

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 Marciano 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.

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

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 Reelección, 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 renueven 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 síndico), 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 periodo 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 la 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 auténticas 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 pues 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 periodos 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 transcrito 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.

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 comentario” (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 periodos 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 suministro 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 renueven 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 antireeleccionista 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 refuerza la prohibición reeleccionista 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 la 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 mejoraría la rendición de cuentas, entre otros aspectos (2004, 238-50).

La revisión de la literatura elaborada por los politólogos 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.congresoqroo.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.