

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REELECCIÓN MUNICIPAL EN CHIHUAHUA. EL CASO TEMÓSACHIC

Jesús Pablo Barajas Solórzano

SUMARIO: I. Introducción; II. La revisión de inconstitucionalidad de la reelección en el estado de Chihuahua; III. Supremacía constitucional; IV. Democracia representativa; V. Principio de no reelección; VI. Rendición de cuentas; VII. Conclusiones, VIII. Fuentes consultadas.

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

I. Introducción

El presente trabajo se constriñe a analizar la inconstitucionalidad de la figura de la reelección inmediata prevista en el artículo 126, fracción I, párrafo 6 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, que al momento en que se resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) SG-JDC-29/2010, preveía la reelección inmediata de los regidores al cargo de presidente municipal.

El problema planteado en el referido juicio ciudadano fue la contravención en que incurrió el marco normativo chihuahuense al permitir la reelección con-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

secutiva de los municipios, con el artículo 115, párrafo segundo, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que prohíbe la elección inmediata de los municipios, lo cual originaba a su vez la inelegibilidad de una de las regidoras que pretendía inscribirse como candidata a presidenta municipal de Temósachic, Chihuahua, por el Partido Acción Nacional (PAN).

En efecto, el estudio de constitucionalidad que efectuó la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), correspondiente a la I Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, resultó de gran trascendencia porque mediante su sentencia se declaró la inconstitucionalidad de dicho precepto legal que contravenía el pacto federal y con ello regularizó la normalidad constitucional y democrática que debe prevalecer en México.

De ahí la importancia que revistió la resolución del medio de impugnación promovido por el ciudadano afectado, José Luis Castillo García.

Para elaborar el estudio, en un primer apartado se plantean los hechos que dieron origen al JDC identificado con el expediente SG-JDC-29/2010, y los agravios que se invocaron en el mismo. Además, se enlistarán los argumentos o razonamientos que utilizó la Sala Regional para motivar su sentencia y la declaración de inconstitucionalidad que se efectuó en la misma.

Como segundo rubro de este estudio se realizará el análisis del tema de la democracia representativa, partiendo de la base de que las elecciones son el presupuesto indispensable para que los ciudadanos elijan periódicamente a sus representantes que integrarán los distintos poderes públicos del Estado, por medio del sufragio como expresión del elector para escoger la opción que mejor le convenga para la defensa de sus intereses.

Posteriormente, en una tercera sección se estudiará la figura de la no reelección de los representantes populares a la luz del marco constitucional vigente, con una descripción de la evolución histórico-legal de esta figura.

Por último, en el cuarto apartado se formularán las conclusiones que se ponen a consideración del lector.

II. La inconstitucionalidad de la reelección en el estado de Chihuahua

Planteamiento de los hechos

Los antecedentes narrados en este trabajo corresponden al año 2010, de manera que sólo se mencionarán las fechas en que acontecieron los actos impugnados en el juicio ciudadano SG-JDC-29/2010.

1. El 8 de marzo, el PAN, mediante su Comisión Nacional de Elecciones (CNE), emitió la convocatoria para el proceso de selección de candidatos a presidente municipal y dos regidores, con la finalidad de integrar la lista de miembros del ayuntamiento de Temósachic, Chihuahua, para el periodo 2010-2013.
2. El 16 de marzo, la ciudadana Nora Montes Varela solicitó licencia para separarse del cargo de regidora del municipio aludido por un periodo de 45 días, a fin de participar en la elección intrapartidaria.
3. El 11 de abril, se efectuó la asamblea del proceso interno de elección de candidatos del citado partido en el que contendió Nora Montes Varela, persona que obtuvo el mayor número de votos de militantes del PAN y, por ende, la candidatura a la presidencia municipal de Temósachic.
4. Inconforme con el resultado anterior, el ciudadano José Luis García Castillo, entonces precandidato al mismo cargo, promovió un juicio de inconformidad (JIN) intrapartidaria ante la Primera Sala de la CNE del partido político referido, misma que en su momento desechó el juicio por la extemporaneidad y la preclusión de sus acciones.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

5. Contra la resolución anterior, el ciudadano interpuso un recurso de reconsideración (REC) ante el Pleno de la CNE —señalada como responsable en el juicio—, el cual fue registrado con el número de expediente RR/CNE-009/2010. En su resolución, el órgano partidista consideró infundados los argumentos vertidos en dicho recurso y confirmó la improcedencia del JIN calificado por la Primera Sala, al considerar lo siguiente:

...De la lectura integral del escrito que contiene el recurso en estudio se obtiene que el actor argumenta sustancialmente, que la Primera Sala de la Comisión Nacional de Elecciones, con su actuar, vulnera en su perjuicio los principios que rigen la materia electoral, como lo son, la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y la independencia, ya que se dejó de analizar los elementos probatorios aportados por la hoy recurrente como lo que pretendía desvirtuar la elegibilidad de la C. Nora Montes Varela como precandidata a la Presidencia Municipal de Temósachic, Chihuahua. En ese mismo sentido, el promovente señala que la Sala responsable fue omisa en aplicar el principio de exhaustividad al no reunir los elementos de convicción suficientes para declarar la procedencia del registro y que la Precandidata Nora Montes no reunía los requisitos legales necesarios para declarar (*sic*) su procedencia.

Al respecto, se considera que los agravios invocados por el actor en el presente recurso de reconsideración son INFUNDADOS, por lo siguiente:

Efectivamente, como lo establece la Sala señala como responsable en la resolución de fecha veintidós de abril del presente año, que contiene el acuerdo que sobresee el Juicio de Inconformidad promovido en contra de la resolución que declaró a la C. Nora Montes Varela, candidata a Presidente Municipal de Temósachic, Chihuahua, en el sentido de que *el derecho del hoy recurrente para impugnar la elegibilidad de la precandidata*

Montes Varela ha precluido en virtud de que el momento procesal para recurrir el Juicio de Inconformidad debió ser cuando la Comisión Electoral Distrital 9, en Temósachic, expidió a favor de la C. Nora Montes la constancia de procedencia de registro como precandidata, y no después de que concluyera la jornada electoral el once de abril del presente año, ya que estos son diversos momentos dentro del proceso electoral, en el cual se prevé la preparación del proceso, en el cual se contempla el registro de los precandidatos y que concluyó con fecha catorce de marzo del presente año, y por otro lado, se contempla la etapa de la jornada electoral que concluyó el once de abril del año en curso (SG-JDC-29/2010).[§]

De la lectura anterior, para el órgano partidista se debía confirmar la resolución del JIN dictada por la Primera Sala, porque según su criterio, el único momento en que se puede impugnar la inelegibilidad de un precandidato es en el registro de la precandidatura, lo cual a todas luces resulta contradictorio con la jurisprudencia del TEPJF que establece que existen dos momentos para invocar cuál precandidato no reunió los requisitos de elegibilidad: al momento del registro y en la calificación de la elección, como se analizará en renglones posteriores.

Contra la resolución anterior, el ciudadano José Luis Castillo García promovió un JDC, a fin de impugnar la resolución recaída en el recurso de reconsideración antes mencionado, el día 6 de mayo del año 2010.

Agravios

Cabe precisar que el ciudadano, al momento de presentar su medio de impugnación, hizo valer la violación a sus derechos político-electORALES porque, en su concepto, debió revocarse la resolución impugnada y otorgarle a él el registro como candidato a la presidencia municipal de Temósachic, Chihuahua.

[§] Énfasis añadido.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

En este sentido, el actor hizo valer como agravios los siguientes:

1. Que le causaba agravio la resolución impugnada, pues con el actuar del Pleno de la CNE del PAN se vulneraban en su perjuicio los principios rectores de la materia electoral, como la certeza, la legalidad, la imparcialidad, objetividad e independencia, porque ignoró el sentido y el alcance de las disposiciones jurídicas del proceso electoral, en franca violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y los estatutos que rigen a ese instituto político, al interpretar o aplicar en forma incorrecta diversos preceptos legales de dichos ordenamientos y dejar de valorar las pruebas a la luz de esas disposiciones.

De ahí que, a consideración del promovente, el que la resolución controvertida indirectamente confirmara la declaración de Nora Montes Varela como candidata del PAN a la presidencia municipal de Temósachic, Chihuahua, le ocasionó un perjuicio porque de haberse examinado en forma correcta el medio impugnativo, se habría concluido que la reconsideración se presentó en tiempo y forma, siendo irrelevante el que no se haya impugnado al momento de otorgársele el registro a Nora Montes Varela, ya que pudo ser hecho en tiempo posterior a ello.

Se desprende de esto la procedencia de su medio de impugnación intrapartidaria.

2. Que la responsable omitió realizar un estudio exhaustivo del recurso originario, dado que no examinó de manera correcta, ni suficiente, las probanzas desahogadas.

Al respecto, José Luis Castillo García, sostuvo que la cuestión de la elegibilidad tiene que ver con cualidades que debe reunir una persona para ejercer un cargo, razón por la cual, la califica-

ción de los requisitos puede realizarse también en el momento o en la etapa en que se efectúe el cómputo final para realizar la declaración de validez del proceso y el consiguiente otorgamiento de la constancia, al considerar inconcebible que legalmente se declare presidente municipal electo a quien no cumpla con los requisitos previstos en la Constitución general del país.

Situación que ocurría en la especie, debido a que se ofrecieron y desahogaron diversos medios de convicción para acreditar que Nora Montes Varela no sólo no solicitó licencia a su cargo de regidora en tiempo, sino que, además, dicha ciudadana, al ser munícipe en funciones, era inelegible para ser presidenta municipal, tal y como lo solicitó con su registro de precandidata para contender en la selección interna del PAN.

3. Que el órgano partidista no fundó ni motivó su resolución de manera pertinente, en virtud de que no entró al estudio del recurso atendiendo todos los aspectos inherentes al mismo, al omitir invocar debidamente los preceptos legales en los que basó su criterio ni explicar los razonamientos que sustentaron su actuar, ni explicitar de manera concreta el sustento jurídico para arribar a tal conclusión, con lo que se vulneró su garantía de audiencia y defensa.

Por tal motivo, la pretensión del actor fue la de solicitar la revocación de la resolución impugnada y que se declarara la inelegibilidad de Nora Montes Varela, como candidata del PAN a la presidencia municipal de la localidad antes señalada.

Razonamientos de la Sala Regional

En la sentencia, la Sala efectuó el estudio conjunto de los agravios 1 y 2 expuestos por el actor, que se encontraban relacionados con los tiempos en que se debía impugnar la inelegibilidad del precandidato.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Así, en primer término, calificó dichos agravios como fundados, en razón de que el análisis de la elegibilidad de un precandidato puede realizarse en dos momentos: al momento del registro para contender en un proceso de selección interna y al efectuar el cómputo final y la declaración de validez de la elección, porque de esa manera se garantiza que los requisitos estatutarios, legales y constitucionales que debe cumplir el aspirante se encuentren totalmente colmados, situación que no aconteció en este asunto.

Lo anterior era así porque la comisión señalada como responsable partió de la premisa equivocada de que la elegibilidad de los ciudadanos únicamente puede ser impugnada en el momento de registro de los precandidatos, lo que llevó a confirmar indebidamente la resolución de la Primera Sala, cuando el ciudadano estaba autorizado a impugnar la declaración de validez del proceso de selección por inelegibilidad de la precandidata electa.

A juicio de la Sala Guadalajara, interpretar como lo proponía el órgano partidista implicaría la posibilidad de que resultara electo un precandidato que no reunía los requisitos para ser candidato, menos aún para ocupar un cargo de elección popular.

De manera que, ante tal situación, lo que seguía era revocar la resolución impugnada y ordenar una nueva en la que, de no existir otra causa de improcedencia, se estudiaran los agravios expresados en el JIN de origen.

Plenitud de jurisdicción

Sin embargo, la Sala Guadalajara, para cuando resolvió este asunto, advirtió que en Chihuahua había concluido el plazo de registro de candidatos a integrar los ayuntamientos, en virtud de que el mismo ocurrió en los primeros 10 días de mayo de 2010, lo cual significaba que las campañas electorales estaban en curso.

Por lo que de conformidad con el artículo 6, párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), esa autoridad judicial determinó resolver en

plenitud de jurisdicción la controversia planteada en el JIN intra-partidario, a fin de evitar la eventual irreparabilidad de las violaciones alegadas por el actor.

El inconforme expresó que el juicio debería ser de urgente resolución, en razón de que una vez sustanciado el expediente era factible revocar dicha resolución impugnada, que se declarara la inelegibilidad de la precandidata originalmente ganadora y se lo nombrara a él candidato a presidente municipal de Temósachic, Chihuahua, al existir el tiempo suficiente para ello.

Conforme con lo anterior, la Sala Guadalajara procedió a estudiar los agravios que había expresado el actor en la instancia primera, que fueron los siguientes:

1. Que el órgano partidista declaró candidata a Nora Montes Varela, a pesar de que solicitó licencia al cargo de regidora que venía desempeñando en fecha posterior al registro de precandidatos a presidente municipal de Temósachic, Chihuahua.
2. Que el artículo 126, fracción I, párrafo 6 de la Constitución política de esa entidad federativa contravenía lo dispuesto en el numeral 115 de la Carta Magna, porque al permitir la reelección inmediata para el cargo de presidente, se contravenía el principio de no reelección para los municipios.

Estudio de fondo

En el estudio de fondo del juicio ciudadano en comento, el órgano judicial consideró analizar el agravio antes identificado con el número 2, porque a su juicio implicaba el estudio de la constitucionalidad del artículo 126, párrafo 6, fracción I de la Constitución de Chihuahua, mismo que fue acogido por la comisión responsable para dictar la decisión que fue impugnada en el medio electoral federal correspondiente, porque de resultar contrario al marco fundamental, era suficiente para revocarla o modificarla.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Así, el estudio de la controversia giró en torno a determinar si el referido artículo de la normativa chihuahuense era contrario a la Constitución federal, en particular al artículo 115.

La Sala Regional, durante la exposición de sus razonamientos, señaló que si bien era cierto que el actor no solicitó expresamente la inaplicación de la fracción normativa local, esa circunstancia no era impedimento para realizar el estudio de constitucionalidad, toda vez que en la revisión de la demanda se invocó en múltiples ocasiones, de manera asistemática, la contravención a la Constitución federal.

El argumento que tomó en cuenta el Órgano Jurisdiccional para elaborar su estudio estribó en que el actor reconoció la posibilidad que daba la Constitución de Chihuahua de poder ser electo para el periodo inmediato al cargo de presidente municipal, a pesar de la prohibición establecida en el artículo 115 constitucional federal de ser elegidos para el periodo inmediato, sin que se permitiera la reelección de manera absoluta.

En su sentencia, la Sala Regional, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto invocado en la demanda, acudió a una interpretación sistemática a fin de contrastar ambas disposiciones y de ahí verificar una posible violación del dispositivo legal local.

En este sentido, el estudio de la constitucionalidad de la figura de la reelección en Chihuahua redundó en lo siguiente:

Primero. Que la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los integrantes de los ayuntamientos, electos popularmente de manera directa, o de los demás funcionarios comprende no sólo la de ejercer el propio cargo, sino también la de ocupar cualquier otro del mismo municipio, a fin de evitar que un regidor propietario sea síndico en el siguiente ejercicio constitucional de gobierno, que el síndico pretenda ser presidente municipal o el presidente intente ser regidor.

Segundo. Que el propósito perseguido por el legislador con la prohibición contenida en el artículo 115, base primera, párrafo segundo de la CPEUM, consiste en evitar la perpetuación de los

funcionarios en particular, o de algunos grupos de funcionarios en ciertos órganos colegiados, como son los ayuntamientos.

Tercero. Que el principio de la no reelección no sólo se inspiró en fijar un freno o contrapeso dirigido a evitar la perpetuación de un hombre en el poder, sino también a impedir que en órganos colegiados como los ayuntamientos, un grupo de ciudadanos permanezca en ellos de manera continua durante más de un periodo de elección.

Cuarto. Que el objeto de la renovación de los ayuntamientos radica en el propósito de que personas distintas tengan oportunidad de aspirar y ocupar tales cargos, con el beneficio de que puedan traer nuevas ideas y modos de gobernar, lo cual no se lograría si se admitiera que un mismo ciudadano estuviera formando parte durante varios periodos seguidos, aunque con diferente cargo en cada uno.

Quinto. Que la rotación mencionada sólo implicaría que el ayuntamiento se integrara por las mismas personas durante un largo periodo, porque bastaría rotar los diferentes cargos de elección popular de que se compone el órgano gubernamental, lo cual contravendría evidentemente y sin discusión el propósito que le dio la norma constitucional en comento.

Con base en las consideraciones anteriores, la Sala concluyó que resultaba evidente la contradicción del artículo 126, fracción I, párrafo 6 de la Constitución de Chihuahua con la Carta Magna, porque de la lectura del artículo impugnado se advertía la autorización de la reelección consecutiva de los regidores como presidente municipal, lo cual contravenía las bases establecidas en el artículo 115 constitucional y ameritaba la inaplicación al juicio de la porción normativa que permite la figura de la reelección.

Efectos de la sentencia

Al acreditarse la inconstitucionalidad de ese apartado legal, lo conducente era declarar la inelegibilidad de la candidata Nora Montes Varela, porque al estar en el ejercicio de regidora con li-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

cencia se encontraba impedida para volver a ocupar el cargo de munícipe; en consecuencia, resultaba indispensable revocar su registro como candidata que le había sido otorgado por la asamblea municipal correspondiente.

Asimismo, la Sala ordenó notificar al Comité Ejecutivo Nacional del PAN para que, previa opinión no vinculante de la CNE designara en un término de 72 horas a un nuevo candidato y solicitará su registro ante el Instituto Electoral de Chihuahua, y otro plazo de 48 horas para que presentara la solicitud de registro del candidato designado ante la asamblea municipal de Temósachic de la autoridad electoral administrativa.

Asimismo, ordenó notificar al CEN del PAN para que, previa opinión no vinculante de la Comisión Nacional de Elecciones, designara en un término de 72 horas a un nuevo candidato y solicitará su registro ante el Instituto Electoral de Chihuahua, y otro plazo de 48 horas para que presentara la solicitud de registro del candidato designado ante la asamblea municipal de Temósachic de la autoridad electoral administrativa.

Finalmente, en la sentencia se razonó que si bien una de las pretensiones del ciudadano era ser nombrado candidato a presidente municipal de Temósachic, se estaba en imposibilidad de acogerla, en razón de que existía un procedimiento estatutario de designación de candidato a cargo de los órganos centrales del PAN.

Esta resolución fue cumplida mediante el acuerdo de la Sala de fecha 21 de junio del año 2010.

III. Supremacía constitucional

La supremacía constitucional puede entenderse como la cualidad de la Constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional. Kelsen, creador de esta teoría, sostenía que la Carta Magna era una norma suprema debido a que el sistema legal estaba conforma-

do de manera piramidal, ya que los demás ordenamientos carecen de un rango similar, al tener unas leyes de mayor jerarquía que otras (Kelsen 1998, 232-39).

Este principio se encuentra contenido en el artículo 133 constitucional, que establece textualmente:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la tesis de rubro SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, sostiene que la Norma fundamental, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen “Ley Suprema de la Unión”; esto es, conforman un orden jurídico superior de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y por debajo de ella, los tratados internacionales y las leyes generales.

Ahora bien, a pesar de que los tratados internacionales, las leyes federales y locales y demás ordenamientos deben ajustar sus disposiciones a la Constitución federal, esta última no está exenta de violaciones, por ello el marco constitucional prevé una serie de controles que garantizan el cumplimiento del principio de supremacía.

Para ello existen tribunales que se encargan de la vigilancia de la regularidad constitucional, mediante la revisión de leyes, actos o resoluciones, por medio de las acciones de inconstitucionalidad, controversia constitucional, juicio de amparo y el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En efecto, con motivo de la reformas a la Constitución se instituyó un sistema de control constitucional a cargo de la SCJN y el TEPJF, principalmente, quienes en la esfera de su competencia tienen a su cargo la observancia de la supremacía constitucional.

En efecto, con motivo de la reformas a la Constitución se instituyó un sistema de control constitucional a cargo de la SCJN y el TEPJF principalmente, quienes en la esfera de su competencia, tienen a su cargo la observancia de la supremacía constitucional.

Dentro de estas atribuciones, el Tribunal Electoral tiene, además de la resolución de las impugnaciones con motivo de las elecciones federales, locales y municipales, la autoridad para resolver sobre la no aplicación de leyes relativas a la materia electoral cuando sean contrarias a alguna disposición constitucional o a la Constitución misma.

De la revisión del considerando séptimo, relativo al estudio de los agravios hechos valer por el actor en el JIN intrapartidario, como se había comentado, el Órgano Jurisdiccional elaboró un análisis de la constitucionalidad del dispositivo legal chihuahuense en contraste con el marco fundamental, aunque nunca mencionó que se trataba de la observancia del principio de supremacía constitucional.

En ese sentido, a pesar de que la inaplicación de la fracción normativa no se derivó de una solicitud expresa del actor, esta circunstancia no fue impedimento para que la Sala realizara dicho estudio de constitucionalidad, al considerar que de manera asistemática el actor señaló una contravención a la Carta Magna.

Al respecto, la actuación de la Sala Regional fue correcta, ya que no era necesario que el promovente hiciera valer de manera expresa la desaplicación o no aplicación de la Constitución de Chihuahua, pues bastaba que esa autoridad judicial en uso de la suplencia de la queja advirtiera en los agravios la posible violación a una disposición constitucional, para que en su calidad de Tribunal constitucional procediera a la revisión del acto impugnado.

En ese sentido, los partidos políticos como entidades de interés público que participan en las elecciones federales, locales, municipales y del Distrito Federal, a los cuales se les reconoce su libertad de decisión política y el derecho de organizarse, deben ajustar su actuación a lo que establezca la Constitución federal. De manera que cuando se trate de la resolución de conflictos internos, los órganos encargados de impartir justicia intrapartidaria tendrán que sujetar sus resoluciones a los cauces constitucionales, legales y estatutarios, garantizando en todo momento el debido proceso.

Así las cosas, si bien es cierto que en el juicio SG-JDC-29/2010 se controvirtió una resolución de un partido político en aplicación de una disposición local electoral, también lo es que aun cuando no tenga el carácter de una autoridad jurisdiccional o administrativa debió decidir el litigio no con base en un artículo inconstitucional, sino en los mismos postulados que prevé la Constitución federal, lo cual, a la postre repercutió en la esfera de derechos político-electorales del actor, como lo reconoció en su escrito de demanda.

En esta tesis, a pesar de que en un primer momento se afectó solamente el derecho del militante del partido, la trascendencia que revistió este asunto era de mayor relevancia, debido a que si la Sala hubiera omitido el examen de constitucionalidad de ese artículo legal por el hecho de que el actor no solicitó la inaplicación de esa porción legal, se habría generado una afectación definitiva y permanente, de imposible reparación posteriormente, si el afectado no hubiera impugnado el fallo de la Sala o, en su caso, si hubiera estado conforme con el resultado de la impugnación.

De ahí la importancia que implica este precedente judicial, en cuanto a la tutela de la supremacía constitucional.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

IV. Democracia representativa

La democracia¹ como forma de organización política en la que los ciudadanos participan en la elección de sus representantes mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo para la conformación de su gobierno (Patiño 2000, 48), es un presupuesto básico que han adoptado los estados contemporáneos, principalmente los integrantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En efecto, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)² establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz, el desarrollo de la región y el respeto al principio de no intervención, a fin de reafirmar dentro del cuadro de las instituciones democráticas un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto a los derechos esenciales del hombre.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, sostuvo en el caso Yatama vs Nicaragua, que

la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte y constituye un principio reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.

Por otro lado, la Carta Democrática Interamericana³ establece que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la

¹ Para efectos del presente trabajo se entenderá a la democracia como el sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como lo dispone el artículo 3º, fracción II, inciso a de la CPEUM.

² Creada en Bogotá, Colombia, en 1948, por la Novena Conferencia Internacional Americana y reformada por los protocolos de Buenos Aires en 1967, Cartagena de Indias en 1985, Washington en 1992, y Managua en 1993, con vigencia a partir de 1951. Información disponible en el sitio de internet: www.oas.org/dil/esp/tratados_A_41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm.

³ Aprobada en la primera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos, celebrada el 11 de septiembre de 2001.

base del Estado de Derecho y de los regímenes constitucionales de los estados miembros de la OEA, que se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

En este sentido, el artículo 3 del citado instrumento internacional prevé como elementos esenciales de la democracia representativa:

1. El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho.
3. La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.
4. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas.
5. La separación e independencia de los poderes públicos.

Al respecto, Rafael Nieto Navia (1998, 136) expresa lo siguiente:

..., en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos, la democracia representativa es determinante porque no es posible lograr esa protección sino dentro de ese contexto. En efecto, los derechos humanos tal como están contemplados en la Declaración y la Convención americanas, no son comprensibles sino en un Estado democrático, que implica, por definición, la existencia de un estado de derecho. Es posible que en un Estado totalitario se consagren varios de los derechos individuales contemplados en los pactos internacionales. Pero es el estado de derecho el que pone un límite al poder de las autoridades y representa una garantía del respeto a la dignidad del ser humano y a sus derechos esenciales, límite y garantía que no existen en el Estado totalitario.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Para el autor, la democracia representativa es determinante en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos porque solamente así es posible lograr la defensa de ese tipo de prerrogativas, siempre y cuando converjan los elementos siguientes:

- a) Un Estado democrático que implica la presencia de un Estado de Derecho y,
- b) Que ese Estado de Derecho imponga un límite al poder de las autoridades y que represente una garantía de respeto a la dignidad del ser humano (Nieto 1998).

Al respecto, un Estado democrático de Derecho exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas apegadas a la Constitución y a la ley, y a su vez, la sujeción de los poderes públicos a dicho cuerpo normativo, en el que los derechos fundamentales o humanos estén constitucionalizados con la finalidad de sustraerlos de la mayoría —regla básica de una democracia—, a fin de que nunca sean restringidos ni suprimidos.

Por esto, la citada Carta Democrática Interamericana en su artículo 4, párrafo segundo, señala que

la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son fundamentales para la democracia.

En observancia de los estándares internacionales que le obligan los tratados americanos, México practica una democracia representativa,⁴ en la cual los ciudadanos eligen de manera directa y por mayoría a sus representantes, mediante el sufragio

⁴ El artículo 40 de la CPEUM dispone que: “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”. (Énfasis añadido.)

universal, secreto y directo vía la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Ahora bien, los ciudadanos pueden acceder al ejercicio del poder público en las modalidades y formas que para ello establezcan la Constitución del país y las leyes electorales correspondientes, entre las que se pueden mencionar, la postulación que realice un partido político para el registro de un candidato y no ocupar en ese momento, el cargo de elección para el que se pretende competir.

En el asunto particular, el PAN postuló a una persona que había ganado el proceso de selección interno de candidatos porque válidamente, de acuerdo con su normativa interna, había obtenido el mayor número de apoyos de la militancia activa de ese partido político. Sin embargo, esa misma persona carecía de un requisito de elegibilidad, lo que, en concepto del otro contrincante, era motivo para negarle el registro e impedirle su participación en la contienda interna partidista.

En la sentencia que se analiza, la controversia giró en torno a acreditar la inelegibilidad de Nora Montes Varela como candidata a la presidencia municipal de Temósachic, Chihuahua, porque encontrarse con licencia en el cargo de regidora propietaria le impedía competir de nuevo en los siguientes comicios a la responsabilidad de primer edil del municipio mencionado, ya que aunque se trataba de un puesto diverso al que en ese momento ejercía, era el mismo órgano de elección popular.

La decisión de la Sala versó respecto a reconocer que la Constitución federal prohibía la reelección para el periodo inmediato de los integrantes de los ayuntamientos, lo que comprendía no sólo el derecho de ejercer el mismo cargo, sino también el de ocupar cualquier otro, de manera que no fueran rotativos entre sí, con el fin de que un síndico no pudiera ocupar el cargo de presidente municipal, éste el de síndico, un regidor el de primer edil o viceversa, toda vez que de realizarse esta rotación, se impediría el ingreso de nuevos valores al poder.

Así, al advertirse que el artículo 126, fracción I, párrafo 6 de la Constitución de Chihuahua permitía la elección consecutiva

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de Nora Montes Varela al cargo de presidenta municipal, a pesar de gozar de licencia como regidora propietaria, se concluyó que era contrario al marco constitucional federal, lo que acarreaba la inelegibilidad de dicha persona.

En mi concepto, comparto los razonamientos que adoptó el Tribunal Electoral acerca de la imposibilidad que tiene todo representante popular de elegirse sucesivamente en el periodo inmediato; sostengo también que aunque se trata de diferentes responsabilidades las que tiene a su cargo un regidor y el presidente de un municipio, se trata del mismo órgano de gobierno que pretenden integrar, lo cual imposibilitaría la renovación eficaz del Pleno del ayuntamiento, porque aunque se trate de la postulación de candidatos a diferentes posiciones municipales, las funciones que realizan al seno del mismo son las mismas, es decir, resuelven en su conjunto los problemas más trascendentales de la localidad sin que exista diferencia en la actuación de un síndico, un regidor y el presidente municipal dentro del cabildo, porque analizan, discuten y votan en igualdad de circunstancias.

Por ello, considero que efectivamente la interpretación extensiva del artículo 115 constitucional, párrafo segundo, base primera, que realizó la Sala Regional es trascendental para el entendimiento de la figura de la no reelección, en virtud de que una aplicación parcial al mismo supondría una violación a los principios y valores democráticos de la Constitución política mexicana.

Lo anterior es así porque entender que se podría registrar un candidato a un puesto diferente aunque se trate del mismo órgano de gobierno municipal, sería ir en contra de la democracia representativa que concibe el Estado mexicano, pues no se permitiría la renovación completa de dicho ente de manera periódica y auténtica, porque a pesar de que la persona que pretende competir en ese proceso de elección posea en ese momento un considerable respaldo electoral en la localidad, el sistema comicial dispone que ese individuo tiene que esperar un periodo de ejercicio de gobierno para estar en aptitud de presentarse nuevamente a competir ante los demás candidatos y partidos.

V. Principio de no reelección

La reelección en su acepción gramatical es definida como la posibilidad de elegir otra vez a una persona o cosa. Esta figura en el derecho constitucional electoral consiste en que un gobernante pueda serlo sucesivamente.

La fórmula de la no reelección es un principio rector de nuestra historia electoral como país independiente, que se concibió como un mecanismo para evitar el enquistamiento de los gobernantes en el poder.

Históricamente la reelección de los gobernantes fue un problema constante del México independiente debido a las batallas intestinas que se desarrollaron en la mayor parte del siglo XIX e inicios del XX.

En efecto, la mayoría de quienes ocuparon la presidencia del país durante los siglos XIX e inicios del XX fueron personajes que duraron cuando menos dos ejercicios de gobierno y la mayoría de ellos fueron derrocados con movimientos armados, lo que generó un clima de inestabilidad e ingobernabilidad en el sistema político.

Una muestra de ello son los períodos en el ejercicio del gobierno de los presidentes Pablo Benito Juárez García, de 16 años, 7 meses y 3 días, y Porfirio Díaz Mori, de 30 años, 3 meses y 22 días, respectivamente (Covarrubias 2002, 547).

La ironía del tema es que los personajes mencionados enarbolaron la bandera de la renovación de los gobernantes, una vez consumada la remoción del presidente en turno. El que asumía se olvidaba prácticamente del movimiento no reeleccionista que lo había llevado a asumir el mando presidencial.

Un ejemplo de esto fue la declaratoria del Plan de la Noria elaborado por políticos descontentos con la permanencia de Benito Juárez en la presidencia de la República, acerca del peligro que representaba la reelección:

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Al pueblo mexicano:

La reelección indefinida, forzosa y violenta, del Ejecutivo Federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales.

(...)

La revolución de Ayutla, los principios de la Reforma y la conquista de la independencia y de las instituciones nacionales se perderían para siempre si los destinos de la república hubieran de quedar a merced de una oligarquía tan inhábil como absorbente y antipatriótica; *la reelección indefinida es un mal de menos trascendencia por perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del poder* que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses, que son las consecuencias necesarias de la inmutabilidad de los empleados de la administración pública.

Pero los secretarios de la *reelección indefinida* prefieren su aprovechamiento personal a la Constitución, a los principios y a la república misma. Ellos convirtieron esa suprema apelación al pueblo en una farsa inmoral, corruptora, con mengua de la majestad nacional que se atreven a invocar.

(...)

Una convención de tres representantes por cada Estado, elegidos popularmente, dará el programa de la reconstrucción constitucional y nombrará un Presidente Constitucional de la República, que por ningún motivo podrá ser el actuado depositario de la guerra. Los delegados, que serán patriotas de acrisolada honradez, llevarán al seno de la convención las ideas y aspiraciones de sus respectivos estados, y sabrán

formular con lealtad y sostener con entereza las exigencias verdaderamente nacionales. Solo me permitiré hacer eco a las que se me han señalado como más ingentes; pero sin pretensión de acierto mi ánimo de imponerlas como una resolución preconcebida, y protestando desde ahora que aceptaré sin resistencia alguna, los acuerdos de la convención.

Que la elección de presidente sea directa, personal y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido por un solo día autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el territorio nacional.

(...)

La Noria, noviembre de 1871. Porfirio Díaz (Plan de la Noria, 2003)[§]

Por su parte, el Plan de Tuxtepec enarbolado por Porfirio Díaz, en contra de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada a la presidencia de la República, en su artículo segundo estableció lo siguiente:

Artículo segundo. Tendrán el mismo carácter de ley suprema la *No-reelección de Presidente y Gobernadores de los Estados, mientras se consigue elevar este principio a rango de reforma constitucional por los medios legales establecidos por la Constitución.*[§]

Este legado antirreeleccionista tuvo su punto más álgido en 1910, cuando Francisco I. Madero pretendió postularse como candidato al cargo de presidente del país frente al entonces titular del Ejecutivo, Porfirio Díaz Mori. El resultado de este propósito fue

§ Énfasis añadido.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

el encarcelamiento de aquél por el supuesto ultraje que provocó al primer jefe de la nación en un discurso pronunciado en la ciudad de San Luis Potosí, pero que en realidad era un pretexto para inhibir la participación en la contienda electoral que llevaría a Díaz a otro mandato gubernamental.

Ante estas circunstancias, en 1910 Madero impulsó el Plan de San Luis Potosí, basado principalmente en el espíritu de renovación política con la organización del Partido Nacional Antíreelecciónista, proclamando los principios de sufragio efectivo y no reelección como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro de la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral, con la propuesta de declaratoria subsecuente de nulidad de las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, magistrados a la SCJN, y diputados y senadores celebradas en junio y julio de ese año.

Debido al descontento entre las distintas clases de la nación, Porfirio Díaz renunció al cargo de Ejecutivo federal y abandonó el país rumbo a Francia, donde vivió sus últimos días; sin embargo, el movimiento reelecciónista inspirado por Madero permeó todos los ámbitos de la vida pública y se comenzó a pensar en la necesidad de reformar el marco constitucional para impedir que el presidente pudiera ser reelecto consecutivamente.

Ante ello, con la expedición de la Constitución de 1917 se elevó a rango constitucional dicho impedimento y se adoptó la no reelección absoluta del presidente como un parámetro obligatorio, pero previa a esa reforma, en el desarrollo histórico se puede advertir que antes de esa fecha se permitía la elección sucesiva de gobernantes.

En efecto, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, por ejemplo, en su artículo 77 permitía la reelección del titular del Poder Ejecutivo hasta el cuarto año de haber cesado en sus funciones, en tanto que para los legisladores y magistrados de la SCJN no existió previsión alguna que impidiera su elección inmediata.

Por otro lado, con la creación del Supremo Poder Conservador, además de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las Leyes Constitucionales de 1836 establecieron la posibilidad de que los funcionarios públicos también pudieran ser electos para el periodo inmediato.

Así, el artículo 4 de la segunda ley constitucional prescribió que los integrantes del Supremo Poder Conservador fueran reelectos, pero podían aceptar o no el cargo. Respecto al presidente de la República, la cuarta ley constitucional en su numeral 5 disponía que el presidente, al terminar su periodo, podría ser reelecto siempre que fuese propuesto por las tres ternas que se presentaban al Senado, la Alta Corte de Justicia y del Consejo, mismo que tendría que obtener el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales. En tanto que para diputados y senadores las leyes constitucionales no señalaron disposición expresa sobre su elección consecutiva en el cargo.

Con la desaparición del Supremo Poder Conservador del sistema jurídico, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana se reglamentó la operatividad del Estado y sus poderes públicos sin que ninguna disposición legal considerara de manera expresa la imposibilidad de los funcionarios públicos de reelegirse. Situación similar aconteció en el Acta de Reformas de 1847 que no dispuso regla al respecto.

La Constitución política de 1857 tampoco previó reglamentación sobre la figura de la reelección, lo que permitió que tanto legisladores como presidente tuvieran la posibilidad de elegirse para el siguiente periodo constitucional. Sin embargo, con el arribo de Díaz al poder, a fin de cumplir con la promesa del Plan de Tuxtepec, se efectuó una reforma constitucional para prohibir la reelección.

En 1887 se volvió a reformar el artículo 78 de la Constitución para permitir que el presidente sí pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo si antes no hubiesen transcurrido cuatro años —un periodo—, contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

como presidente, circunstancia que fue reformada tres años después cuando permitió, entonces sí, la reelección indefinida.

De esta forma, cuando una persona llegaba a la presidencia sólo se le podía sustituir por la fuerza de las armas o a causa de su muerte; tal fue la situación con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente (Carpizo 1999).

A su vez, la Constitución política de 1917 tuvo un enfoque antirreelecciónista derivado del espíritu maderista del sufragio efectivo, que imposibilitaba seguir ocupando el poder de manera continua en el Ejecutivo federal, al que se le impuso una restricción absoluta de volver a ocupar el cargo, al igual que a los gobernadores de los estados.

Sin embargo, a pesar de las experiencias desagradables en el tema de la renovación de los órganos representativos del Estado y del principio de no reelección, el marco constitucional vigente sufrió dos reformas del artículo 83, que permitió en su momento la posibilidad de que los representantes populares volvieran a ocupar el cargo de manera continua.

La primera de ellas se dio en el año de 1926, cuando se autorizó que la persona que ejerciera la presidencia de la República pudiera ocupar el cargo un periodo más transcurrido el que ejerció. La segunda ocurrió en 1928, cuando en el primer párrafo del citado artículo se asentó que el presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato (Carpizo 1999, 524), como se desprende de la siguiente cita textual: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato.”

A pesar de que se permitió la reelección del presidente, se volvió a cerrar la puerta a ello con la modificación constitucional en 1933, que prohibió que la persona que hubiere ocupado la presidencia, independientemente de si era interino, sustituto, provisional o electo popularmente, jamás lo volviera a ejercer, situación que fue más severa a la prevista en 1917, que sí permitía ocu-

parlo de nuevo en los tres primeros supuestos, con la limitación de que no fuera para el periodo inmediato.

En la actualidad, a mi juicio, dicha figura no es absoluta, con exclusión del presidente de la República, porque los políticos que hubieren ocupado un puesto de elección popular pueden volver a ejercer dicha función, debido a que pueden ser electos cuantas veces lo decida el electorado, con la única limitante de que mediara un ejercicio constitucional para volver a competir en la elección.

Esto es así porque la Constitución federal prevé dos premisas fundamentales:

1. Que sea electo; y
2. Que hubiere ocupado el cargo.

En este sentido, tanto los legisladores federales como los locales y municipales están en aptitud de ser nombrados otra vez por el electorado, a diferencia, como se dijo, de los titulares del Poder Ejecutivo federal y los estatales, que tienen una imposibilidad absoluta para volver a ocupar el cargo cualquiera que hubiese sido el carácter con el que lo ocupó.

A esto último cabría agregar que en el caso del estado de Veracruz sí se permite a la persona que hubiere ejercido el gobierno como sustituto, provisional o interino volver a ocuparlo, toda vez que la única excepción por la que no tiene derecho a repetir en el cargo es que se trate de la elección inmediata. Así lo resolvió la SCJN en la acción de inconstitucionalidad número 33/20002, que dio origen a la jurisprudencia 7/2003 con el título: GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL O SUSTITUTO DEL ESTADO DE VERACRUZ. AL DISPONER EL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, QUE LOS CIUDADANOS QUE HAYAN OCUPADO ESE CARGO EN NINGÚN CASO PODRÁN VOLVER A DESEMPEÑARLO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Ahora bien, el tema se centró en la reelección de municipales que conforman los ayuntamientos del país, regulados en el artículo 115 de la Constitución federal.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Al respecto, el citado artículo constitucional, en su base primera, prescribe lo siguiente:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que

la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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 períodos 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;

Del numeral anterior se desprende lo siguiente:

- a) Que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, *representativo*, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.
- b) Que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
- c) Que la competencia del órgano municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- d) Que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por vía directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- e) Que las personas que por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de su encargo, cualquiera que sea su denominación, no podrán ser electos para el periodo inmediato.
- f) Que todos los funcionarios municipales electos que tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.
- g) Que estos últimos sí podrán ser electos para el siguiente ejercicio como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Como se podrá advertir, los ayuntamientos están conformados por representantes populares, los cuales integran el órgano de gobierno en un Pleno en el que convergen los regidores, síndicos y el presidente municipal, elegidos mediante elección libre para un determinado mandato.

La primera precisión es que dichos funcionarios tienen atribuciones distintas pero considerados iguales entre sí; efectivamente, si bien es cierto que todos tienen la calidad de municipes en términos de la Constitución federal para efectos de representatividad, también lo es que tanto la ley como el marco constitucional establecen diferentes competencias para cada uno de ellos; por ejemplo, el presidente municipal es el responsable de la administración pública municipal y quien encabeza las sesiones del Pleno del ayuntamiento.

Por su parte, los regidores pueden presentar iniciativas para la reforma de reglamentos, su expedición o abrogación, gestionar ante los responsables de la administración beneficios a favor del municipio y su comunidad; en tanto que el síndico es el representante legal del ayuntamiento.

Estos servidores públicos son designados mediante elección con el carácter de propietarios con el voto directo del elector, por tal motivo estarán impedidos de participar en las votaciones siguientes.

Cabe precisar, que aquel que por el solo hecho de haber ocupado el cargo por el cual fue postulado se encontrará inhabilitado de volverlo a ejercer inmediatamente aun cuando fuese nombrado como suplente.

En este sentido, el segundo requisito para que opere la reelección en los cargos municipales es precisamente el que materialmente se hayan tenido todas las prerrogativas y obligaciones del puesto de representación, de manera que, se le haya otorgado tal carácter por la autoridad competente, en este caso, por el Ayuntamiento correspondiente.

Lo anterior es así porque puede acontecer que uno de los candidatos electos a presidente municipal, regidor o síndico propietarios, nunca se presentara a rendir la protesta de ley correspondiente o bien, que el propietario previo a la protesta solicitará licencia para separarse del cargo o su renuncia al mismo.

En estos casos, la no reelección no operará para el periodo inmediato porque, como se mencionó, no se desempeñó el electo en el puesto de elección.

Igual situación aplica en el supuesto de desaparición de un ayuntamiento, dando paso a la integración de un consejo municipal o de revocación de mandato de alguno de sus miembros, decretados en ambos casos por la legislatura federal en turno, independientemente del tipo de nombramiento que se hubiere efectuado, sea por elección o designación.

Asimismo, los candidatos suplentes que nunca hubiesen ocupado el cargo de alguno de los propietarios sí pueden volver a postularse en el siguiente proceso electivo. Los propietarios no podrán registrarse como suplentes, debido a que en ningún caso de suplencia pasaría a formar parte inmediatamente del espacio vacante, lo cual lo haría inelegible; de ahí la prohibición constitucional aunque quizá nunca se concretice esa ausencia.

Así, las directrices o supuestos descritos con anterioridad deberán preverse en las constituciones o leyes de los estados para evitar el establecimiento en el poder de personas que a la poste se conviertan en caciques, que sólo aprovecharán los frutos

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

del mandato en su beneficio y en perjuicio de la comunidad, que carecerá de cuadros nuevos que oxigenen la representación de la ciudadanía.

Incluso, a pesar de que el cabildo del ayuntamiento se integra con representantes con diferentes denominaciones y funciones, una persona que fungió como regidora, por ejemplo, no puede participar en la próxima contienda electoral al cargo de síndico, ni éste al de presidente municipal o viceversa, porque se consideran iguales entre sí como municipes para efectos de su conformación al máximo órgano de gobierno; por tal razón, al terminar su encargo tendrán que esperar otro periodo de gobierno para acceder al cargo que pretenden.

En caso de que una normativa local contravenga los lineamientos señalados anteriormente, podrá ser tachada de inconstitucional y, por ende, esas disposiciones se anularán por medio de la autoridad jurisdiccional competente, como la SCJN y el TEPJF, como sucedió en el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SG-JDC-29/2010.

En efecto, del análisis de la sentencia en comento se advierte que la actuación del órgano intrapartidario responsable fue errónea al señalar de manera sesgada la imposibilidad para impugnar la inelegibilidad de un precandidato sólo en el acto de su registro, cuando el criterio jurisprudencial del TEPJF ha sido que se puede efectuar en oportunidades como en el tiempo del registro y la declaración de validez de la elección, pero en este último con base en causas que no se hayan invocado previamente, de acuerdo con la jurisprudencia 11/97, ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN.

En mi opinión, la comisión encargada de la justicia partidaria señalada como responsable estaba obligada a acatar lo establecido en el artículo 115 constitucional, base primera, a pesar de existir una disposición local expresa que permitía la reelección, porque al no realizarlo contravino una de las obligaciones que tiene todo partido de encauzar sus actividades a lo estable-

cido en el marco constitucional, como se declaró en el señalado medio de impugnación.

De manera que realizar la renovación de los ayuntamientos en los términos que estableció la Constitución de Chihuahua, sería faltar a los principios de democracia representativa y de no reelección que imperan actualmente en nuestro sistema electoral, al no realizar una renovación integral de los órganos públicos federales, locales y municipales, en el sentido de que no repita ninguno de sus integrantes cuando menos un periodo de gobierno constitucional, permitiendo con ello el ingreso de nuevos valores e ideas en la función pública, situación que en el caso de Temósachic, Chihuahua, se pudo tutelar por la impugnación de un ciudadano, pero que en aquellos en donde no se controvirtió, quizás sí se violaron dichos lineamientos constitucionales.

VI. Rendición de cuentas

La reelección es un tema que actualmente se debate en el Congreso de la Unión como parte de la reforma política a realizar en nuestro país.

En efecto, la iniciativa de reforma constitucional enviada por la presidencia de la República a las cámaras del Congreso de la Unión,⁵ plantea la autorización para que los legisladores federales y locales, municipales y jefes delegaciones del Distrito Federal tengan la posibilidad de elegirse consecutivamente con un límite de 12 años en el cargo.

Al respecto, la propuesta del titular del Ejecutivo federal plantea que cada estado determine de manera soberana la elección consecutiva de los integrantes del ayuntamiento electos popularmente por elección directa hasta por un periodo de 12 años, pasados los cuales no podrán asumir el cargo nuevamente sino hasta después de que haya transcurrido un periodo.

⁵ Disponible en www.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/iniciativa-reforma-politica-pdf.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En este sentido, estimo que el autorizar la reelección sucesiva de funcionarios populares sería una herramienta óptima que fomentaría un mejor desempeño en la atención de los asuntos de la administración pública municipal; lo anterior es así porque debido al escaso tiempo de la encomienda gubernamental —que generalmente se trazan legalmente en trienios—, se impide que los proyectos de gestión puedan ser planeados, ejecutados y evaluados debidamente, de manera que no puedan consolidarse a corto, mediano y largo plazo.

Además de esto, la pluralidad política en las contiendas electorales provoca que con mayor frecuencia exista una transición en la dirigencia de diversos partidos políticos entre un gobierno y otro, lo cual también incide en los constantes cambios de proyectos de trabajo y planes institucionales de desarrollo, que truncan alternativas diferentes para la solución de los diversos problemas de la comunidad, pero que por el solo hecho de que fueron propuestas por un instituto político distinto al que ejerce el poder en ese momento, se desechan sin mayor análisis sobre su viabilidad.

Ahora bien, a pesar de que el ciudadano puede palpar todas esas circunstancias, la única manera en que consigue reflejar su aceptación o rechazo al desempeño de sus representantes populares es mediante el voto popular que emite a favor del partido para que siga gobernando, o en contra, retirándole su confianza y, por ende, su apoyo para que repita su triunfo, sin que necesariamente exista un ejercicio de rendición de cuentas definida como

la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales sobre los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal, y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Ugalde 2002, 14).

Un ejercicio de rendición de cuentas consiste en que el gobernante explique, reporte o justifique al electorado los motivos que

lo orillaron a actuar de determinada manera o sentido, a fin de que éste se encuentre en posibilidad de examinar el desempeño de su funcionario, mecanismo que no opera en nuestro país porque se carece de un control legal al respecto.

Así es, uno de los principales argumentos que motivan la propuesta presidencial de retirar la restricción de la reelección de funcionarios públicos es la posibilidad del ciudadano de evaluar a sus representantes a fin de estar en ocasión de determinar si le mantiene en el cargo o le retira su apoyo en los próximos comicios, lo cual, aparte de vincular de manera más directa al elector con el electo, genera la conformación de cuadros especialistas en la gestión pública y una mejor calidad en el gobierno.

En este tenor, según la iniciativa de reforma a la Constitución, misma que comparto, algunos de los efectos que provoca actualmente la no reelección son los siguientes:

- a) Entraña costos muy importantes para la calidad del gobierno, así como para la relación entre ciudadanos y representantes electos;
- b) Limita sensiblemente la posibilidad de legisladores y autoridades municipales de acumular conocimiento y experiencia en provecho de sus representados; y
- c) Priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño.

De manera que con la finalidad de lograr un perfeccionamiento del sistema electoral, estimo que la rendición de cuentas debe ser una obligación constitucional para que un funcionario explique las razones sobre su desempeño y, a su vez, que sea una prerrogativa ciudadana poder evaluarlos.

Por ello, para algunos académicos la rendición de cuentas se ha constituido en el elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que mediante un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes (Ugalde 2002, 10).

Ahora bien, en el caso de que se ocupa este volumen, el artículo 126, fracción I, párrafo 6 de la Constitución Política de Chihuahua permitía —al momento en que se dictó la sentencia que se analiza— la elección consecutiva de los regidores para postularse al cargo de presidente municipal; en mi opinión y visto desde la óptica de la rendición de cuentas, esa reelección podría haber generado herramientas para que el ciudadano radicado en el municipio de Temósachic evaluara el desempeño de la regidora Nora Montesa Varela, quien pretendió competir para la presidencia municipal de esa localidad.

Sin embargo, habría que precisar que si bien es cierto que los habitantes tendrían mayores elementos para analizar el desempeño de la regidora, también lo es que se trataba de una postulación que presenta un partido político, y que no necesariamente podría vincular al candidato con su electorado a pesar de que Nora Montes Varela fuera quien encabezó la planilla correspondiente de aspirantes a funcionarios municipales, debido a que es el instituto político el que debe presentar ante la ciudadanía su plataforma para el proceso electivo respectivo.

Efectivamente, aun cuando un candidato a ocupar la presidencia municipal sea una de las piezas visibles de un partido político para tratar de ganar una elección y sea el que formule propuestas para intentar obtener votos, él también debe ser coherente con las ofertas de campaña que genere el partido que lo registró, en razón de que nuestro sistema de partidos indica que solamente a través de éstos se hace posible el acceso al poder, lo cual podría acarrear una posible crisis de representatividad, porque a final de cuentas el aspirante debe responder a los intereses de su instituto político y no propiamente a los de la gente que lo pretende apoyar.

Por ello, no obstante que la previsión legal de Chihuahua que permitió la reelección de los municipios podría ser benéfica por el ejercicio de rendición de cuentas que pudo haberse realizado, dicha figura se queda corta al no prever las formas y los términos de cómo funcionaría en un plano real. Asimismo, se tendrían que diseñar las herramientas necesarias para que se vinculara al candidato y a su partido con el ciudadano en ese ejercicio de rendición de cuentas.

De ahí que el primer paso necesario para cristalizar lo anterior sea la reforma a la CPEUM que permita reelegir, con excepción del titular del Poder Ejecutivo federal, a los gobernadores y al jefe del Distrito Federal, a los legisladores locales y del orden nacional, a los municipios y jefes de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, hasta por dos períodos legislativos o gubernamentales, generalmente considerados de tres años, con la limitante de que una vez transcurridos, tengan la posibilidad de postularse nuevamente al cargo al término del periodo siguiente al que concluyeron su encomienda.

Lo anterior, en mi concepto, coadyuvaría al perfeccionamiento del sistema electoral y fomentaría una correcta democracia representativa.

VII. Conclusiones

México practica una democracia representativa, entendida como la forma de organización política en la que los ciudadanos participan en la elección de sus representantes mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo para la conformación de su gobierno, en términos de los artículos 41, 116, fracción IV, y 122 de la CPEUM.

Para que lo anterior se lleve a cabo, la Constitución federal establece una serie de parámetros y medidas que son necesarias en todo Estado constitucional democrático de derecho, como son:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

1. El establecimiento de un apartado de derechos fundamentales —también conocidos como humanos— que permiten al individuo ejercer su libertad plena sin ninguna intromisión arbitraria del Estado.
2. La previsión de un catálogo de derechos políticos que permiten al ciudadano el derecho a votar, ser votado y a organizarse libre e individualmente en los asuntos políticos de su comunidad mediante la conformación de agrupaciones y partidos políticos.
3. La regulación de los mecanismos, las reglas, los términos y la periodicidad en que deberán realizarse los procesos electorales en los que se elegirá a los integrantes de los distintos órganos de representación popular, sean del orden federal, local o municipal.
4. La inclusión de garantías constitucionales de carácter procesal que permitan la defensa de la Carta Magna de cualquier violación por acto de autoridad o ley que contravenga su contenido.
5. El reconocimiento del principio de supremacía constitucional, consistente en que la Constitución sea la norma jurídica superior de todo el sistema nacional y su carácter sea rígido para considerar los procedimientos de reforma.

El marco constitucional mexicano recoge todos los elementos mencionados, debido a que se establecen derechos humanos en los primeros 29 artículos para las personas que se encuentran en el territorio, así como las prerrogativas políticas por las cuales el ciudadano puede incidir de manera directa en la vida política por medio de la elección de autoridades y la conformación de las agrupaciones e institutos políticos. También se prevén las formas y los términos en los que mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo se elegirá a los representantes populares en los procesos electorales, además de contar con los juicios de carácter constitucional que tendrán por objeto proteger las disposiciones de la Carta Magna, que serán competencia de la SCJN y

el TEPJF, con el objeto de hacer prevalecer el principio de supremacía constitucional.

En este sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad que efectuó la Sala Regional correspondiente a la I Circunscripción Plurinominal del TEPJF, en el juicio SG-JDC-29/2010, fue una actividad protectora y restauradora de la Constitución federal, debido a que en el asunto se planteó la contravención de uno de los artículos constitucionales del estado de Chihuahua que autorizaba la elección sucesiva de municipios en el periodo inmediato, con su similar 115 federal que, a su vez, las prohíbe.

Efectivamente, el citado Órgano Jurisdiccional en su sentencia estableció que la figura de la no reelección respecto de cargos municipales que concibe el último de los dispositivos debe prevalecer sobre un artículo de carácter local que prescribe lo contrario, debido a que por el carácter supremo y de rango superior de ordenamiento federal siempre deberá prevalecer sobre otro de naturaleza jurídica distinta.

Al respecto, en la ejecutoria analizada se advierte que además de observar el principio de supremacía, se garantizó la plena democracia representativa en la integración de los cargos municipales, en particular de Temósachic, en el estado de Chihuahua, donde una ciudadana en funciones de regidora pretendía postularse como presidenta municipal de la misma localidad; en su argumentación la Sala estimó inconstitucional dicho precepto por contravenir precisamente las reglas constitucionales que prohíben la sucesión seguida de los municipios.

En mi opinión, la tarea interpretativa jurisdiccional vertida en el expediente resulta trascendente, en razón de que mediante un ejercicio de contraste entre la norma constitucional y legal se llegó a la conclusión sobre la inconstitucionalidad de la figura de la reelección.

A pesar de ello, considero que la reelección sucesiva debería ser autorizada por el Constituyente permanente, en razón de que podrían generarse condiciones de certidumbre tratándose de la toma de decisiones políticas, a fin de que el ciudadano conozca

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

directamente de su representante sus logros y avances, así como sus pendientes y desaciertos.

Si bien es cierto que en apartados anteriores sostuve que la democracia representativa que actualmente prevé la Constitución federal es idónea, también lo es que la reforma que permitiría la elección continua de municipios vendría a reforzar aún más la representación popular que impera en nuestro país, para tratar de reforzar el vínculo entre el ciudadano y su gobernante.

Así es, cambiar el paradigma de la no reelección no contraviene el sentido de la democracia ni ninguna disposición de carácter internacional, en particular, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, porque los tratados celebrados por el Estado mexicano no disponen regla o lineamiento alguno sobre los tiempos en que deba ejercerse una función pública, toda vez que sólo se establece la posibilidad de que las personas puedan acceder a los órganos de poder.

Las modificaciones propuestas en el cuerpo de este trabajo también tendrán que ser obligatorias para las constituciones de las entidades federativas, que en su ámbito interno deberán regular según sus características y aspectos particulares.

Por último, cambiar totalmente el concepto del principio de no reelección sería evolucionar nuestras reglas de la competencia electoral y la contribución a una mejor participación ciudadana en la toma de decisiones del país.

VIII. Fuentes consultadas

- Bases Orgánicas de la República Mexicana. 2003. *Enciclopedia Jurídico Político Electoral de México*, comp. José de Jesús Covarrubias Dueñas. Agrupación Política Nacional México Líder Nacional.
- Carpizo, Jorge. 1999. *Estudios Constitucionales*. México: Porrúa.
- Carta Interamericana Democrática. Disponible en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm.
- CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), serie "C", 127, párrafo 192.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CPECHIH. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. 2002. *Enciclopedia Jurídico Electoral de México*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- DECRETO 301 PUBLICADO EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO.
- Estatutos del Partido Acción Nacional. Disponible en www.pan.org.mx (consultada el 20 de marzo de 2012).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Jurisprudencia 7/2003. GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL O SUSTITUTO DEL ESTADO DE VERACRUZ. AL DISPONER EL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, EN QUE LOS CIUDADANOS QUE HAYAN OCUPADO ESE CARGO EN NINGÚN CASO PODRÁN VOLVER A DESEMPEÑARLO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO 301 PUBLICADO EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, marzo 2003 página 106.

— 11/97. ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN. *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

Kelsen, Hans. 1982. *Teoría Pura del Derecho*. México: UNAM, 232-39. Disponible en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm (consultada el 15 de marzo de 2012).

Nieto Navia, Rafael. 1998. El Estado Democrático en el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. En *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*, ed. Rafael Navia, 123-42. San José, Costa Rica: Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

OEA. Organización de los Estados Americanos: www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm.

Patiño Camarena, Javier. 2000. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. México: Editorial Constitucionalista-Instituto Federal Electoral.

Plan de la Noria. 2003. *Enciclopedia Jurídico Político Electoral de México*, comp. José de Jesús Covarrubias Dueñas. Agrupación Política Nacional México Líder Nacional.

Plan de Tuxtepec. 2003. En Covarrubias Dueñas.

Presidencia de la República. www.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/iniciativa-reforma-politica-pdf.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1997. Revista *Justicia Electoral* 1, 21 y 22.

—. 2001. Revista *Justicia Electoral* 4, 18-21.

Sentencia SG-JDC-29/2010. Actor: José Luis Castillo García.

Autoridad responsable Comisión Nacional de Elecciones
del Partido Acción Nacional. Disponible en www.portal.te.gob.mx.

Ugalde, Luis Carlos. 2002. *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México: IFE.