es un elemento relevante para explicar integralmente las diversas implicaciones involucradas en las relaciones jurídicas. El territorio es el espacio geográfico en el cual el municipio despliega sus competencias (Parada 2000, 189). Éstas recaen en el ámbito personal de validez, es decir, en los seres humanos o las personas jurídicas ubicadas en su territorio.

La creación de un municipio derivado de otro provoca una separación de territorios, de manera que el originario disminuye su competencia por razón del territorio en la proporción en que se crea el nuevo. Lo relevante de esto es que los individuos que fungieron como autoridades de Solidaridad ejercerán sus atribuciones en el mismo territorio, pero ahora de Tulum. El territorio como hecho o realidad es el mismo, aun cuando como abstracción corresponde a un sujeto distinto.

Una de las afirmaciones que se hace en la sentencia relacionada con este elemento es la que se refiera a “diferentes necesidades sociales y políticas administrativas, circunstancias de las que se deriva que el referido candidato electo, no se sitúa en las hipótesis del criterio jurisprudencial en comento” (SX-JRC-3-2009, 28). La afirmación anterior de la Sala Regional se refiere a una situación de hecho. Sin embargo, en el texto de la sentencia no se advierte información que sustente tal aseveración.

La forma argumental anterior llama la atención, ya que a pesar de la relevancia para soportar la decisión, no es rigurosa. Por el contrario, es altamente cuestionable, pues, dado que el territorio de Tulum formó parte de Solidaridad, es altamente probable que la situación del primero se mantenga en condiciones similares, ya que el periodo entre la designación de las nuevas autoridades de Tulum (el concejo municipal) —12 de junio de 2008— y el inicio de funciones del gobierno electo —1 de abril de 2009— no es mayor a un año. Lo central de la afirmación del Tribunal federal es que no se apoya en información empíricamente sustentada que justifique su decisión.

En esto último destaca el contraste entre el soporte del Tribunal ante la afirmación señalada y la exigida al promovente para demostrar que hay identidad entre el electorado de Tulum y Solidaridad, según se verá adelante.

La reelección y la equidad en la contienda

Uno de los agravios expresados por el demandante se centra en la relevancia que existe entre la reelección y la equidad en la contienda, acogiéndose al estándar referido en el punto siete de la jurisprudencia, señalando que la no reelección

representa una medida que favorece la equidad y equilibrio en la contienda electoral, porque se presenta como un instrumento que de manera indirecta impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos (SX-JRC-3-2009, 14).

En la sentencia de la Sala Regional no se abunda en mayor medida. Más bien se da como un elemento que no se presenta como consecuencia de la no configuración de los restantes. Es una afirmación implícita.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Sin embargo, este punto merece mayor detenimiento. En particular, es relevante porque las reformas constitucionales de 2007 tuvieron como preocupación central garantizar la equidad en la contienda.³

En tal sentido, los factores que se consideran relevantes en la preservación de tal principio y que se relacionan con la posición privilegiada de los funcionarios, tienen que ver con el aprovechamiento de un cargo público para crear una situación privilegiada respecto a otros contendientes. De esta suerte, para evitar tal ventaja, el ordenamiento establece prohibiciones a los servidores públicos, por ejemplo, en materia de propaganda gubernamental, así como una distancia entre el tiempo en que ocupan un cargo y la fecha de la elección o cuando asumen un cargo.

Así, por ejemplo, para ser presidente de la República se requiere separarse del cargo de secretario seis meses antes de la elección (lo que suma 11 meses antes de la toma de posesión), según el artículo; en el caso de diputado o senador, se requiere, al menos, dos años, cuando se encuentren en los supuestos del artículo 41, fracción V, de la Constitución (consejeros electorales, etcétera). Los anteriores corresponden a casos de funcionarios no electos.

La regla de la no reelección supone plazos mayores. Según el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional, no podrán ser reelectos en la contienda inmediata. De esta manera, el plazo mínimo que se deriva implícitamente para salvaguardar la equidad es de tres años.

En el caso que me ocupa, si se considera que finalmente la autoridad del elegido se ejercerá sobre un territorio y un ámbito personal de validez que, en parte, es el mismo donde anteriormente fue ejercido, el tiempo en el que se reitera ese mismo poder es inferior al prohibido en la Constitución. Entre la separación del elegido de su anterior cargo en Solidaridad (9 de abril de 2008) y la toma de posesión en Tulum (11 de abril de 2009) medió un año.

³ Al respecto se ha desarrollado una extensa bibliografía, entre la que se puede mencionar la obra de Murayama (2010, 199-205).

La reelección y los derechos de los electores

Éste es uno de los puntos al que mayor espacio argumental se le dedica.

Una de las consideraciones formales de la sentencia es que el demandante no controvierte la afirmación de la responsable en el sentido de que no es el mismo electorado el que sufraga en la elección de Solidaridad y la de Tulum:

Por otro lado, el actor no controvierte la consideración de la responsable, relativa a que el universo de ciudadanos que votaron en el municipio de solidaridad no es el mismo que sufragó en las elecciones extraordinarias del municipio de Tulum, sólo reitera los argumentos que hizo valer ante la instancia local, los cuales aunque están en un orden diverso, esencialmente contienen la misma idea (SX-JRC-3-2009, 34).

En los agravios, el quejoso afirma que “el electorado es el mismo” debido a que el territorio correspondía antes a Solidaridad, sin abundar más al respecto. El Tribunal de primera instancia dijo que

con la creación del Municipio de Tulum, el universo de votantes que ejerció su derecho al voto activo por primera vez, es distinto; por lo que en ningún momento el mismo electorado sufragó dos o más veces continuas por la misma persona (SX-JRC-3-2009, 35).

La Sala Regional estima inoperante el agravio, al considerar que:

Lo anterior es así, en virtud de que de acuerdo a las reglas de la experiencia, a que se refiere el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la simple división de un territorio podría traer como consecuencia cambios notables en los resultados de una

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

elección, ya que las preferencias electorales varían dentro de los límites de un mismo territorio (SX-JRC-3-2009, 41).

Es llamativo el argumento anterior, ya que relaciona un aspecto descriptivo y cuantitativo —si los electores son los mismos o no— con un elemento subjetivo —la posibilidad de cambio de preferencias—, que, considero, no se implican necesariamente.

Para efectos de este trabajo, se tratará inicialmente el tema del problema descriptivo o cuantitativo de los electores, para posteriormente pasar al de las preferencias.

¿Cómo se identifica en la sentencia a los electores?

Los electores podrían identificarse con el ámbito personal de validez del órgano. Esta forma de aproximación los consideraría como un elemento abstracto —los ciudadanos con domicilio en el territorio de Tulum— y la consecuente coincidencia con el ámbito personal, como elemento igualmente abstracto que anteriormente correspondía a la circunscripción territorial de Solidaridad.

Sin embargo, el Tribunal no se conduce en la anterior dirección, sino que los identifica como la concreta conformación de electores existente en Tulum —con nombre y apellido— y exige un elevadísimo estándar de prueba al accionante: demostrar que hay una coincidencia real entre aquellos que sufragaron en Solidaridad y los que lo hicieron en Tulum. La carga de la prueba es entonces para el demandante.

Es decir, para poder afirmar que los electores que acudieron a votar en una elección son los mismos que sufragaron en otra, se necesitarían datos ciertos, esto es, comparar las listas que se utilizaron en ambas elecciones y así determinar si acudieron a votar las mismas personas; de no hacerlo así, implicaría resolver la validez de una elección con probabilidades, lo cual contraviene los principios de objetividad y certeza.

Dice la Sala Regional:

En el caso los únicos datos ciertos que se tienen, y que refiere la autoridad responsable en la resolución impugnada, son

el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de los Ayuntamientos de Solidaridad y Tulum, así como la cantidad de ciudadanos que acudieron a sufragar, sin embargo, de dichos datos no se puede concluir que existe coincidencia de votantes en ambas elecciones, sino al contrario que la cantidad de ciudadanos que tuvieron la posibilidad de votar es distinta (SX-JRC-3-2009, 40).

Para respaldar su argumento, la Sala menciona que según los acuerdos IEQROO/CG/A-089/07 y IEQROO/CG/A-053/08, IEQROO/CG/A-094-08, IEQROO/CG/A-008-09, todos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, al haberse creado el municipio de Tulum (mediante el decreto 007, publicado el 19 de mayo de 2008):

los ciudadanos que tenían la posibilidad de votar en la elección extraordinaria que se celebró el primero de febrero de este año, corresponde sólo al 17.99%, del total que votó en el Ayuntamiento de Solidaridad, mientras que sólo votó el 33.97%, en comparación con el número de electores que sufragaron en Solidaridad (SX-JRC-3-2009, 40).

De lo anterior sostiene que “es imposible afirmar que los mismos electores votaron en las elecciones en la que participó el candidato electo como Presidente Municipal de Tulum”.

El manejo de los datos por parte de la Sala es peculiar tanto en la argumentación con la que establece la carga de la prueba al accionante, como por la lectura de los datos tras la cual concluye que es imposible afirmar que los electores hayan sido los mismos.⁴

⁴ Si bien es posible emplear información cuantitativa en las sentencias, debe existir una conexión idónea entre el dato empleado y la consecuencia derivada. Así, por ejemplo, en la estadística se encuentra una probabilidad de que determinado hecho ocurra. Véase al respecto Taruffo (2008, 137). Sin embargo, en el caso no se da tal situación.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En relación con el primer aspecto, pareciera ser que no basta la coincidencia en el cuerpo electoral, sino en la identidad de cada elector considerado en el grupo de los que tuvieron la posibilidad de votar. Parece ser, sin que lo diga exactamente, que para satisfacer la exigencia del Tribunal debía demostrarse la identidad entre la lista de electores de Solidaridad y Tulum, o, al menos, en aquellos domiciliados en este último.

En cuanto al manejo de porcentajes, según este comentarista, los datos, como se presentan, sólo dicen que el número de electores en Tulum y Solidaridad es distinto, lo cual es natural debido a que los correspondientes al primero son de una fracción del segundo, lo que es una obviedad. Pero de ahí no se desprende que sean los mismos o diferentes de aquellos que participaron en la elección de Solidaridad y, posteriormente, en la de Tulum.

Lo anterior muestra una limitación por parte del Tribunal para incorporar en su decisión datos cuantitativos y asignarles una interpretación adecuada.

En el cuerpo de la sentencia se hace referencia a la información proporcionada por el Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo, que proporciona los datos de los electores de ambos municipios:

Cuadro 1

Municipio	Elección	Total de ciudadanos en lista nominal	Total de votos
Solidaridad	2008	89,454	29,116
Tulum	2009	16,186	9,891

Fuente: SX-JRC-3-2009, 40.

Según se muestra en el cuadro, la diferencia entre ambas elecciones es solamente de un año.

En Solidaridad los trienios fueron 2005-2008 y 2008-2011 (Solidaridad 2013), mientras que la elección de Tulum se dio para el periodo 2009-2011. De manera que la variación de los electores debería ser resultante de contrastar a aquellos que participaron en la demarcación de Tulum en 2005 y los existentes en el nuevo municipio en 2009, la cual probablemente habría variado.

Sin embargo, más allá de la variación real, lo relevante es si tal situación debería ser el referente adecuado para determinar o configurar el elemento exigido por la jurisprudencia para satisfacer la constatación de que se trata del mismo electorado. Considero que no. La razón de esta afirmación es que si éste fuera el método determinante para concluir que se trata del mismo electorado, sería imposible acreditarlo, aun en los casos en que se trate del mismo órgano, y, en consecuencia, ni en el caso de un mismo municipio se configuraría. Es decir, es algo imposible de demostrar.

Supóngase que el requisito del mismo conjunto de electores se exigiese de la misma manera para un solo municipio en elecciones sucesivas. Entre una elección y otra al menos transcurrirán tres años, en los cuales, como es natural, el número de electores inscritos en el padrón electoral puede variar. Probablemente aumente o disminuya. Eso depende de diversos factores (emigración, inmigración, aumento o disminución de la tasa de natalidad o de mortalidad). También es probable que la cantidad de votantes sea distinta de una elección a otra: abstencionismo, temor, etcétera. Cumpliéndose el elemento de ser el mismo órgano, no se daría el mismo número de electores o de votantes. En los hechos solamente podría satisfacerse el requisito exigido por el Tribunal en una hipotética situación en la que las cosas permanecieran constantes (identidad del padrón e identidad de los votantes), lo cual es altamente improbable, si no es que imposible, que suceda. Si la prueba exigida es imposible de acreditar aun en municipios sin cambios, con mayor razón lo será en municipios como Tulum que se desprenden de otro preexistente.

En síntesis, el Tribunal pide que se satisfaga una prueba de hechos de imposible realización.

Así, el Tribunal exige una prueba que no se establece en la jurisprudencia. Lo anterior lleva a concluir que debe considerarse al electorado como un cuerpo en abstracto y no como una identidad en las personas o en el número.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La Sala Regional considera que la división del territorio de Solidaridad tuvo como consecuencia no sólo la creación de un municipio, Tulum, sino que implicó también la constitución de un nuevo cuerpo electoral. Formalmente, la afirmación es cierta, pues hay un ámbito de validez propio del nuevo órgano. Pero hay también una alta probabilidad de que la mayoría de los electores que participaron en la elección de Solidaridad en 2005 sean los mismos que participaron en la de Tulum en 2009. Esos electores tuvieron en sus papeletas electorales al menos una opción que fue la misma de 2005.

Al problema de la identidad del cuerpo electoral, la Sala agrega el de las preferencias electorales como un argumento en apoyo a su decisión:

Por tanto, la división de un territorio, implica que el electorado sea distinto, ya que si sólo vota una porción de la población que formaba parte del total del territorio, los resultados electorales pueden ser diferentes (SX-JRC-3-2009, 41).⁵

En consecuencia, dice, la creación de Tulum no tuvo como resultado la identidad de votantes en las elecciones de dichos ayuntamientos.

Si la referencia cuantitativa acarrea problemas, agregar las preferencias los empeora y daña la solidez de la decisión jurisdiccional. En términos simples, la Sala dice que para que haya identidad de los electores no solamente tiene que coincidir el número de éstos, sino también sus preferencias. Lo anterior no solamen-

⁵ En este punto, la inferencia es presentada por el Tribunal basada en una máxima de la experiencia. Según Taruffo (2008, 136), las máximas de la experiencia establecen que si ocurre un fenómeno, le seguirá con un alto grado de probabilidad otro fenómeno, o bien, un menor grado de probabilidad. En este caso, es cierto que las máximas de experiencia muestran que hay cambios en las preferencias electorales, sin embargo, el Tribunal no puede decir que eso no ocurre en el caso de reelección. De hecho, los tribunales carecen de experiencias en casos de reelección porque tales situaciones no les han llegado.

te es improbable, sino imposible de conocer, dada la secrecía del voto. Para el Tribunal todo el voto debía ser “duro”.⁶

El Tribunal considera que para que se dé la coincidencia de los electores, las preferencias deben permanecer constantes. Lo anterior es imposible, aun en los supuestos de elecciones “normales”. Las preferencias de los electores pueden cambiar, ése es el factor determinante en la democracia. Las minorías se convierten en mayorías y viceversa.

La reelección y la renovación de los titulares en el ejercicio del gobierno

En la sentencia impugnada, la responsable sostuvo la premisa de que la restricción establecida en los artículos 115, fracción I, de la CPEUM; 139 de la Constitución de Quintana Roo y 44 de la ley de municipios del estado, se interpreta en el sentido de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos directa y popularmente no podrán contender ni elegirse para un cargo que forme parte de la integración del ayuntamiento en el que se hayan desempeñado de manera sucesiva, inmediata e ininterrumpida. Entonces, debían analizarse los antecedentes de los cargos que con anterioridad había desempeñado Marciano Dzul Caamal, para poder concluir si éste se perpetuó en un órgano de gobierno.

El Tribunal estatal, dice la sentencia, realizó un estudio comparativo entre los nombres de los miembros del ayuntamiento de Solidaridad para los períodos 2005-2008 y 2008-2011, concluyendo que en el primero Dzul se desempeñó como regidor cuarto —del 10 de abril de 2005 al 9 de abril de 2008— y que no fue electo de forma inmediata para el segundo periodo en Solidaridad, sino en otro municipio.

⁶ Por voto duro se entiende aquel que proviene de un electorado con una fuerte adhesión a la opción política, de manera que sus preferencias no cambian. Esto, llevado a la generalización, resulta un absurdo. Sobre el argumento al absurdo puede verse a Esquiaga (1998, 185).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Este tema puede verse desde diversos ángulos: desde la perspectiva de la integración de la titularidad de los órganos públicos, desde la de los derechos ciudadanos al voto pasivo y desde la de los electores.

Desde la primera perspectiva, en efecto, no hay una relación de continuidad entre la administración para la cual fue elegido Dzul en Solidaridad (2005-2008) y la correspondiente a Tulum (2009-2011). Formalmente se trata de órganos diversos. Tampoco existe tal relación en Tulum, ya que antes de la elección fungía en el gobierno un consejo municipal. Considerando la existencia de órganos distintos, no se da tal continuidad. Sin embargo, la continuidad puede encontrarse si se toman en cuenta las relaciones jurídicas y el carácter sustitutorio o de subrogante que tiene el municipio de Tulum respecto del de Solidaridad.

Desde la perspectiva de los derechos al voto pasivo: el derecho del ciudadano a ser candidato y a ejercer un cargo público formalmente se ejerció respecto de dos órganos. Sin embargo, en la realidad existe una coincidencia parcial en el territorio y en el ámbito personal de validez. En tal sentido, hay una coincidencia en la pretensión del candidato y posterior gobernante de ejercer el poder en territorios y con personas parcialmente coincidentes y con los cuales existió también la coincidencia de la persona aun con diversos cargos (como regidor y, posteriormente, como presidente municipal).

Si detenemos el análisis en la consideración más realista, al pensar que la democracia es un procedimiento por el cual se elige a quien ejerce el poder en una comunidad de ciudadanos, quien se postula tiene la pretensión de ejercer el poder ganando el voto de los electores: en 2005 en un territorio y una población más amplia, y en 2009 en una porción menor tanto en territorio como en población, pero parcialmente coincidente. En tal sentido, el candidato volvió a ser electo por la parte de votantes que lo había elegido anteriormente.

Desde la perspectiva de los electores, si bien pudo existir una variación de los mismos entre 2005 y 2009, es razonable afirmar

que una parte del mismo fue coincidente. Así, una proporción de los electores tuvo en dos elecciones sucesivas una coincidencia en el candidato por el que podía votar (en ambas estuvo Dzul).

Desde esta perspectiva, se colocó a los electores —tanto a aquellos que participaron en la elección de Solidaridad en 2005 como a los que lo hicieron en Tulum en 2009, y a quienes solamente lo hicieron en esta última— exactamente en la misma situación que ocurriría en el caso de que la reelección fuese posible. Esto es, los electores podrían decidir por alguien a quien, conociendo su desempeño en la administración anterior, podrían castigar o premiar, según fuese su preferencia. Ya fuera votando nuevamente por él o no, o bien, orientando su decisión —en el caso de los nuevos electores— con información equivalente a la que se daría en caso de ser aceptada la reelección (Dworak 2011, 13).

La reelección y la parcialidad en la administración de los fondos

El Tribunal electoral estatal resolvió que, al ser dos municipios distintos los de Solidaridad y Tulum, la elección del candidato triunfador no implicaba la administración parcial de los fondos que recibiría el municipio citado en primer término.

En contraste, el demandante consideró que al no crearse una partida presupuestal para el municipio de Tulum y como los servicios públicos debieran ser suministrados por el ayuntamiento de Solidaridad, implicaba que el candidato electo administraría de forma parcial los fondos destinados a Tulum.

La Sala Regional resolvió que el agravio resultaba inoperante, por el hecho de que en el decreto 008 se determinó que, en tanto estuviera en funciones, el concejo municipal de Tulum tendría que coordinarse con el de Solidaridad para la suministración de servicios públicos. Tal situación en nada contravino la normativa que prevé el principio de no reelección.

No obstante lo afirmado por la Sala, el punto seis de la jurisprudencia citada refiere que con el hecho de que los ayuntamien-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

tos se renuevan totalmente sin permitir la continuación de ningún funcionario anterior, mediante la rotación de cargos, se logra que la nueva conformación tenga una actuación imparcial y pueda realizar una correcta administración de los fondos que recibe el municipio y proporcione a la ciudadanía mejores servicios públicos.

Si bien es cuestionable la afirmación establecida en la jurisprudencia que condiciona a la no reelección la “correcta administración” de los fondos que reciba el municipio, la decisión de la Sala no guarda correspondencia con tal precedente jurisdiccional.

Al afirmar que tal situación en nada contraviene la normativa que impide la reelección, resulta insuficiente la argumentación, ya que se omitió analizar qué diferencia existía entre la dependencia inicial de Tulum a los recursos de Solidaridad y lo establecido en la jurisprudencia que identifica como parte de las objeciones a la reelección, la continuidad en los manejos del municipio. Pues, como ya se mencionó anteriormente, Tulum guarda relación de continuidad en las relaciones patrimoniales con Solidaridad en lo que respecta a sus recursos.

V. Conclusiones

El análisis de la sentencia SX-JRC-3/2009 permite un acercamiento al razonamiento jurisdiccional: cómo se da la representación de los problemas, la lectura de la ley y el acercamiento a los problemas formales y a los hechos involucrados.

En esta sentencia, adquiere una importancia central que la Sala Regional y el Tribunal estatal tomen como eje de sus decisiones la tesis de jurisprudencia S3ELJ 12/2000 emitida por la Sala Superior del TEPJF. Ésta fue la lente de interpretación de las leyes involucradas en la regulación de la no reelección. La sentencia está construida de manera que procura contrastar si el caso se ajusta o no a los diversos puntos en ella enumerados, como si de un *check list* se tratara.

Sin embargo, el desarrollo de la sentencia muestra deficiencias. En principio, un entendimiento insuficiente de la organización municipal y de las implicaciones de la teoría del órgano y de las implicaciones que tiene la creación de uno a partir de otro preexistente.

Asimismo, la sentencia muestra las limitaciones del razonamiento formal. La idea persistente de que se trata de un nuevo órgano condujo al Tribunal a soslayar un enfoque funcional y realista del fenómeno. Considerando que las relaciones jurídicas se daban en un órgano distinto, ignoró que las relaciones de poder y, por tanto, las implicaciones para la democracia se daban en una misma realidad.

Lo anterior condujo la decisión a una paradoja: defendiendo un discurso formal de la no reelección, se llevó a un resultado práctico de convalidar una reelección en la realidad.⁷

También muestra las consecuencias derivadas de un cierto modo de entender la Constitución y el derecho, en general, y de

⁷ En tal sentido, se puede apreciar lo que Madrazo (2008, 183) denomina la “brecha ontológica” en la cultura jurídica, es decir, el entendimiento del derecho como una representación de normas y su distancia de las prácticas jurídicas y sociales.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

comprender la no reelección, en particular. Así, la sentencia es heredera de una tradición jurídica y jurisdiccional.

En este sentido, la historia constitucional muestra que la reforma antireelecciónista de 1933 tiene una orientación funcional del ejercicio del poder. Es decir, un propósito profundamente realista en el proceso de concentración del poder como vía de construcción institucional. Según la apreciación de Weldon (2004, 41), se construyó un presidencialismo casi perfecto, sin contrapesos por parte del Congreso. Siendo el presidente a la vez jefe de partido, también sin contrapeso. La interpretación jurisdiccional que reforza la prohibición reelecciónista abona en la misma dirección: la concentración del poder.

La sentencia muestra también problemas para obtener conclusiones a partir de datos cuantitativos o para extraer información relevante de la realidad que expresa como máximas de la experiencia.

En tal sentido, tiene severos problemas para reconocer cuestiones tales como la identidad de los electores. Emprende una vía de argumentación en la que, en aras de identificar a los electores “reales”, conduce el razonamiento a un despropósito. Exige un estándar de prueba imposible de configurar, pero además inadecuado para demostrar lo que supone debe acreditarse. Esto lleva a errores en las conclusiones.⁸

Lo anterior se ve claramente al exigir que el demandante demuestre que se trata de los mismos electores, los mismos votantes y las mismas preferencias. Esto es una prueba imposible y afecta las bases mismas del debido proceso al fijar un estándar que no se puede acreditar.

El análisis del caso muestra también las dificultades que tiene un tribunal en la racionalización de su discrecionalidad. En los análisis de ésta se considera que para decidir es relevante el conocimiento de aquellas cuestiones objetivas que sustenten una de-

⁸ En la relación entre la prueba de los hechos como premisas y las conclusiones se verifica la operación más delicada del razonamiento judicial. Un estudio al respecto se encuentra en González (2008, 103).

cisión. Así, el supuesto de hecho forma parte del elemento sujeto a la cognoscibilidad del decisor.⁹ Se debe conocer para decidir.

Tanto la Sala Regional como la Sala Superior, al establecer la jurisprudencia, extrajeron consecuencias de la no reelección, tales como la imparcialidad en el manejo de los recursos, que no solamente es cuestionable en su veracidad como máxima de la experiencia, sino que es una afirmación que carece de bases empíricas. Pero, además, es contrastante con apreciaciones de la teoría política que contraargumentan precisamente en el sentido de que la reelección desencadenaría una serie de consecuencias que permitirían una mejor rendición de cuentas y una mejor forma de responsabilizar a los políticos (Dworak, Ponce y Ramírez 2011; 2004).

Según Dworak, la reelección favorecería una mejor relación entre los electores y sus representantes o mandatarios, fortalecería la experiencia de los gobernantes y los responsabilizaría frente a sus electores, éstos castigarían o premiarían el desempeño y mejorararía la rendición de cuentas, entre otros aspectos (2004, 238-50).

La revisión de la literatura elaborada por los polítólogos en materia de reelección debe llevar a la revisión de afirmaciones que se han consolidado en el discurso jurisdiccional, pero cuyo fundamento resulta cuestionable y que debe ser contrastado con otras áreas del conocimiento.

⁹ Acerca de este tema, puede consultarse a Rentería (2001, 61-4).

VI. Fuentes consultadas

- Congreso de Quintana Roo. 2005. Diario de los debates. Primer periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional. Tomo 1, número 18. Chetumal, Quintana Roo. Disponible en http://www.congresosqroo.gob.mx/historial/11_legislatura/diarios_debates/1anio/1PO/A1120050524001.pdf (consultada el 12 de febrero de 2013).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 1995. México: Congreso del Estado de Quintana Roo.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Dworak, F. 2004, coord. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE
- . 2004. ¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva sobre el posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México. En Dworak 2004, 231-84.
- , A. Ponce y M.L. Ramírez. 2011. *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes*. México: Friedrich Naumann Stiftung.
- Ezquiaga, F. 1998. Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional. En *Interpretación jurídica y decisión judicial*, coord. Rodolfo Vázquez, 185. México: Fontamara.
- Gallego, A. 2001. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de la organización*. Madrid: Marcial Pons.
- González, L. D., 2008. Argumentación y prueba judicial. En *Estudios sobre la prueba*, coord. J. Ferrer, 103. México: Fontamara.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- Madrazo, A. 2008. La brecha ontológica de la dogmática jurídica. En *Ciencia jurídica y Constitución, ensayos en homenaje a Rolando Tamayo*, coords. Fernando Serrano Migallón y Rodolfo Vázquez, 183. México: UNAM/Porrúa.
- Murayama, C. 2010. Elecciones 2009: menos costo y más equidad. En *Democracia y reglas del juego*, coords. Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova Vianello, 199-205. México: UNAM.
- Parada, R. 2000. *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. 2008a. Decreto 007: por el que se crea el municipio de Tulum, con cabecera municipal en la Ciudad de Tulum. 19 de mayo.
- . 2008b. Decreto 008: por el que se reforman los artículos 127, 128 fracción VIII, 134 fracción II y 135 fracción I párrafo segundo; y se adiciona la fracción IX del artículo 128, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 19 de mayo.
- . 2008c. Decreto 016: Por el que se adicionan dos párrafos al artículo segundo y se reforma el inciso c del artículo tercero transitorios del decreto número 008, por el que se reforman los artículos 127, 128 fracción VIII, 134 fracción II y 135 fracción I párrafo segundo, y se adiciona la fracción IX del artículo 128, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 9 de junio de 2008.
- Rentería, A. 2001. *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*. México: Fontamara.
- Santamaría, J. A. 1998. *Principios de derecho administrativo*. Volumen I. Madrid: CEURA.
- Sentencia JUN/001/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo Distrital Provisional de Tulum. Disponible en http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/principal.php?_cid=10010000 (consultada el 4 de marzo de 2013).
- . SX-JRC-3-2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- Disponible en http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/activos/pdf/sentencias/2009/juicio_revision_constituc/SX_JRC_3_2009.pdf (consultada el 4 de marzo de 2013).
- Solidaridad 2013. Solidaridad, gobierno municipal 2011-2013. Historia. Disponible en <http://www.solidaridad.gob.mx/2013/index.php/informacion/historia> (consultada el 13 de octubre de 2011).
- Taruffo, M. 2008. La prueba científica en el proceso civil. En *Estudios sobre la prueba*, J. Ferrer, 154-8. México: Fontamara.
- Tesis S3ELJ 12/2000. NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 189-92. [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDElectoral/pdf/00TRIFEJURIS13.pdf> (consultada el 4 de marzo de 2013)].
- Weldon J. 2004. Las reformas no reeleccionistas de 1933. En Dworak 2004, 41.

Caso reelección en el municipio de Tulum, Quintana Roo es el número 17 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en mayo de 2013 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SX-JRC-3/2009

**ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO**

**MAGISTRADA PONENTE: JUDITH
YOLANDA MUÑOZ TAGLE.**

**SECRETARIA: EVA BARRIENTOS
ZEPEDA**

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a
veintiséis de marzo de dos mil nueve.

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave **SX-JRC-3/2009**, promovido por el Partido Acción Nacional, en contra de la sentencia de once de marzo del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el expediente **JUN/001/2009**; y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de los hechos que el enjuiciante hace en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a) Creación del Municipio de Tulum. Mediante decretos 007 y 008 emitidos por la XII Legislatura del Estado de Quintana Roo y publicados el diecinueve de mayo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Estado en cita, se crea el

SX-JRC-3/2009

Municipio de Tulum, con cabecera municipal en la ciudad de Tulum, estableciendo su demarcación territorial.

b) Modificación del Decreto 008. El nueve de junio siguiente, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto número 016 emitido por la Legislatura del Estado, mediante el cual modifica el Decreto 008, en sus artículos transitorios Segundo y Tercero, inciso c), en los que se contempla que el Instituto Electoral de Quintana Roo, instalaría un Consejo Distrital Provisional con residencia en Tulum, para que se encargara de la organización del proceso electoral extraordinario para elegir el primer Ayuntamiento Constitucional de Tulum, Quintana Roo, y se señala como fecha de toma de posesión el primer día de abril de dos mil nueve.

c) Designación de los integrantes del Concejo Municipal de Tulum. El doce de junio de dos mil ocho, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el acuerdo emitido por la XII Legislatura del Estado de Quintana Roo, mediante el cual designó a los ciudadanos integrantes del Concejo Municipal de Tulum.

d) Convocatoria para elecciones extraordinarias. La Diputación Permanente de la XII Legislatura del Estado de Quintana Roo expidió la Convocatoria a elecciones extraordinarias para elegir al Primer Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tulum, la cual fue publicada el veintiuno de julio de dos mil ocho en el Periódico Oficial del Estado.

e) Jornada electoral. El primero de febrero de dos mil nueve, en el Municipio de Tulum se celebró la jornada

SX-JRC-3/2009

electoral para la designación de miembros del primer Ayuntamiento Constitucional.

f) Cómputo y declaración de validez de la elección.

El Consejo Distrital Provisional del Instituto Electoral de Quintana Roo, el ocho de febrero siguiente, realizó el cómputo y declaración de validez de los comicios, y otorgó la constancia de mayoría a la planilla postulada por la Coalición “Tulum es Primero”, encabezada por Marciano Dzul Caamal. Los resultados del referido cómputo, fueron los siguientes:

PARTIDO O COALICIÓN	VOTACIÓN	
	CON NÚMERO	CON LETRA
	1,502	MIL QUINIENTOS DOS
	6,275	SEIS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO
	1,556	MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS
	252	DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS
	183	CIENTO OCHENTA Y TRES
VOTOS NULOS	125	CIENTO VEINTICINCO
VOTACIÓN TOTAL	9,891	NUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y UNO

g) Juicio de nulidad. Inconformes con los actos anteriores, el once de febrero del año en curso, el Partido Acción Nacional promovió Juicio de Nulidad ante el Consejo

SX-JRC-3/2009

Distrital Provisional de Tulum, Quintana Roo, aduciendo la inelegibilidad del candidato electo como Presidente Municipal.

h) Sentencia. El once de marzo siguiente, el juicio fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, de conformidad con los resolutivos siguientes:

PRIMERO. Se confirma la declaración de validez de la elección de Miembros del Ayuntamiento de Tulum, y la entrega de las constancias de mayoría a los candidatos electos postulados por la Coalición “Tulum es primero”, integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México.

SEGUNDO. Notifíquese personalmente a la parte actora y al tercero interesado; y a la autoridad responsable mediante atento oficio, acompañando una copia certificada de la presente resolución, en términos de lo que se establecen los artículos 55, 59 y 61 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

II. Juicio de Revisión Constitucional. En contra de la sentencia citada en el párrafo que antecede, el dieciséis de marzo del año en curso, el Partido Acción Nacional promovió Juicio de Revisión Constitucional.

III. Recepción de expediente en Sala Regional. Por oficio TEQROO/SGA/006/06, de diecisiete de marzo de dos mil nueve, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el siguiente diecinueve.

IV. Turno. Mediante acuerdo de diecinueve de marzo del año que transcurre, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional turnó el expediente SX-JRC-3/2009 a la Ponencia de la Magistrada Judith Yolanda Muñoz Tagle, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio

SX-JRC-3/2009

TEPJF/SRX/SGA-52/2009, emitido por el Secretario General de Acuerdos.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Por proveído de veintiséis de marzo siguiente, la Magistrada Instructora acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, el juicio de revisión constitucional. admitió la demanda y, al encontrarse debidamente integrado ordenó el cierre de instrucción y la elaboración del proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, 87 inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional promovido por un partido político, para impugnar una sentencia definitiva y firme, conforme a la Legislación del Estado de Quintana Roo, dictada por un tribunal local, en una controversia de carácter local, no impugnable a través de un medio ordinario de defensa.

SEGUNDO. Se tiene por no presentado el escrito de tercero interesado. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), 17, párrafo 4 y 19, párrafo 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de

SX-JRC-3/2009

Impugnación en Materia Electoral, se tiene por no presentado el escrito por el cual el representante de la Coalición “Tulum es Primero”, Ricardo Dehesa Cortés, comparece, con el carácter de tercero interesado, en el juicio de revisión constitucional electoral, toda vez que fue exhibido en forma extemporánea.

En efecto, el artículo 17 de la citada Ley General de Medios de Impugnación, en su párrafo 4, relacionado con su párrafo 1, inciso b), establece que la autoridad que reciba un medio de impugnación lo hará del conocimiento público mediante cédula que fije en los estrados o por otro procedimiento, durante setenta y dos horas, plazo dentro del cual podrán comparecer los terceros interesados, por escrito que reúna los requisitos establecidos en el propio ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo 19, párrafo 1, inciso d) de la misma ley, prevé que el Magistrado Instructor, en su proyecto de sentencia, propondrá a la sala tener por no presentado el escrito del tercero interesado, cuando comparezca en forma extemporánea, entre otros supuestos jurídicos.

En el caso, el representante de la Coalición “Tulum es Primero” presentó su escrito el veinte de marzo del año en curso, en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, según consta en el sello de recepción que aparece en el citado escrito.

Asimismo, de la cédula de notificación suscrita por el Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de notificador del Tribunal Electoral de Quintana Roo, misma que obra en los autos del expediente en que se actúa, se advierte que la

SX-JRC-3/2009

demanda se hizo del conocimiento público en los estrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, dentro del plazo señalado en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que en la referida cédula consta que el escrito presentado por el Partido Acción Nacional, se fijó a las diez horas con treinta minutos del diecisiete de marzo de dos mil nueve, documental que tiene pleno valor probatorio, atento a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 4, inciso b), relacionado con el numeral 16, párrafo 2 de la referida ley adjetiva.

Por lo anterior, resulta incuestionable que el plazo de setenta y dos horas, para la comparecencia de terceros interesados, concluyó el veinte de marzo de dos mil nueve a las diez horas con treinta minutos, de modo que, si el compareciente presentó su escrito ante esta Sala Regional hasta el veinte del mismo mes y año a las diecinueve horas con cincuenta minutos, es evidente que su presentación no fue oportuna.

Por tanto, con fundamento en los artículos 17, párrafo 4, y 19, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ante la extemporaneidad en la presentación del escrito de comparecencia, es conforme a derecho tener por no presentado el escrito signado por Ricardo Dehesa Cortés, representante de la “Coalición Tulum es Primero”, en el juicio que se resuelve.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad. En el medio impugnativo que se analiza, se satisfacen los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 99, párrafo cuarto,

SX-JRC-3/2009

fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los numerales 8; 9, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación.

I. Oportunidad. El juicio de revisión constitucional electoral fue promovido dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8 de la citada Ley de Medios, toda vez que la sentencia impugnada fue notificada, al enjuiciante, el doce de marzo de dos mil nueve, en tanto que el escrito de demanda fue presentado, ante la autoridad responsable, el día diecisésis del mismo mes y año, habiendo transcurrido el plazo, para impugnar, del trece al diecisésis de marzo.

II. Legitimación. El juicio de revisión constitucional electoral fue promovido por parte legítima, pues, conforme a lo dispuesto en el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos y, en la especie, el promovente es el Partido Acción Nacional.

III. Personería. La personería de Raúl Alvarado Montaño, quien suscribe la demanda como representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo Distrital Provisional del Instituto Electoral de Quintana Roo, con sede en la ciudad de Tulum, está acreditada en términos del artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que fue él quien, con la misma representación, promovió el juicio de nulidad local, cuya sentencia constituye el acto reclamado

SX-JRC-3/2009

en el juicio que se resuelve; además, esa personería fue reconocida por el Presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo, al rendir el respectivo informe circunstanciado.

IV. Formalidad. El escrito de demanda reúne los requisitos formales que establece el artículo 9 de la mencionada Ley de Impugnación Electoral, porque se hace constar el nombre del actor; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; así como los conceptos de agravio que el enjuiciante hace valer en contra de la sentencia combatida, además de hacer constar el nombre y firma autógrafa del demandante.

V. Definitividad y firmeza. En cuanto a los requisitos previstos en los incisos a) y f), del artículo 86 de la citada ley, también están satisfechos, porque el Partido Acción Nacional agotó, en tiempo y forma, la instancia previa establecida en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Quintana Roo.

Por otra parte, como la legislación constitucional y electoral local no prevé algún medio de impugnación para combatir una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, es evidente que se cumple el requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, consistente en combatir un acto definitivo y firme.

Lo expuesto encuentra su explicación en el principio de que los juicios como el de revisión constitucional electoral, constituyen medios de impugnación excepcionales y extraordinarios, a los que sólo pueden ocurrir los partidos políticos o coaliciones de partidos, cuando ya no existan a su alcance medios de impugnación ordinarios e idóneos,

SX-JRC-3/2009

mediante los cuales sea factible modificar, revocar o anular, los actos o resoluciones como el que ahora se controvierte, con la finalidad de conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas que hubieren sido afectados.

En esto estriba el principio de definitividad establecido en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollado en los invocados incisos a) y f), del artículo 86, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al reiterar, por una parte, que los actos y resoluciones, impugnables mediante el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes, para lo cual se requiere agotar, en tiempo y forma, todas las instancias previas establecidas por las leyes de la entidad federativa correspondiente.

Lo expuesto se ha sostenido en la tesis de jurisprudencia emitida por este órgano jurisdiccional, bajo el rubro: "**DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**", identificada con la clave S3ELJ 023/2000, consultable en las páginas setenta y nueve a ochenta, de la Compilación Oficial intitulada *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen "Jurisprudencia".

VI. Violación a preceptos constitucionales. En el caso, el partido político actor señala de manera específica, en su escrito de demanda, los preceptos constitucionales que considera vulnerados con el dictado de la resolución combatida, pues de las alegaciones que hace se advierte que

SX-JRC-3/2009

considera que, con la sentencia impugnada, se viola en su perjuicio el principio de legalidad establecido en los artículos 14, 16, 115, fracción I, 116 párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se debe entender colmado el requisito en estudio.

Encuentra apoyo el razonamiento anterior, en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 02/97, sustentada por la Sala Superior, consultable en las páginas ciento cincuenta y cinco a ciento cincuenta y siete, de la Compilación Oficial intitulada *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen "Jurisprudencia", cuyo rubro es: **"JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA".**

VII. Violación determinante. En el caso se cumple el requisito previsto por el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del procedimiento electoral respectivo o para el resultado final de la elección.

El partido demandante pretende que se revoque la sentencia impugnada, que a su vez confirmó la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría y validez al candidato electo a Presidente Municipal, postulado por la Coalición "Tulum es Primero".

La violación reclamada es determinante, porque el partido político impugnante aduce como agravio que la autoridad responsable aplicó indebidamente la normativa que

SX-JRC-3/2009

prevé el principio de no reelección, por lo que de resultar fundado el motivo de agravio, daría lugar a la revocación de la constancia de mayoría a favor del Presidente Municipal propietario.

VIII. Reparación posible. Por último, la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, dentro de los plazos electorales legal y constitucionalmente previstos, en razón de que el Ayuntamiento de Tulum, Quintana Roo se debe instalar el primero de abril de dos mil nueve, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio tercero inciso c) del decreto número 016, emitido por la XII Legislatura del citado Estado.

Como en este particular están satisfechos todos los requisitos de procedibilidad del juicio al rubro indicado y de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la litis planteada.

CUARTO. Agravios. En el capítulo de agravios del escrito de demanda, el enjuiciante aduce lo siguiente:

A G R A V I O S:

ÚNICO.- El Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo no valoró las consideraciones lógico jurídicas que le fueron expuestas tergiversando el sentido y alcance de la norma, por los cuales se violenta el principio Constitucional de No Reelección, contenido en el artículo 115 fracción I, párrafo Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adoptada por el artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo, y en plena concordancia con el artículo 11 de la Ley de los Municipios de Quintana Roo, por inexacta aplicación violando con ello el artículo 14 constitucional por que la responsable resuelve de manera incongruente con los agravios y puntos petitorios vertidos

SX-JRC-3/2009

en el juicio de nulidad respectivo, lo anterior es así, si consideramos que el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que las jurisprudencias de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación les es obligatorio para su aplicación los casos en donde exista sustancialmente una regla igual o similar a la que ha sido materia de interpretación, señalando lo anterior ya que la autoridad responsable en el apartado III denominado “Consideraciones Finales” a pagina 48 párrafo in fine de su resolución, señala que las hipótesis del criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia numero S3ELJ112/2000 con el rubro NO REELECCIÓN ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no encuadra en el asunto que nos ocupa y que la conformación del municipio de Tulum, Quintana Roo es totalmente distinto al conformado en Solidaridad, Quintana Roo, tratándose de dos órganos de gobierno municipal distintos con diferentes necesidades sociales y político administrativas, sin embargo, y contrariamente a lo aducido por la Autoridad Responsable, la tesis de jurisprudencia de referencia con numero S3ELEJ12/2000 si es aplicable al presente caso, toda vez que a la letra señala lo siguiente:

“NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.—*De una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el Poder Revisor de la Constitución, dentro de la prohibición de reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, o de los demás funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo, de presidente municipal, síndico, regidor, o los demás indicados, sino también la de ocupar cualquier otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, para integrar un mismo órgano colegiado, por las razones siguientes: 1. En el proceso legislativo de inclusión en la Ley Fundamental del principio de la no reelección para el período inmediato en los ayuntamientos, se advierte que el objetivo fundamental consistió en impedir la perpetuación tanto de una persona como de un conjunto de ellas, mediante su enquistamiento durante períodos sucesivos en un órgano determinado, por considerar que con tal actuación se propiciaría el continuismo de un hombre, de un grupo de ellos o de camarillas, que pueden generar cacicazgos, crear el riesgo de abuso del poder con beneficios para intereses particulares y en detrimento de los de la colectividad, e impedir la participación de ciudadanos que puedan aportar nuevas ideas al ocupar algún cargo, hacer real la posibilidad de alternancia en el poder y ofrecer distintos estilos de*

SX-JRC-3/2009

gobierno. 2. La finalidad perseguida con el principio de la no reelección, se desprende de la redacción que prevalece en el precepto constitucional, pues el legislador, para evitar confusiones sobre su alcance, no empleó la expresión el mismo cargo, para indicar directamente que los presidentes municipales, regidores, síndicos y las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñaran las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación, no podrán ser reelectos para el período inmediato. 3. La modalidad del principio de la no reelección que rige a los diputados y senadores, que admite la posibilidad de que un diputado en un período sea electo senador para el siguiente, o bien, que quien ya se desempeñó como senador, pueda ser elegido como diputado para el próximo período, no desvirtúa que la prohibición en los ayuntamientos tenga el alcance precisado, porque la esencia de la proscripción no radica en que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político para el período siguiente, sino en que no lo pueda ser para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano, y las Cámaras de Diputados y Senadores, si bien pertenecen a un mismo poder político, son dos órganos distintos, con facultades claramente diferenciadas, aunque coincidentes en la función legislativa, de manera que quien se desempeñe como senador, habiendo sido antes diputado, no podrá influir en las actividades de la Cámara de Diputados, o viceversa, puesto que los efectos de su proceder sólo se producen en el nuevo órgano en el que se actúa. 4. La elección de los integrantes de los ayuntamientos, se lleva a cabo en forma distinta que la de los diputados y senadores, pues su demarcación territorial es la misma para elegir tanto presidentes municipales, como regidores y síndicos, y por ende el electorado es el mismo; además dichos integrantes se eligen a través de una sola planilla de candidatos y no de personas en lo individual, esto es, con un voto se elige a todo un grupo y se rechaza otro grupo que se le presenta al elector como indivisible, por lo cual no puede elegir a un candidato a presidente de una planilla y a un síndico o regidor de otra. 5. La única excepción prevista por el Constituyente Federal para que algún integrante de cierto ayuntamiento (ya sea que haya ocupado el cargo de presidente municipal, regidor o síndico por elección directa o indirecta, o bien, por nombramiento o designación de alguna autoridad o, incluso, desempeñado las funciones propias de esos cargos cualquiera que haya sido la denominación que se le hubiere dado) pueda ser reelegido para el período inmediato, es cuando el funcionario respectivo haya tenido el carácter de suplente, siempre y cuando no haya estado en ejercicio de cualquiera de esos cargos o desempeñado las funciones correspondientes, lo cual refleja el propósito de establecer una prohibición de reelección estricta entre los miembros de los ayuntamientos que en ningún momento pueda dar lugar a la simulación, razón por la cual no cabe una interpretación distinta que pretenda ampliar la única excepción prevista constitucionalmente. 6. Con el hecho de que los ayuntamientos se renuevan totalmente sin permitir la continuación de ningún funcionario anterior, mediante la rotación de cargos, se consigue que la nueva conformación tenga una actuación imparcial que le permita realizar una correcta administración de los fondos que reciba el municipio y proporcionar a la ciudadanía la atribución de mejores servicios públicos. 7. El establecimiento del principio en comento representa una medida que favorece la equidad y equilibrio en la contienda electoral, porque se presenta como

SX-JRC-3/2009

un instrumento que de manera indirecta impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos. 8. No constituye obstáculo para esta interpretación, el hecho de que, en las leyes respectivas, se asignen ciertas atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, porque el titular constitucional del ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las funciones individuales aludidas sólo son complementarias, de ejecución o de representación. 9. La incorporación posterior en la Constitución del sistema de representación proporcional para los ayuntamientos, mediante el cual se eligen algunos de sus funcionarios, no modificó o atemperó sustancialmente la ratio legis del acogimiento del principio de la no reelección, porque la aplicación dada ordinariamente por la legislación estatal a la representación proporcional consiste en que el cargo de presidente municipal, de síndico y de uno o más regidores, se eligen por el principio de mayoría relativa, por lo que con la interpretación contraria a la que se sostiene subsistiría la posibilidad de que un pequeño grupo de personas permaneciera más de un período en un ayuntamiento, mediante la rotación periódica de los puestos indicados, sin perjuicio de que el resto de regidores elegidos por el principio de representación proporcional, cambiara en cada elección. 10. Finalmente, el concepto gramatical del vocablo reelección que suele encontrarse en diccionarios y otra literatura, no puede servir de sustento para cambiar o desvirtuar el significado que claramente confirió a esa palabra el legislador en el precepto interpretado, pues éste debe corresponder con la voluntad de su autor. Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/98.—Partido Frente Cívico.—16 de julio de 1998.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-267/98 y acumulado.—Partido Revolucionario Institucional.—29 de diciembre de 1998.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-115/99.—Partido Revolucionario Institucional.—25 de agosto de 1999.—Mayoría de cinco votos. Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, páginas 18-21, Sala Superior, tesis S3ELJ 12/2000. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 189-192.”

Lo anterior es así, si consideramos que los artículos 115 fracción I párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 136 de la Constitución Política de los Estados Libre y Soberano de Quintana Roo y el artículo 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, son concordantes, importando sobre el particular subrayar que el Artículo 115 fracción I segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece dos hipótesis de No Reelección a saber: la primera de ellas es aplicable a los miembros del ayuntamiento, entendidos por estos a los presidente municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, en tanto que la segunda de estas, se refiere para los demás funcionarios que son aquellas personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, (miembros del ayuntamiento, presidente municipal,

SX-JRC-3/2009

regidores y sindico), cualquiera que sea la denominación que se les de en ambos supuestos, nuestra carta magna establece que no podrán ser electos para el periodo inmediato, sin embargo, este segundo supuesto no se encuentra contemplado en la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Quintana Roo, ni en la Ley reglamentaria de los municipios del propio Estado, por lo que la Autoridad Responsable al entrar al estudio de las segunda hipótesis, que no fue la planteada por el recurrente en el Juicio natural, se encuentra excediéndose en sus facultades y tergiversando sus facultades de ministro resolutor, haciendo inaccesible la justicia electoral invocada, pues cambio el sentido de la argumentación de los agravios hechos valer, los cuales se enfocaban a la primera de las hipótesis mencionadas con antelación y no a la segunda hipótesis en el sentido y alcance que la autoridad responsable le dio en su resolución, pues señala que no quedo acreditada la existencia o previsión jurídica del ciudadano Marciano Dzul Caamal en algún cargo determinado dentro del Consejo Municipal que precedió al recién creado municipio de Tulum, Quintana Roo, lo que no se expuso en el juicio de origen, ya que el artículo 115 de la ley fundamental en el apartado I segundo párrafo, en lo conducente, previene que: los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato y la constitución local en su artículo 139 y la ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo en su artículo 11 señalan: “Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que hayan Estado en Ejercicio, no podrán ser electos para el período inmediato como propietarios o suplentes, pero éstos si podrán serlo como propietarios a menos que hayan ejercido el cargo”.

Ahora bien, el C. Marciano Dzul Caamal, candidato electo propuesto por la coalición “Tulum es Primero” formada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, viola el principio constitucional de “No Reelección”, contenido en la primera hipótesis del artículo 115 fracción I, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no es jurídicamente posible que ocupe el cargo de presidente municipal de Tulum, Quintana Roo, 2009- 2011, si antes en el periodo 2005 – 2008 ocupo y ejerció el cargo de cuarto regidor propietario en el ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, habiendo continuidad en los cargos y en las dos elecciones por ser estas inmediatas y sucesivas, ya que al crearse el municipio de Tulum, Quintana Roo y contender el C. Marciano Dzul Caamal, en la primera elección libre, periódica y auténtica de dicho municipio, para ocupar un cargo de elección popular, terminando su gestión en el ayuntamiento de Solidaridad Quintana Roo, el día 09 de abril del año 2008 y pretendiendo empezar una nueva gestión municipal el

SX-JRC-3/2009

primero de abril del año 2009 en el diverso municipio de Tulum, Quintana Roo, no es de perderse de vista que el municipio de Tulum, Quintana Roo, nace de la circunscripción territorial del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, por lo que al crearse el Distrito Electoral de Tulum, Quintana Roo con 5 secciones con 32 casillas que se encontraban insertas en el Distrito Electoral del municipio de Solidaridad Quintana Roo, se desprende que una porción de los electores que actualmente ocupan el municipio de Tulum, son los mismos electores que votaron en la elección para el periodo 2005-2008, en la que el C. Marciano Dzul Caamal ejerció y ocupó el cargo de cuarto regidor propietario del ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, por ende aún y cuando existió un proceso local ordinario en Solidaridad Quintana Roo para el periodo 2008-2011, en el que no contendió para ningún cargo de elección popular el C. MARCIANO AZUL CAAMAL, también cierto es que participó en el primera elección del Municipio de Tulum, Quintana Roo, para el cargo de presidente Municipal, por lo que es concluyente afirmar que se trata de dos elecciones libres periódicas y autenticas por voto popular en forma sucesiva o continua, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que el Congreso del Estado de Quintana Roo haya creado un Gobierno de transición por designación denominado Consejo Municipal, precisamente por que el mismo no fue elegido democráticamente por el voto directo, libre, secreto, personal e intransferible de los Ciudadanos que integraron el recién creado Municipio de Tulum Quintana Roo.

Lo anterior de acuerdo a los artículos transitorios sexto y séptimo del decreto 008 mediante el cual se reforman los artículos 127, 128 fracción VIII, 134 Fracción II y 135 fracción I Segundo Párrafo; y se adiciona la Fracción IX al artículo 128, todos de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Quintana Roo que a la letra señalan lo siguiente:

SEXTO.- El Consejo Municipal Provisional, asumirá las funciones administrativas y políticas del Municipio que se crea, de conformidad con lo que establece la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el día de su designación y se extinguirá una vez que sea instado el primer Ayuntamiento Constitucional de Tulum.

SÉPTIMO.- El Consejo Municipal de Tulum, queda facultado para que se coordine con el Gobierno Municipal de Solidaridad, para preparar los procesos de transferencia de los servicios públicos e infraestructura, así como lo relativo al catastro, registros fiscales y Contables y demás información necesaria para la continuidad en la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las atribuciones del Municipio que se crea mediante el presente Decreto.

Dicho Consejo Municipal de Tulum, Quintana Roo fue creado el 7 de Marzo del año 2008, por el Congreso del Estado de Quintana Roo, emitiendo el Decreto de Creación

SX-JRC-3/2009

de Municipio de Tulum, que fue publicado en el Periódico Oficial de Quintana Roo el 19 de mayo de 2008 con lo que comenzó a existir el municipio y en un plazo de diez días se nombró al Consejo Municipal de Tulum, Quintana Roo, por designación, sin que haya sido elegido por el voto popular, esto es como un gobierno provisional y de transición, hasta que el Instituto Electoral de Quintana Roo, convocara a elecciones para el primer ayuntamiento que tendrá una duración extraordinaria menor a tres años, iniciando el 1º de Abril del 2009 y concluyendo el 9 de abril de 2011.

Es de suma importancia señalar que El Consejo Municipal de Tulum, Quintana Roo, a juicio del recurrente fue creado mediante un decreto sin fundamento legal, ya que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y mucho menos la Ley reglamentaria de los municipios en el estado de Quintana Roo, que lo es la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, contemplan que cuando se de la creación de un nuevo municipio dentro de la demarcación territorial estatal, se tenga que crear un Consejo Municipal para que este lleve a cabo las funciones de un Ayuntamiento, ya que según el Artículo 115 fracción I párrafo Cuarto señala en su parte relativa:

“Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”

De igual manera el artículo 143 de la Constitución Local establece la figura del Consejo Municipal únicamente cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha en que deba renovarse el ayuntamiento o efectuada esta, no se presentaren sus miembros a tomar posesión de su cargo, o se diera la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus integrantes y conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, así como en los casos de desaparición de los ayuntamientos dentro de su primer año de ejercicio o cuando la elección se declare nula; concatenado con lo preceptuado por el Capítulo IV de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, intitulado “De las Suplencias y Ausencias de los Miembros del Ayuntamiento”.

SX-JRC-3/2009

Por lo tanto de un análisis de todos los ordenamientos antes señalados, podemos llegar a la conclusión que la creación de un Consejo Municipal fuera de los casos debidamente contemplados en la norma como lo son la constitución Federal y la constitución Local, no se contempla la creación de un Consejo Municipal para que este entre en funciones cuando se da la creación de un nuevo municipio, como en la especie ocurre, por ello se afirma que la creación del Consejo Municipal de Tulum, es a todas luces inconstitucional pues no encuentra sustento en la norma fundamental.

Por lo que respecta a que no se puede considerar que la futura actuación del C. MARCIANO AZUL CAAMAL, como Presidente Municipal Propietario del H. Ayuntamiento de Tulum, Q. Roo, se lleve a cabo de manera parcial en la administración de los fondos que recibe el Municipio y como consecuencia de ello privar a la Ciudadanía que habita en el recién creado Municipio de Tulum, la atribución de mejores servicios públicos, ya que sus órganos de gobierno, es decir, los integrantes del Ayuntamiento que fungirán para el periodo 2009-2011, son distintos a los que integran el actual Consejo Municipal, asimismo, el marco de electores no son los mismos que lo eligieron para el cargo de Cuatro Regidores del Ayuntamiento de Solidaridad Q. Roo, ni para fungir como Presidente Municipal en el Ayuntamiento de Tulum, además no está integrado un mismo órgano sino una Institución de carácter público, distinta y completamente renovada, esta aseveración por parte de la Autoridad es falsa, en virtud de que se debe considerar el hecho de que los Ayuntamientos se renuevan totalmente sin permitir la continuidad de ningún funcionario anterior, mediante la rotación de cargos, lo cual propicia que se consiga que la nueva conformación tenga una actuación imparcial que le permita realizar una correcta administración de los fondos que recibe el municipio en proporción a la ciudadanía y a la atribución de otorgar los servicios públicos.

Por ello el establecimiento del Principio de “No Reelección” en comento, representa una medida que fomenta la equidad y el equilibrio en la contienda electoral, por que se presenta como un instrumento que de manera indirecta impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos, sin que sea un obstáculo para esta interpretación el hecho de que en las leyes respectivas, se sigan ciertas atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, por que el titular Constitucional del Ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las atribuciones aludidas solo son complementarias de ejecución o de representación.

SX-JRC-3/2009

Pues para el caso en particular del presente Juicio de Revisión Constitucional, la demarcación territorial para la elección de Miembro del Ayuntamiento en el proceso local 2009-2011, es la misma que la elección 2005-2008, pues el Municipio de Tulum, de reciente creación se encontraba inserto en el territorio del Municipio de Solidaridad, tan es así que el gobierno de transición fue creado con el fin de coordinar con el Gobierno Municipal de Solidaridad, la preparación de los procesos de transferencia de los servicios públicos e infraestructura, así como lo relativo al catastro, registros fiscales y Contables y demás información necesaria para la continuidad en la prestación de los servicios públicos, incluida su Hacienda Pública, lo anterior de acuerdo a los artículos transitorios sexto y séptimo del decreto 008 mediante el cual se reforman los artículos 127, 128 fracción VIII(sic), 134 Fracción II y 135 fracción I Segundo Párrafo; y se adiciona la Fracción IX al artículo 128, todos de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Quintana Roo, incluidos los fondos que reciba el Municipio y al no renovarse totalmente se crean vicios en los funcionarios municipales, ya que éstos no tienen una actuación imparcial, contrario a lo señalado por la Autoridad Responsable en la resolución que se combate púes la Constitución del Estado de Quintana Roo, en su fracción IX del artículo 128, establece que los Municipios del Estado de Quintana Roo tienen Personalidad Jurídica y patrimonios propios, autónomos en su gobierno interior y libres en la administración de su hacienda, por lo cual no debemos perder de vista, **que cuando se creo el Municipio de Tulum, Quintana Roo, no existió ni se contempló partida presupuestal para tal fin, por lo que fue el propio Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, quién le suministró recursos económicos para la prestación de los servicios públicos**, tal y como quedó precisado y fundado en este mismo párrafo, por lo anterior se concluye que cuando una misma persona integra un mismo órgano colegiado, tratándose de los Ayuntamientos de Solidaridad y demarcación territorial la misma que la elección inmediata anterior y, por ende, el electorado es el mismo, de donde deviene la inelegibilidad de MARCIANO AZUL CAAMAL, para fungir como Presidente Municipal de Tulum, Qunyana(sic) Roo, precisamente porque se trata, sin lugar a dudas, de dos elecciones consecutivas, en un mismo territorio y con el mismo electorado, en una parte de éste, lo que transgrede el Principio Constitucional de NO REELECCIÓN, pues la elección de ésta persona como Presidente Municipal, no garantiza una contienda justa, equitativa, legal y con plena independencia, por el contrario su actuación en tal proceso electoral, deviene a ser parcial.

Lo anterior resulta también congruente con lo establecido en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución federal, en el sentido de que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de

SX-JRC-3/2009

la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, lo cual en manera alguna sería posible si sólo tal grupo de ciudadanos ocupara recurrentemente y en forma indefinida los cargos de gobierno municipal, además de que atentaría contra la renovación de los cuadros de militancia de los partidos políticos y las opciones que como candidatos pudieran ofrecer la ciudadanía.

QUINTO. Estudio de fondo. Como un aspecto previo al análisis de los argumentos planteados en la demanda respectiva, es importante destacar, que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral implica el cumplimiento irrestricto de ciertos principios y reglas establecidos, principalmente, en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 2, inciso d), y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, en el juicio de revisión constitucional electoral, en atención a lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no procede la suplencia para el caso de deficiencia en la expresión de agravios, en tanto que se está ante un medio de impugnación de estricto Derecho, que impide a este órgano jurisdiccional suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los conceptos de agravio del incoante, imponiendo a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el imperativo de resolver la controversia con sujeción estricta a los agravios expuestos por el enjuiciante.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional ha considerado que para analizar un concepto de agravio, su formulación debe ser expresando claramente la causa de

SX-JRC-3/2009

pedir, detallando la lesión o perjuicio que ocasiona el acto o sentencia impugnado, así como los motivos que originaron ese agravio, de tal forma que se encamine a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en la actuación de la autoridad responsable, con independencia de la ubicación de los conceptos de agravio en cierto capítulo o sección del escrito de demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya como silogismo jurídico o utilizando cualquier fórmula deductiva, inductiva o dialéctica, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no está sujeto a un procedimiento formulario, que requiera de una especial estructura o de determinadas palabras o expresiones, sacramentales o solemnes.

Es oportuno citar, al respecto, la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior identificada con la clave S3ELJ 03/2000 publicada en las páginas veintiuna a veintidós de la Compilación Oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen *Jurisprudencia*, con el rubro: **“AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**,

, De lo expuesto se concluye que los conceptos de agravio deben estar encaminados a desvirtuar todas y cada una de las consideraciones o razones, de hecho y de Derecho, que la autoridad responsable tomó en cuenta al emitir la sentencia ahora reclamada, esto es, el demandante debe hacer patente que los argumentos en los cuales la autoridad enjuiciada sustentó el acto reclamado, conforme a los preceptos jurídicos que estimó aplicables, son contrarios a Derecho.

Por tanto, cuando el impugnante omite expresar argumentos debidamente configurados, en los términos

SX-JRC-3/2009

anticipados, éstos deben ser calificados como inoperantes, ya porque se trate de:

- 1.** Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior.
- 2.** Argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.
- 3.** Cuestiones que no fueron planteadas en los medios de impugnación, cuya resolución motivó el juicio de revisión constitucional electoral que ahora se resuelve.
- 4.** Argumentos que no controvieren los razonamientos de la responsable, los cuales son el sustento de la sentencia impugnada, y
- 5.** Resulte innecesario su estudio, ante la circunstancia de que, por el contenido o fin que se pretende alcanzar, no conduzca a algún efecto práctico o incluso teniéndolo, no sea posible resolver la cuestión planteada sobre la base de esas manifestaciones, al existir una determinación o prohibición expresa en la Constitución o ley aplicable.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los conceptos de agravio es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida, porque tales agravios no tendrían eficacia alguna para anular, revocar o modificar la sentencia impugnada.

En este orden de ideas, en el juicio que se resuelve, al estudiar los conceptos de agravio, se aplicarán los señalados

SX-JRC-3/2009

criterios para concluir si se trata o no de planteamientos que deban ser desestimados por inoperantes.

El enjuiciante manifiesta, esencialmente, que la resolución impugnada debe revocarse por lo siguiente:

1. La responsable emitió una resolución que viola el principio constitucional de no reelección, ya que de manera inexacta aplicó de los artículos 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 139 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 11 de la Ley de Municipios de Quintana Roo, así como la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional.
2. Incongruencia de la resolución impugnada, en razón de que el tribunal responsable resolvió cuestiones que no le fueron planteadas en el recurso primigenio.
3. El candidato electo viola el principio de no reelección, pues pretende ocupar el cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tulum, en el período 2009-2011, a partir del primero de abril de dos mil nueve, cuando que concluyó su encargo como Cuarto Regidor propietario en el Ayuntamiento de Solidaridad en el período 2005-2008, el nueve de abril de dos mil ocho, circunstancia con la cual se acredita su continuidad como integrante del mismo órgano en elecciones inmediatas y sucesivas.
4. Inconstitucionalidad del decreto que ordena la creación del Consejo Municipal.
5. Falsedad en la consideración de la responsable, relativa a que la elección de Marciano Dzul Caamal,

SX-JRC-3/2009

no tendría como consecuencia parcialidad en la administración de fondos del Municipio de Tulum.

Por cuestión de método se analizaran los anteriores agravios en un orden distinto al planteado por el enjuiciante.

Los motivos de agravio, señalados en los números **1, 2, y 3**, de la síntesis de agravios, se estudiaran en conjunto por guardar estrecha relación.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior, publicada en la página veintitrés de la Compilación Oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen *Jurisprudencia*, con el rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN”**.

En esencia, el enjuiciante, en los agravios antes referidos afirma que la autoridad responsable interpretó indebidamente la normativa y jurisprudencia que prevé el principio de no reelección, y que por ello indebidamente confirmó la declaración de validez de la elección de miembros del Ayuntamiento de Tulum, Quintana Roo.

Para hacer el estudio de los argumentos del actor, es necesario establecer, en primer lugar, cuáles son las razones que el Tribunal Electoral de Quintana Roo expuso para concluir que no existía reelección del candidato a Presidente Municipal de Tulum, ya que ello permitirá analizar si los agravios hechos valer por el enjuiciante controvieren las razones torales que sostienen el sentido de la resolución impugnada.

SX-JRC-3/2009

La autoridad responsable consideró, medularmente, en el denominado “*III. Consideraciones finales*”, del considerando CUARTO, lo siguiente:

- a)** El candidato triunfador Marciano Dzul Caamal no contendió en dos elecciones inmediatas y sucesivas para el mismo cargo de miembros del ayuntamiento, por lo que no se actualiza el elemento de inmediatez para considerar que fue reelecto.
- b)** El universo de ciudadanos que votaron en el municipio de solidaridad no es el mismo que votó en las elecciones extraordinarias del municipio de Tulum.
- c)** Para que exista reelección es necesario que la persona contienda para un cargo de elección popular para el mismo órgano de gobierno, lo que en el caso no acontece pues el presidente municipal electo fungió como Regidor IV en el municipio de Solidaridad y el cargo en el que resultó electo fue en el Municipio de Tulum, es decir para integrar órganos distintos.
- d)** Marciano Dzul Caamal no fue designado como miembro del Concejo Municipal, por lo que el ejercicio a su derecho de voto pasivo no vulnera el principio de no reelección.
- e)** Al ser dos municipios distintos los de Solidaridad y Tulum, la elección del candidato triunfador, no implica la administración parcial de los fondos que reciba el municipio citado en primer término.

SX-JRC-3/2009

Una vez planteado lo anterior, se procede al estudio de los agravios hechos valer por el actor.

En el agravio identificado con el número 1, el actor argumenta que la responsable emitió una resolución que viola el principio constitucional de no reelección, ya que de manera inexacta aplicó los artículos 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 11 de la Ley de Municipios de la entidad federativa citada de Quintana Roo, así como la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional.

Esta Sala Regional considera que no le asiste la razón al enjuiciante, en atención a las siguientes consideraciones.

Cuando la autoridad responsable interpreta funcional y sistemáticamente el artículo 115 fracción I, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumenta que dicho principio implica que los integrantes de un Ayuntamiento deben elegirse en procesos democráticos y las personas que ocupen alguno de los cargos, ya sea por elección directa o indirecta, no podrán desempeñarse en la integración siguiente del mismo Ayuntamiento; interpretación que dice, resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 139 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, de que quienes se hayan desempeñado como Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, no podrán ser electos como propietarios o suplentes para el período inmediato.

Además, también argumenta que la elección de Marciano Dzul Caamal como Presidente Municipal de Tulum,

SX-JRC-3/2009

no encuadra en las hipótesis del criterio jurisprudencial “**NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS**”, lo hace en función del análisis previo de los siguientes elementos:

- a)** La creación del municipio de Tulum, por la XII Legislatura del Estado de Quintana Roo, que se publicó en los decretos 007 y 008 de diecinueve de mayo de dos mil ocho en el Periódico Oficial de dicha entidad.
- b)** La designación de los miembros del Concejo Municipal del citado municipio, el doce de junio de dos mil ocho, prevista en el artículo quinto transitorio del mencionado Decreto número 008.
- c)** Las determinaciones adoptadas por la Diputación permanente de la XII Legislatura, relativas a la instalación de un Consejo Distrital Provisional con residencia en Tulum, Quintana Roo, para organizar únicamente el proceso electoral extraordinario para elegir el primer Ayuntamiento Constitucional del municipio citado; la modificación de la fecha de toma de posesión del Ayuntamiento que resulte electo, al primer día de abril de dos mil nueve, y la consecuente emisión de convocatoria a tal elección, publicadas en el decreto número 16 el veintiuno de julio el año próximo pasado.

Por lo anterior, es que la responsable sostuvo que la conformación del Municipio de Tulum, es distinto al de Solidaridad, y por tanto **se trata de dos órganos de gobierno** municipal con diferentes necesidades sociales y políticas administrativas, circunstancias de las que se deriva

SX-JRC-3/2009

que el referido candidato electo, no se sitúa en las hipótesis del criterio jurisprudencial en comento.

En efecto, el citado criterio establece esencialmente que la finalidad de la prohibición de la no reelección, consiste en que quienes hayan sido electos popularmente por votación directa como Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, o en su caso, hayan sido designados por otros órganos (Legislaturas) para ejercer tales encargos, no puedan inmediatamente ser electos no sólo para desempeñar la misma función, sino también cualquier otra, esto es, que quien ejerció como síndico pretenda ser electo presidente municipal, o éste quiera elegirse como regidor, ello, porque lo que se trata de evitar es que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, para integrar un mismo órgano colegiado.

En concordancia con lo sostenido por la responsable, se estima que efectivamente no puede concebirse que las circunstancias alegadas por el enjuiciante, de que Marciano Dzul Caamal al haber fungido como Regidor IV del Ayuntamiento de Solidaridad en el período 2005-2008, y haber resultado electo Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tulum, para el período 2009-2011, actualizan la prohibición en comento, pues para ello sería indispensable que se reunieran dos elementos, el primero, **que ambos cargos obtenidos por dicho ciudadano correspondieran al mismo órgano de gobierno del Municipio de Solidaridad, y que ello hubiere ocurrido de forma consecutiva**, esto es, que al finalizar el período de 2005-2008 habiéndose desempeñado como Regidor Cuarto, en el

SX-JRC-3/2009

correspondiente a 2008-2011, comenzare el ejercicio del cargo de Presidente Municipal, lo cual, evidentemente en la especie no aconteció.

Igualmente, en la sentencia impugnada la responsable sostuvo la premisa de que si la restricción establecida en los artículos 115 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 139 de la Constitución local de Quintana Roo, y 44 de la Ley de los Municipios del citado Estado, se interpreta en el sentido de que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos directa y popularmente, no podrán contender ni elegirse, a un cargo de elección que forme parte de la integración del Ayuntamiento, en el cual se venían desempeñando, de manera sucesiva, inmediata e ininterrumpida, entonces, debían analizarse los antecedentes de los cargos que con anterioridad había desempeñado Marciano Dzul Caamal, para poder concluir si éste se perpetúo en un órgano de gobierno.

Al efecto, el Tribunal responsable realizó un estudio comparativo entre los nombres de los miembros del Ayuntamiento de Solidaridad para los períodos 2005-2008 y 2008-2011, concluyendo que en el primer período, el citado ciudadano se desempeñó como Regidor Cuarto, a partir del diez de abril de dos mil cinco al nueve de abril de dos mil ocho; y que no fue electo de forma inmediata para el segundo período en mención que actualmente se encuentra en funciones.

De lo anterior, esta Sala Regional estima que a *contrario sensu*, la continuidad que refiere el enjuiciante se

SX-JRC-3/2009

habría actualizado si el candidato tachado de inelegible hubiese sido electo como miembro del mismo Ayuntamiento para el segundo período citado, lo cual, no ocurrió así, pues como precisamente lo afirma el actor, el proceso electoral extraordinario 2008-2009 fue organizado exclusivamente para elegir al primer Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tulum, en virtud de haberse determinado su creación por la XII Legislatura Estatal de Quintana Roo, según consta en el Decreto número 7, publicado el diecinueve de mayo de dos mil ocho en el Periódico Oficial del mencionado Estado.

No obstante lo anterior, el enjuiciante omite controvertir las razones antes señaladas, pues únicamente reitera ante esta instancia, en términos similares, los argumentos expuestos ante el órgano jurisdiccional local, lo cual, se denota con la inserción del siguiente comparativo textual:

AGRARIOS EXPRESADO EN EL JUICIO DE NULIDAD ELECTORAL	AGRARIOS VERTIDO EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
<p>“... se viola el Principio Constitucional de No Reelección, en virtud de que el C. MARCIANO DZUL CAAMAL Candidato propuesto por la Coalición “Tulum es primero”, formado por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, para ocupar el cargo de Presidente Municipal de Tulum, Quintana Roo, en la elección 2008-2009, antes ocupó el cargo de Cuarto Regidor Propietario en el Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, cargo que obtuvo por elección popular en la elección celebrada en el proceso local ordinario 2004-2005, para el período 2005-2008, esto es, dicho candidato contendió en dos elecciones inmediatas y sucesivas para el mismo cargo de miembros del Ayuntamiento, ...”</p>	<p>“... el C. Marciano Dzul Caamal, candidato electo por al (sic) Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, viola el principio constitucional de “No Reelección”, contenido en la primera hipótesis del artículo 115 fracción I, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no es jurídicamente posible que ocupe el cargo de presidente municipal de Tulum, Quintana Roo, 2009-2011, si antes en el período 2005-2008 ocupó y ejerció el cargo de cuarto regidor propietario del ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, habiendo continuidad en los cargos y en las dos elecciones por ser estas inmediatas y sucesivas, ..”</p>

SX-JRC-3/2009

En tales condiciones, es que deviene **inoperante** el agravio esgrimido por el actor al respecto.

Por otra parte, también resulta **inoperante** el agravio identificado como **2**, de la síntesis de agravios que señala que la responsable analizó indebidamente una hipótesis del principio de no reelección, no prevista en la legislación del Estado, de que no podrán ser electos para un período inmediato quienes se desempeñen como Presidente Municipal, Regidores y Síndico, por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad, y por ello concluyó que no quedaba acreditada la circunstancia de que Marciano Dzul Caamal haya ocupado algún cargo en el Concejo Municipal que precedió al municipio de Tulum.

Lo anterior es así, en primer término porque como quedó establecido en párrafos precedentes, de acuerdo a la tesis S3ELJ12/2000, invocada por el propio actor y sostenida por la Sala Superior, publicada en la página ciento ochenta y nueve a la ciento noventa y dos, de la Compilación Oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen *Jurisprudencia*, de rubro “**NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS**”, la restricción contenida en el principio de no reelección se aplica tanto a aquellos ciudadanos que se hayan desempeñado como Presidentes Municipales, síndicos y regidores electos popularmente para integrar un Ayuntamiento, como a los designados por otra autoridad para desempeñar alguno de dichos cargos.

En segundo término, porque la responsable consideró que la base SEXTA de la convocatoria para elecciones extraordinarias para elegir a los miembros del Ayuntamiento

SX-JRC-3/2009

de Tulum, que expresamente dispone que “Los ciudadanos propietarios o suplentes que hayan protestado el cargo dentro del Concejo Municipal de Tulum, no podrán ser postulados para ser electos miembros del Primer Ayuntamiento del Municipio de Tulum, Quintana Roo.”, acoge la segunda parte de la restricción en comento – no podrán ser electos como Presidentes Municipales, Síndicos o Regidores para el período inmediato de un Ayuntamiento, quienes se desempeñen como tales por designación de otra autoridad, dentro del mismo órgano - por lo que, analizó la relación de los nombres de quienes ejercieron funciones en las calidades de Presidente Municipal, Síndico, y primer a noveno Regidor, del Concejo Municipal designado conforme al artículo 136 de la Constitución local, y los miembros de Ayuntamiento electo el primero de febrero del año en curso, concluyendo que se trataba de ciudadanos distintos, y por tanto, tampoco se acreditaba que Marciano Dzul Caamal, hubiera fungido en cualquiera de dichos cargos en el Concejo Municipal, de forma, que su elección constitucional como Presidente Municipal del Ayuntamiento en cita, contraviniera la limitación señalada, esto es, no se acreditaba su continuidad o secuencia como miembro de un mismo órgano de gobierno.

La inoperancia del agravio obedece a que el enjuiciante no señala por qué el estudio que realizó la responsable le ocasiona perjuicio. Pero además, porque este órgano jurisdiccional considera que el pronunciamiento de la responsable era necesario, para evidenciar que por ninguna de las hipótesis posibles se actualizaba la reelección del candidato triunfador como Presidente Municipal de Tulum, Quintana Roo.

SX-JRC-3/2009

Por otro lado, el actor no controvierte la consideración de la responsable, relativa a que el universo de ciudadanos que votaron en el municipio de solidaridad no es el mismo que sufragó en las elecciones extraordinarias del municipio de Tulum, sólo reitera los argumentos que hizo valer ante la instancia local, los cuales aunque están en un orden diverso, esencialmente contienen la misma idea, como se advierte de la lectura del siguiente cuadro:

AGRARIOS EXPRESADOS EN EL JUICIO DE NULIDAD ELECTORAL.	AGRARIOS VERTIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.
... dicho Candidato contendió en dos elecciones inmediatas y sucesivas para el mismo cargo de miembros del Ayuntamiento, sin que sea una excusa para dicha violación el hecho de que se trate de la elección de miembros de dos Ayuntamientos distintos, el de Solidaridad y el de Tulum, éste último de nueva creación, ya que el Municipio de Tulum para el tiempo de la elección extraordinaria 2008-2009, antes de ser declarado Municipio, se encontraba inserto dentro del territorio del Municipio de Solidaridad, por lo cual se desprende que una porción de los electores y del territorio de Tulum son los mismos que votaron en ambas elecciones sucesivas por un mismo Candidato para miembros del Ayuntamiento, habiendo sido contendiente y electo por voto popular en ambas elecciones sucesivas el candidato electo MARCIANO DZUL CAAMAL,	Pues para el caso particular del presente Juicio de Revisión Constitucional, la demarcación territorial para la elección de Miembros del Ayuntamiento en el proceso local 2009-2011, es la misma que la elección 2005-2008, pues el Municipio de Tulum, de reciente creación, se encontraba inserto en el territorio del Municipio de Solidaridad, (...) tal y como quedó precisado y fundado en este mismo párrafo, por lo anterior se concluye que cuando una misma persona integra un mismo órgano colegiado, tratándose de los Ayuntamientos de Solidaridad y de Tulum, Quintana Roo, en el caso que nos ocupa, tienen como demarcación territorial la misma que la elección inmediata anterior y, por ende, el electorado es el mismo, de donde deviene la inelegibilidad de MARCIANO DZUL CAAMAL, para fungir como Presidente Municipal de Tulum, Quintana Roo (sic) Roo.

En efecto, en la resolución impugnada la responsable consideró, que los electores que emitieron su sufragio en la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Tulum, no

SX-JRC-3/2009

fueron los mismos que lo hicieron en la del Municipio de Solidaridad, porque en esta última participaron un número superior de votantes.

Además señaló el órgano jurisdiccional de primera instancia, que con la creación del Municipio de Tulum, el universo de votantes que ejerció su derecho al voto activo por primera vez, es distinto; por lo que en ningún momento el mismo electorado sufragó dos o más veces continuas por la misma persona.

Para sustentar lo anterior, el órgano jurisdiccional local refiere que en Acuerdo IEQROO/CG/A-094-08, de veintiséis de noviembre de dos mil ocho, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, establece en su Considerando Diez, que el número total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en el Municipio de Tulum, hasta el treinta y uno de octubre de dos mil ocho, ascendía a 16,186 (dieciséis mil ciento ochenta y seis), y en la jornada electoral que se llevó a cabo el primero de febrero del año que transcurre, en la cual se eligieron a los miembros del ayuntamiento, votaron 9,891 (nueve mil ochocientos noventa y uno), tal y como consta en el Acuerdo IEQROO/CG/A-008-09, de once de febrero del año en curso, emitido por el consejo antes referido.

Igualmente, en la resolución impugnada se refiere que en el Acuerdo el IEQROO/CG/A-089/07, de treinta de noviembre de dos mil siete e IEQROO/CG/A-053/08, de trece de febrero del año próximo pasado, ambos emitidos por la autoridad administrativa electoral de Quintana Roo, consta que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal era

SX-JRC-3/2009

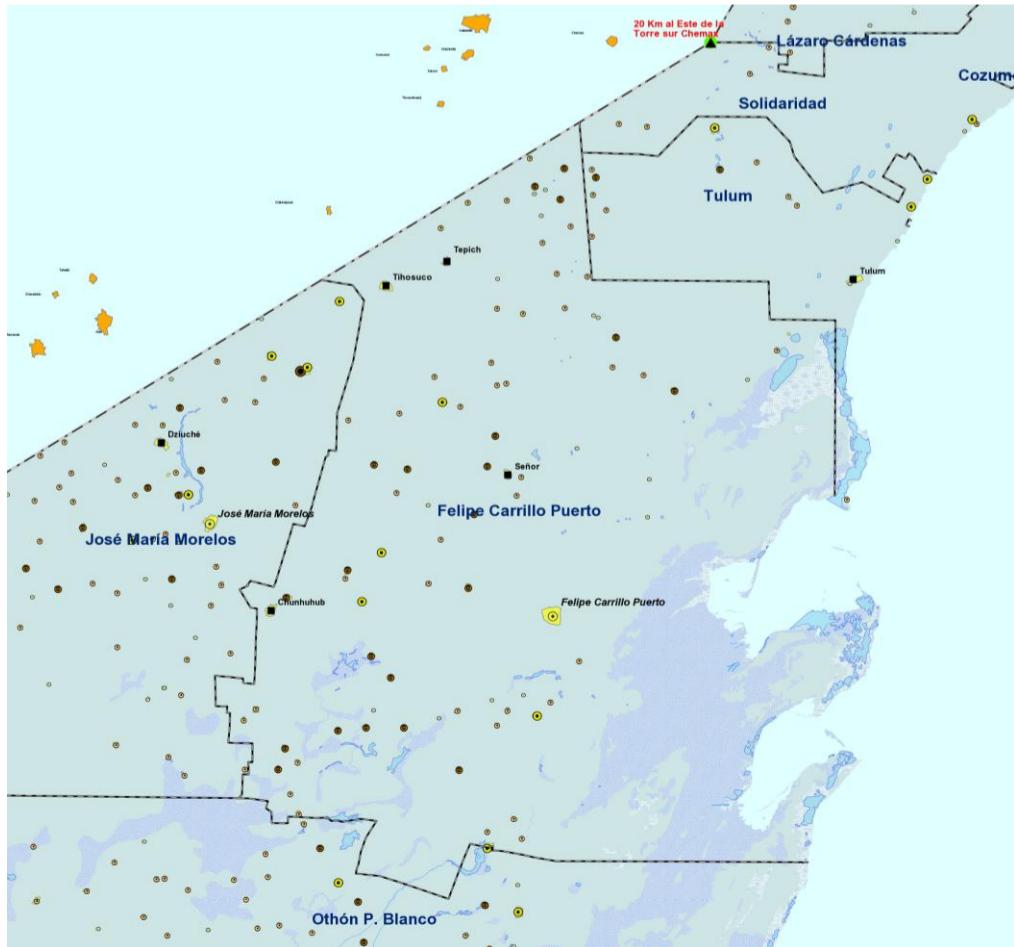
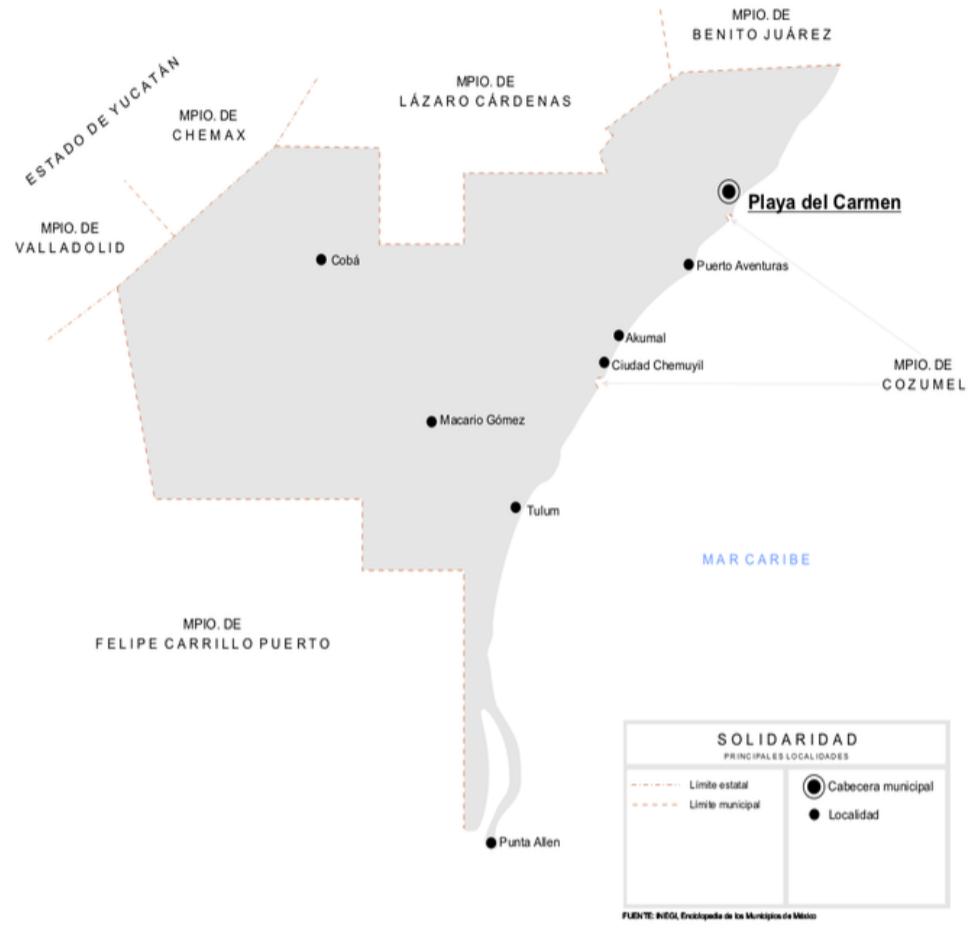
de 89,454 (ochenta y nueve mil, cuatrocientos cincuenta y cuatro), de los cuales votaron, en la pasada elección de tres de febrero de dos mil ocho, para elegir a los integrantes del ayuntamiento de Solidaridad 29,116 (veintinueve mil ciento dieciséis ciudadanos).

En esta tesis, se estima que los argumentos citados deben subsistir porque no son controvertidos por el actor, ya que éste se limitó a reiterar el agravio hecho valer en la instancia primigenia.

Ahora bien, respecto al argumento del actor, consistente en que como el territorio del reciente Municipio de Tulum, formaba parte del que correspondía al Municipio de Solidaridad, es evidente que una porción de los electores que votaron en la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Solidaridad, en la que resultó electo como Regidor Cuarto, Marciano Dzul Caamal, son los mismos ciudadanos que sufragaron para elegirlo como Presidente Municipal de Tulum, el mismo resulta **inoperante**.

Como se aprecia en los siguientes mapas, los cuales obran en copia certificada en el expediente el juicio que se resuelve, tal y como lo afirma el actor, el territorio de Solidaridad, antes del Decreto número 007, de seis de mayo de dos mil ocho, emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo, incluía el territorio que ahora pertenece al Municipio de Tulum.

SX-JRC-3/2009



SX-JRC-3/2009

En efecto, de los anteriores mapas se advierte que el Municipio de Solidaridad fue dividido para la creación de Tulum no obstante, ello no implica que los electores que votaron en la elección extraordinaria para elegir al primer Ayuntamiento de este último, sean los mismos que sufragaron en la elección de tres de febrero de dos mil cinco, en la cual se eligieron a los integrantes del Ayuntamiento de Solidaridad, entre los cuales se encontraba Marciano Dzul Caamal, como Regidor IV.

Lo anterior es así, en virtud de que, de acuerdo con los principios de certeza y objetividad que rigen en materia electoral, no se puede deducir validamente, como lo pretende el enjuiciante, que como del territorio el Municipio de Solidaridad se creó Tulum, los mismos electores que votaron en la elección de dos mil cinco en el Municipio de Solidaridad, coincidieron con los que sufragaron en la elección del Ayuntamiento de Tulum.

En un sentido amplio, certeza significa que todos los actos de los órganos electorales sean verificables, reales, inequívocos, confiables y derivados de un actuar claro y transparente.

Dicho principio se concreta, entre otros modos, en una serie de reglas prescritas en la normativa, como en el caso la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece en su artículo 127, que Tulum forma parte de los municipios que integran la entidad federativa referida, asimismo, en el artículo 128, fracción IX, que determina la instalación de un Consejo Distrital Provisional para realizar el proceso electoral extraordinario para elegir al primer

Ayuntamiento Constitucional de Tulum.

Así, las reglas previstas en los artículos antes citados, establecieron con claridad que Tulum es un nuevo municipio del Estado de Quintana Roo y que se debía llevar a cabo una elección extraordinaria para integrar su propio ayuntamiento. El cumplimiento de dichas reglas confiere certeza al proceso electoral.

Por otro lado, el principio de objetividad se traduce en que la actuación de las autoridades electorales debe apegarse a la realidad, por encima de cualquier interés particular o pasión, con el fin de dotar de claridad su proceder y evitar, en la medida posible, situaciones inciertas o de conflicto.

La objetividad es pues, la cualidad suficiente y plena de aplicación de la ley y de la realización de la actividad electoral, aislada de cualquier asomo de subjetividad o relatividad que pueden entorpecer la función electoral.

De esta forma, para calificar una elección acorde con estos principios es necesario tener, datos ciertos y objetivos de lo ocurrido en las mesas de votación, mediante la satisfacción de todos y cada uno de los pasos previstos, para su obtención.

Es decir, para poder afirmar que los electores que acudieron a votar en una elección, son los mismos que sufragaron en otra, se necesitarían datos ciertos, es decir comparar las listas que se utilizaron en ambas elecciones y así determinar si acudieron a votar las mismas personas, ya que de no hacerlo así, implica resolver la validez de una

SX-JRC-3/2009

elección con probabilidades, lo cual contraviene los principios de objetividad y certeza.

En el caso los únicos datos ciertos que se tienen, y que refiere la autoridad responsable en la resolución impugnada, son el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de los Ayuntamientos de Solidaridad y Tulum, así como la cantidad de ciudadanos que acudieron a sufragar, sin embargo, de dichos datos no se puede concluir que existe coincidencia de votantes en ambas elecciones, sino al contrario que la cantidad de ciudadanos que tuvieron la posibilidad de votar es distinta.

En efecto, en los acuerdos del IEQROO/CG/A-089/07, y IEQROO/CG/A-053/08, IEQROO/CG/A-094-08, IEQROO/CG/A-008-09, todos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, los cuales obran en copia certificada dentro del expediente en que se actúa consta lo siguiente:

MUNICIPIO	ELECCIÓN	TOTAL DE CIUDADANOS EN LISTA NOMINAL	TOTAL DE VOTOS
Solidaridad	2008	89,454	29,116
Tulum	2009	16,186	9,891

Como se advierte, al haberse creado el Municipio de Tulum (mediante el Decreto 007, publicado el diecinueve de mayo de dos mil ocho), los ciudadanos que tenían la posibilidad de votar en la elección extraordinaria que se celebró el primero de febrero de este año, corresponde sólo al 17.99%, del total que votó en el Ayuntamiento de Solidaridad, mientras que sólo votó el 33.97%, en comparación con el número de electores que sufragaron en

SX-JRC-3/2009

Solidaridad.

Por tanto, ante los porcentajes anteriores, es imposible afirmar que los mismos electores votaron en las elecciones en la que participó el candidato electo como Presidente Municipal de Tulum.

Aunado a lo anterior, esta Sala Regional considera que la división del territorio del Municipio de Solidaridad, trajo como consecuencia, no sólo la creación de un nuevo municipio, Tulum, sino que ello implica también la constitución de un nuevo cuerpo electoral.

Lo anterior es así, en virtud de que de acuerdo a las reglas de la experiencia, a que se refiere el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la simple división de un territorio podría traer como consecuencia cambios notables en los resultados de una elección, ya que las preferencias electorales varían dentro de los límites de un mismo territorio.

Por tanto, la división de un territorio, implica que el electorado sea distinto, ya que si sólo vota una porción de la población que formaba parte del total del territorio, los resultados electorales pueden ser diferentes.

En consecuencia, contrario a lo afirma el actor, la división del Municipio de Solidaridad, para conformar el Municipio de Tulum, no trae como resultado la identidad de votantes en las elecciones de dichos ayuntamientos.

Finalmente, en relación con el agravio marcado con el número 4, relativo a que el decreto que ordena la creación del

SX-JRC-3/2009

Concejo Municipal de Tulum fue inconstitucional, también deviene **inoperante** por ser un acto consumado de manera irreparable.

Lo anterior es así, en razón de que el Concejo Municipal se creó a través del “DECRETO: 008 SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 127, 138 FRACCIÓN VIII, 134 FRACCIÓN II Y 135 FRACCIÓN I PÁRRAFO SEGUNDO; Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 128, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO”, el cual fue publicado el diecinueve de mayo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial de la entidad federativa referida.

Ahora bien de acuerdo con el artículo 62, párrafo 2, de la Ley de Medios de Impugnación en Quintana Roo, los acuerdos o decretos que se publiquen en el citado periódico surten efectos al siguiente día de su publicación, de ahí que si el partido actor consideraba que la creación e integración de dicho consejo le generaba algún perjuicio, pudo haberla impugnado en el momento procesal oportuno a través de la vía de acción que considerara pertinente.

Por tanto, es inconcuso que el agravio en estudio resulta inoperante, en virtud de que el decreto señalado es un acto definitivo y firme, al no haber sido impugnado.

Finalmente, respecto al agravio identificado con el número 5, de la síntesis correspondiente, relativo a que el actor considera que la responsable se conduce con falsedad al aseverar que al ser dos municipios distintos los de Solidaridad y Tulum, la elección del candidato triunfador, no

SX-JRC-3/2009

implica la administración parcial de los fondos que reciba el municipio citado en primer término.

El enjuiciante argumenta que al no crearse una partida presupuestal para el Municipio de Tulum y los servicios públicos deberían ser suministrados por el Ayuntamiento de Solidaridad, ello implica que el candidato electo administre de forma parcial los fondos destinados a Tulum.

El agravio anterior también resulta **inoperante**, porque con independencia de la validez de sus afirmaciones, el hecho de que en el Decreto 008, emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo, se haya determinado que en tanto estuviera en funciones el Concejo Municipal de Tulum, se tendría que coordinar con el Municipio de Solidaridad, para la suministración de servicios públicos, ello en nada contraviene la normativa que prevé el principio de no reelección.

Es decir los elementos para acreditar la vulneración al principio de no reelección son diversos al apuntado por el actor, y como ya quedó evidenciado a lo largo de la presente sentencia, ninguno de dichos elementos se actualizan en la elección del Presidente Municipal de Tulum, Quintana Roo.

En efecto, y como ya se explicó en el desarrollo de esta sentencia, en el presente juicio no se acreditó que los elementos que integran la reelección se hubieran actualizado, como son:

1. Que el candidato hubiera sido electo para el mismo órgano de gobierno, para el periodo inmediato al en que concluye su encargo.

SX-JRC-3/2009

2. Que el candidato hubiera sido electo dos veces por el mismo electorado dentro de un territorio coincidente.

Como ya quedó explicado, respecto al primer elemento, el actor no controvirtió las consideraciones de la responsable y respecto al segundo en párrafos precedentes se explica por que la división del territorio del Municipio de Solidaridad, para la creación del Municipio de Tulum, no tiene como consecuencia que sea el mismo electorado el que votó en la elecciones de los integrantes de los ayuntamientos referidos, ya que como se evidenció el porcentaje de ciudadanos con la posibilidad de votar en ambos municipios es totalmente distinta, y ello implica que los resultados electorales también puedan ser diferentes.

En las relatadas circunstancias, al resultar, inoperantes, los conceptos de agravio vertidos por el actor en el juicio que se resuelve, lo procedente es confirmar la resolución de once de marzo del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el expediente **JUN/001/2009**.

Por lo anteriormente y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO.- Se **confirma** la resolución de once de marzo del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el expediente JUN/001/2009.

NOTIFÍQUESE: **personalmente**, por conducto de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, al actor; **por oficio** a la autoridad responsable, anexando copia certificada

SX-JRC-3/2009

de esta sentencia, y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTE

CLAUDIA PASTOR BADILLA

MAGISTRADA

MAGISTRADA

YOLLI GARCÍA ALVAREZ **JUDITH YOLANDA MUÑOZ**
TAGLE

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

VÍCTOR MANUEL ROSAS LEAL