

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

*Luis Espíndola Morales**

SUMARIO: 1. La reforma constitucional de 2014; 2. La interpretación de la reelección por el Poder Judicial de la Federación; 3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); 4. Algunas reflexiones; Bibliografía.

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

La reforma en materia político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de febrero de 2014 trajo consigo el reconocimiento —después de más de 80 años— de la elección consecutiva de diputados federales y senadores (art. 59); diputados locales (art. 116); miembros de la Legislatura de la Ciudad de México (art. 122), y miembros de los ayuntamientos (art. 115).¹ En el caso de los titulares del poder

* Maestro en Derecho Procesal Constitucional con mención honorífica por la Universidad Panamericana, campus Ciudad de México. Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, campus San Juan del Río. Consejero electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

¹ Algunos de los argumentos del poder revisor de la Constitución para restablecer la reelección, proscrita desde 1933, fueron: a) la profesionalización

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas, la prohibición constitucional de la reelección quedó intocada.

Con estas enmiendas constitucionales se abrió la posibilidad de que, en el ámbito federal, los senadores pudieran ser electos hasta por dos períodos consecutivos, es decir, 12 años, en atención a que cada periodo senatorial dura actualmente seis años. En el caso de los diputados, podrían ser electos hasta por cuatro períodos consecutivos, esto es, 12 años, dado que el periodo de cada Legislatura es de tres años.

Respecto a diputados locales y miembros de la Legislatura de la Ciudad de México —de manera similar al ámbito federal— se reconoció la elección consecutiva hasta por cuatro períodos —por 12 años— y, en el caso de miembros de los ayuntamientos —presidencia municipal, sindicaturas y regidurías—, hasta por un periodo adicional —seis años—, siempre que el periodo del Ayuntamiento no fuese mayor a tres años.

La vigencia de estas normas iniciarían, en términos del régimen transitorio de la propia Constitución, para quienes sean electos en 2018; esto es, los senadores podrán postularse a la reelección en 2024 y los diputados federales en 2021. Para el caso de legisladores locales y miembros de los ayuntamientos, podrán postularse aquellos que sean electos con posterioridad a la entrada en vigor de dicha reforma, es decir, todos aquellos legisladores y miembros de los ayuntamientos electos con posterioridad al 10 de febrero de 2014 —fecha de la entrada en vigor del referido decreto de reformas constitucionales— estarán en condiciones —previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales— de presentarse a la reelección.

de la política, porque permanecer en el cargo por períodos consecutivos permitía a legisladores y miembros de los ayuntamientos especializarse y mejorar su actuar institucional; b) permitiría sembrar estabilidad política y legislativa; c) fortalecería el poder ciudadano de dar continuidad a políticas públicas o bien, castigar con el voto las malas prácticas; d) incentivaría proyectos diseñados a largo plazo; e) favorecería la independencia del legislativo frente al ejecutivo; f) exigiría rendición de cuentas de quienes pretendan la reelección, y g) incrementaría la eficacia y propiciaría una relación armónica entre funcionarios electos y los partidos políticos.

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

Algunas de las delimitaciones constitucionales para postularse en la reelección son: quien o quienes intenten reelegirse deberán hacerlo por la misma vía por la que resultaron electos, es decir, por el mismo partido político que lo postuló, ya sea que hubiese participado en lo individual, en coalición, si se trata de miembros del Congreso de la Unión, o por cualquier otra forma asociativa de partidos políticos en el ámbito electoral local, como pueden ser las candidaturas comunes u otra forma de participación comicial diseñada por el legislador en el ámbito de su libertad configurativa.²

La excepción a esta regla es que quienes pretendan presentarse a la reelección por un partido distinto al que originalmente los postuló —sin que tampoco hubiera mediado coalición o cualquier otra forma asociativa, como la candidatura común—, es necesario, por mandato constitucional, que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En caso de no ubicarse en estos supuestos, se incumpliría con uno de los requisitos para ser reelecto. En el caso de quienes hubieran sido electos por la vía independiente, pueden postularse a la reelección por esa misma vía.

Hasta aquí algunos aspectos de la regulación constitucional. El desarrollo legal, tanto federal como local, no resulta ser tan prolífico, ni tampoco los partidos políticos han terminado de delinear o adecuar sus procedimientos para la participación de quienes pretendan la reelección; para muestra solo basta un ejemplo: el artículo 238, párrafo 1, inciso g y párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece como requisitos de registro para quienes pretendan reelegirse en sus cargos, tanto para el Congreso de la Unión como para los congresos de las entidades federativas, el de acompañar una carta en la que se especifique los períodos para los que han sido electos para ese cargo y la manifestación de haber cumplido los requisitos constitucionales en la materia.

En cuanto a la solicitud de registro de listas de representación proporcional a diputados y senadores, los partidos políticos

² Al respecto véanse, por ejemplo, los arts. 59, 115 y 122 de la CPEUM, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

y coaliciones deben especificar quiénes de los integrantes de la lista están optando por reelegirse en sus cargos, así como el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva.

2. LA INTERPRETACIÓN DE LA REELECCIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La ausencia o deficiencia en el desarrollo legal de la reelección, tanto a nivel federal como local, y la falta de regulación al interior de los partidos políticos ha motivado que, en cierta medida, sean los órganos jurisdiccionales quienes, a través del control abstracto —principalmente por medio de las acciones de inconstitucionalidad de las que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano— y del control concreto de constitucionalidad —que en el ámbito federal conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— hayan empezado a configurar, mediante diversas sentencias, la naturaleza, contenido y alcances de la reelección, principalmente en aquellos aspectos en los que la reelección puede estar en aparente conflicto con el ejercicio de otros derechos fundamentales o con la aplicación de otros principios constitucionales.

La necesidad, importancia y trascendencia de imprimir coherencia al sistema electoral ha motivado, en diferentes ocasiones, a que los órganos jurisdiccionales deban realizar interpretaciones que busquen la armonización, convivencia y operatividad de la reelección con otros mandatos constitucionales que, sin duda, forman parte del canon de constitucionalidad a partir del cual debe funcionar una genuina renovación de poderes.

Al respecto, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2015³ —legislación de Quintana Roo— estableció que se encuentra en el ámbito de competencia del legislador estatal regular el número de ocasiones en las que un legislador puede

³ SCJN, acción de inconstitucionalidad 126/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//38/AI%20126%20y%20127%202015%20acumuladas.pdf

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

reelegirse, puesto que el límite previsto en la Constitución federal fue hasta en cuatro ocasiones, por lo que resultaba constitucional que el legislador quintanarroense estableciera que la reelección podría darse solamente en una ocasión.

En dicha acción de inconstitucionalidad, la SCJN también validó la prohibición de que un diputado electo para un periodo adicional con el carácter de propietario no puede ser postulado para el mismo cargo en periodos ulteriores con el carácter de suplente, más allá del número de ocasiones que permite la legislación local, ni el suplente podría postularse en más de una ocasión a la reelección como propietario, inclusive en una fórmula diversa en la que originalmente resultó electo, porque ello desnaturalizaría el carácter generalizado de la reelección.

Respecto al aumento en la temporalidad del requisito de la pérdida de la militancia, la SCJN sostuvo que dicha restricción, más allá del parámetro establecido en la CPEUM, lejos de beneficiar a quienes buscan ejercer el derecho fundamental a ser votado, impone barreras para el ejercicio del derecho de participación política que no guardan una relación de razonabilidad.

En la acción de inconstitucionalidad 88/2015⁴ —Puebla—, la SCJN reconoció la libertad configurativa del legislador local respecto al requisito de que los legisladores que pretendan postularse a la reelección deban hacerlo por el mismo distrito en el que originalmente fueron electos, y también validó que quienes lo hagan por la vía de representación proporcional, podrán reelegirse tanto por esa misma vía como por la de mayoría relativa.

En este ámbito de libertad configurativa del legislador estatal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2016⁵ —Coahuila—, la SCJN determinó, entre otros aspectos, que la regla de separación del cargo de determinados funcionarios que busquen la reelección 15 días antes del inicio del periodo de precampañas está dentro de esa facultad.

⁴ SCJN, acción de inconstitucionalidad 88/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//48/SENTENCIA%2088-2015.pdf

⁵ SCJN, acción de inconstitucionalidad 76/2016, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=49

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

Sin embargo, identificó como una excepción a esa regla a quienes fueron electos en 2017 y tomaron posesión del cargo en enero de 2018, porque en este caso solamente ejercerían un año el cargo, ya que las precampañas dieron inicio en enero de ese año, por lo que no existía una razón válida para aplicar esta regla, dado que se imposibilitaría la evaluación ciudadana del ejercicio del cargo, lo que desnaturalizaría la finalidad misma de la reelección.

En la acción de inconstitucionalidad 29/2017⁶ —Morelos—, la SCJN se pronunció en cuanto al requisito de separación del cargo de quienes pretendan reelegirse. La SCJN sostuvo que si la CPEUM no establece una temporalidad específica para la separación del cargo ni tampoco la permisión de permanecer en él, entonces ello también se inscribe dentro del ámbito de la potestad configurativa de cada entidad federativa, siempre que dichas normas cumplan con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

La paridad de género no ha escapado al análisis de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017.⁷ El máximo órgano de control constitucional determinó que tratándose de paridad vertical, el derecho a la reelección debería considerarse de manera preferente, y en el caso de la paridad horizontal, su cumplimiento deberá respetarse en la medida de lo posible.

En cuanto al uso de recursos públicos con fines electorales de quienes pretendan reelegirse, la SCJN, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 40/2017⁸ —Morelos— y 83/2017⁹ —Nuevo León—, precisó que el probable empleo de recursos públicos con fines electorales tiene que ver con una aplicación específica de la norma y no con su invalidez, porque para ello existen mecanismos de fiscalización y control respecto al indebido

⁶ SCJN, acción de inconstitucionalidad 29/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=249

⁷ SCJN, acción de inconstitucionalidad 38/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=253

⁸ SCJN, acción de inconstitucionalidad 40/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=256

⁹ SCJN, acción de inconstitucionalidad 83/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=272

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

manejo de recursos públicos, los cuales prevén procedimientos y sanciones para quienes lleven a cabo una indebida o incorrecta aplicación de recursos públicos.

3. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)

El TEPJF ha emitido diversos criterios en materia de reelección, por ejemplo, al resolver el SUP-JDC-101/2017¹⁰ determinó la validez de la normatividad electoral en Nayarit, que preveía la elección de miembros de los ayuntamientos por un periodo de cuatro años, a pesar de que la CPEUM establecía la limitante de que la reelección en las entidades federativas sería válida siempre que los cargos a reelegir no fueran superiores a tres años.

La Sala Superior justifica su determinación en razón de que el plazo de cuatro años (2017-2021) para la elección de miembros de los ayuntamientos estaba diseñada a partir de la armonización de otro mandato constitucional —que igualmente debía observarse— relacionado con la compatibilización y homogeneización de los procesos electorales estatales con los federales para 2021, permitía que, a partir de una interpretación conforme con la CPEUM, la reelección en Nayarit pudiera realizarse excepcionalmente por un periodo de cuatro años, ello si se toma en consideración que, a partir de 2021, los periodos de renovación de los miembros de los ayuntamientos en esa entidad federativa serán de tres años.

De igual forma, al resolver el SUP-JRC-406/2017,¹¹ la Sala Superior validó el lineamiento quinto en materia de reelección emitido por el Instituto Electoral Local, respecto a la separación o no del cargo de quienes pretendan reelegirse.

¹⁰ TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-101/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/101/SUP_2017_JDC_101-637278.pdf

¹¹ TEPJF, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-406/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridical/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0406-2017.pdf

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

Por su parte, en el SUP-REC-1173/2017¹² y sus acumulados, la Sala Superior determinó que existe reelección, o la posibilidad de esta, cuando un ciudadano que, habiendo desempeñado un cargo determinado, se postula de manera consecutiva para el mismo cargo; sin embargo, cuando dicho funcionario pretenda postularse para un cargo distinto al que originalmente fue electo, ello no se consideraría reelección.

En materia de paridad de género, al resolver el SUP-JDC-1172/2017¹³ y sus acumulados, el TEPJF determinó que los principios de paridad de género, reelección y autoorganización de los partidos políticos pueden convivir en el sistema de postulación de candidaturas sin que ello necesariamente implique una afectación al género subrepresentado históricamente, ya que si ello ocurriera, la autoridad correspondiente tendría que adoptar las acciones afirmativas que garanticen la paridad.

A su vez, en el SUP-JRC-4/2018,¹⁴ la Sala Superior determinó que si bien la legislación local no establece una regla general en la que la posibilidad de reelección siempre debe ceder ante el principio de paridad, lo cierto es que, derivado del análisis de la configuración legislativa estatal, se pone de manifiesto que es intención del legislador preferir garantizar el principio de paridad de género frente al de reelección.

4. ALGUNAS REFLEXIONES

Como hemos visto, el reconocimiento constitucional y legal en materia de reelección tiene un escaso desarrollo legislativo, por lo que el Poder Judicial de la Federación, a través de la SCJN y

¹² TEPJF, recurso de reconsideración SUP-REC-1173/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1173-2017.pdf

¹³ TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1172/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1172-2017.pdf

¹⁴ TEPJF, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-4/2018, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0004-2018.pdf

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

el Tribunal Electoral, ha emitido algunos criterios que definen directrices mínimas que permiten orientar las limitaciones y los alcances respecto a esta figura jurídica, tanto en su vertiente de protección del derecho fundamental a ser electo como en relación con el reconocimiento, convivencia y operatividad de otros principios constitucionales, como el relativo a la equidad en la contienda, el de neutralidad de los servidores públicos en el uso de su imagen o de recursos públicos con fines electorales, la transparencia, la rendición de cuentas, la paridad de género, la autoorganización de los partidos políticos, entre otros.

Se han dado pasos en materia de reelección; sin embargo, creo conveniente exponer algunos aspectos que considero pueden ser objeto de discusión para la construcción de medidas más efectivas que permitan garantizar un efectivo equilibrio de la reelección en el marco de nuestro actual sistema electoral.

Empezaré por plantear que una de las premisas fundamentales, adoptada tanto por la SCJN como por el TEPJF, se sostiene en que la figura jurídica de la reelección está reconocida y determinada por parámetros mínimos que la CPEUM establece tanto a nivel federal como de las entidades federativas, y que para su ejercicio es necesario el desarrollo legal cuya facultad, *prima facie*, tienen tanto el Congreso de la Unión como los Congresos de las entidades federativas, la cual, a su vez, está delimitada por su adecuación a un fin constitucionalmente legítimo y el respeto a los derechos humanos a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

De igual forma, los criterios judiciales de referencia enmarcan otra premisa relacionada con el control constitucional de la reelección desde el punto de vista normativo, esto es, los órganos de control constitucional se han circunscrito a realizar los contrastes de las normas cuya invalidez o inaplicación se reclaman, es decir, se realiza el estudio desde el ámbito formal, pero el aspecto sustancial o material no parece ser tan claro. Un ejemplo de ello es el relativo a la posibilidad de que quienes busquen la reelección podrán o no separarse del cargo, según lo prevea la legislación respectiva y, con ello, llevar a cabo un indebido manejo de los recursos públicos que tienen a su cargo con fines electorales.

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

Para resolver estos cuestionamientos, tanto la SCJN como el TEPJF han sido coincidentes en que dicho planteamiento escapa de un análisis de constitucionalidad de las normas porque atiende a una problemática de su eficacia o aplicabilidad, por lo que los enunciados relacionados con estas temáticas han resultado improcedentes. Aquí es donde comienzo mi reflexión con algunas interrogantes: ¿la función del juez constitucional se limita a contrastar la norma cuestionada con la Constitución? O bien, ¿el control constitucional que realiza el órgano jurisdiccional debe considerar otros aspectos que rodean la aplicación de la norma? ¿Puede el juez constitucional incluir en su análisis la efectividad de otros controles democráticos directa o indirectamente relacionados con la efectividad de una norma? Al respecto, enseguida planteo algunas temáticas.

1. *Sistema anticorrupción y reelección.* En algunas acciones de constitucionalidad se observan reclamos relacionados con la posibilidad del indebido manejo de recursos públicos con fines electorales por quienes se presenten a la reelección. La corrupción en México es preocupante y, desde luego, no es ajena a los procesos electorales. En materia de corrupción, al menos desde el plano formal, se cuenta con una reforma constitucional que data de mayo de 2015, a partir de la cual, el artículo 113 de la CPEUM establece la instauración de un Sistema Nacional Anticorrupción. En el plano sustancial o material, el impacto de la corrupción en las campañas electorales es un tema de especial importancia y atención, relacionado con la operatividad de la reelección, tanto en legislaciones que exigen la separación del cargo para contender como en aquellas en las que es opcional.

Al respecto, Transparencia Internacional (índice 2017) señala que, en materia de corrupción, en una escala donde el 1 es el mejor evaluado y 176 el peor, México se encuentra en el lugar 135 de 176 países, lugar que comparte con países como Laos, Nueva Guinea, Sierra Leona, Honduras y Paraguay. Dicho indicador internacional señala que México obtuvo una calificación de 29 sobre 100 puntos en una escala en donde 0 es una per-

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

cepción de altos niveles de corrupción y 100 de los más bajos.¹⁵

Al respecto, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) ha iniciado, desde su creación hasta el 19 de junio de 2017, 26 383 expedientes, dentro de los cuales, 2 670 (10.1%) están relacionados con corrupción.¹⁶

A lo anterior debe añadirse que, a la fecha, dicho sistema anticorrupción está incompleto, porque se carece de titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de magistraturas especializadas, dado que los nombramientos correspondientes han sido postergados en múltiples ocasiones.

2. *Financiamiento ilícito en las campañas electorales y reelección.* Tanto el financiamiento ilícito —el proveniente del crimen organizado— como el ilegal —el proveniente de fuentes no autorizadas— son aspectos que deben tomarse en consideración en relación con la figura de la reelección, principalmente si en el contexto de esta problemática, los mecanismos de control institucional cuentan con la eficacia preventiva o reactiva adecuada para afrontar escenarios que permitan inhibir, disuadir y, eventualmente, sancionar de manera efectiva conductas de esta naturaleza.

De acuerdo con datos del Banco de México, en la elección presidencial de 2012, el flujo de efectivo aumentó en 37 mil 374 millones de pesos en el periodo de febrero a junio de ese año, mientras que, comparado con el mismo periodo de un año anterior (2011), el flujo de efectivo disminuyó 2 mil 958 millones de pesos, y un año después (2013), el flujo de efectivo disminuyó en 5 mil 119 millones de pesos. En 2015, elecciones intermedias, el flujo de

¹⁵ Información disponible en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

¹⁶ Consulta 26 sep 2018, disponible en <http://www.fepade.gob.mx/>

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

efectivo creció 28 mil 956 millones de pesos.¹⁷ El circulante de efectivo en los procesos electorales usualmente es empleado para eludir el seguimiento e identificación de las operaciones de partidos políticos y candidatos, en suma, esta manera de operar es empleada para realizar conductas como compra o coacción del voto.

De acuerdo con el informe del INE respecto al proceso electoral 2014-2015, las sanciones administrativas a partidos políticos —incumplimiento de las reglas del proceso electoral, financiamiento y fiscalización, entre otros—, tanto en el ámbito federal como en el local, ascendieron a 322 millones 164 mil 192 pesos con 40 centavos.

En el ámbito jurisdiccional se han presentado casos de anulación de comicios, tanto en la hipótesis de uso indebido de recursos públicos con fines electorales: por ejemplo, la nulidad de la elección de miembros del ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán (ST-JRC-206/2015);¹⁸ como derivado del rebase de tope de gastos de campaña, por ejemplo, la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Laredo, Coahuila (SM-JRC-177/2009),¹⁹ la nulidad de los comicios del municipio de Camarón de Tejeda, Veracruz (SUP-REC-1378/2017),²⁰ así como en la elección de Totatlán, Tlaxcala (SUP-REC-269/2016).²¹

¹⁷ Información disponible en [https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20\(Integralia,%20junio%202016\).pdf](https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20(Integralia,%20junio%202016).pdf)

¹⁸ TEPJF, juicio de revisión constitucional ST-JRC-206/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0206-2015.pdf>

¹⁹ TEPJF, juicio de revisión constitucional SM-JRC-177/2009, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://strategaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/01/21-SM-JRC-0177-2009.pdf>

²⁰ TEPJF, recurso de reconsideración SUP-REC-1378/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/seccion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf

²¹ TEPJF, recurso de reconsideración SUP-REC-269/2016, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/seccion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0269-2016.pdf

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

Existen algunos aspectos que en materia de fiscalización deben analizarse como los derivados, por ejemplo, de la validez de la elección de gobernador de Coahuila (SUP-JDC-1014/2017 y su acumulado),²² en temas como la contratación de publicidad en redes sociales, los pagos a representantes de partidos políticos en las casillas, propaganda electoral, videos, distribución de tarjetas y contratación de desplegados, entre otros.

Por su parte, en materia de delitos electorales, la FEPADE ha documentado que, desde su creación hasta el 17 de junio de 2017, 1.2% de las investigaciones a su cargo, esto es, 316 expedientes, corresponden a conductas vinculadas con financiamiento ilícito en los procesos electorales.²³

3. *Ejercicio del mando policial y reelección.* Este aspecto también debe considerarse, ya que, tratándose de ayuntamientos, el artículo 115, fracción III, inciso h, de la CPEUM prevé, entre otras, como facultad de los municipios tener a su cargo mandos de policía preventiva.

Este asunto no es menor si se considera que, mediante los criterios judiciales expuestos, se ha validado la posibilidad de que en aquellas legislaciones que así lo permitan, los miembros de los ayuntamientos que pretendan postularse a la reelección pueden decidir libremente separarse o no del cargo durante la contienda.

En este sentido, ante la facultad de dirección de los mandos policiales, existe no solo la posibilidad, sino el riesgo de su uso falso con fines electorales por parte de quienes pretendan postularse a la reelección, ya sea para inhibir, disuadir, coaccionar o presionar el voto, o para ejercer violencia en contra de los adversarios políticos.

²² TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-1014/2017 y su acumulado, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf

²³ *Idem.*

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

Inclusive, el empleo de los cuerpos policiales con fines electorales fue uno de los motivos de anulación de la elección, particularmente en el caso de la elección del gobernador en Colima (SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados),²⁴ en el que se demostró presión e intimidación al electorado por parte de cuerpos policiales el día de la jornada electoral, con el velo justificatorio de un presunto operativo de “despistolización” y de detección de personas bajo el influjo de bebidas embriagantes, que en realidad consistió en la detención y coacción de miembros de partidos políticos de oposición.

4. *Transparencia en el gasto público y reelección.* La falta o deficiencia en las reglas de operación de los programas sociales y la discrecionalidad con la que estos se distribuyen impacta negativamente en los procesos electorales. La reelección no sería la excepción, por ello, considero que es necesario que se prevean mecanismos que permitan garantizar procedimientos tendentes a evitar su inadecuado manejo por quienes busquen la reelección, ya sea que opten por separarse o no del cargo.

En esta tesisura, la transparencia, límite y control del gasto en materia de comunicación social también debe considerarse, a efecto de evitar que se convierta un elemento disruptor de los procesos electorales. Un ejemplo de ello es el reciente amparo directo en revisión 1359/2015²⁵ —promovido por la Asociación Civil “Artículo 19”—, donde se consideró, entre otros aspectos, que *la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno —omisión atribuible al Congreso de la Unión— constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión*. Ello, señala la Corte,

²⁴ TEPJF, juicio de revisión constitucional SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

²⁵ SCJN, amparo directo en revisión, consulta 26 sep 2018, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

porque el condicionamiento de los recursos públicos que por concepto de comunicación social obtienen los medios puede generar un “efecto silenciador”, porque inhibe la crítica y el pluralismo.

5. *Paridad, autoorganización de partidos políticos y reelección.* Como hemos visto, la armonización de estos principios con la reelección ha sido particularmente compleja: por una parte, el cumplimiento a la paridad —tanto vertical como horizontal—, y por otra, la facultad de los partidos políticos para establecer sus propias normas y procedimientos —ya sea en lo individual o mediante alguna figura asociativa electoral, como pueden ser las coaliciones o las candidaturas comunes— y la postulación consecutiva de cargos de elección popular. En esta tarea, los órganos de control constitucional no solamente tienen ante sí el reto de emitir criterios que generen certidumbre y delimiten estos principios constitucionales, sino que también, en esta labor es necesario identificar cualquier práctica que tienda a disminuir alguno de ellos a partir del fraude a la ley o del abuso del derecho.
6. *Mecanismos de participación ciudadana y reelección.* En democracia son indispensables los controles. Uno de los aspectos que motivó el reconocimiento constitucional de la reelección es la posibilidad de evaluar el desempeño de los gobernantes, así como dar continuidad a aquellos proyectos que representen resultados positivos, tanto en el ámbito legislativo como en la administración pública. Sin embargo, considero que la manifestación del voto ciudadano debe tener un desdoblamiento que no solo se refleje en la elección consecutiva, sino que además se debe contar con mecanismos de participación ciudadana, tales como *el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocación de mandato*, a través de los cuales se genere un factor que permita evaluar la gestión de dichos funcionarios y, en caso de que el resultado sea representativo, pueda considerarse como un elemento para establecer la continuidad o no de quienes hubieran accedido a cargos de elección popular por esta vía.

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

En suma, considero que estos serían algunos de los derroteros a tomar en cuenta dentro del marco de la constitucionalidad de las normas en materia de reelección, los cuales, desde luego, requerirán de estudios más profundos que se materialicen en acciones legislativas e institucionales. Estas, además de garantizar la constitucionalidad de las normas desde el punto de vista formal, deben contribuir a su efectividad hacia el plano sustancial, lo que implica que el intérprete constitucional considere los factores que rodean su aplicación, puesto que dichas normas atenderán, sin duda, a una realidad social cuyos controles institucionales deben reflejar los resultados que permitan garantizar la plena aplicación del orden constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

Jurisprudencia

SCJN, acción de inconstitucionalidad 126/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//38/AI%20126%20y%20127%202015%20acumuladas.pdf

—, acción de inconstitucionalidad 88/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/SAI_internet/Documentos//48/SENTENCIA%2088-2015.pdf

—, acción de inconstitucionalidad 76/2015, consulta 26 de sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=49

—, acción de inconstitucionalidad 29/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=249

—, acción de inconstitucionalidad 38/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=253

La interpretación judicial de la reelección a partir de la reforma constitucional de 2014

- , acción de inconstitucionalidad 40/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=253
- , acción de inconstitucionalidad 83/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=256
- , amparo directo en revisión 1359/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf
- TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-101/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/101/SUP_2017_JDC_101-637278.pdf
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-406/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0406-2017.pdf
- , juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1172/207, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1172-2017.pdf
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-4/2018, consulta 26 sep 2018, disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0004-2018.pdf
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-206/2015, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0206-2015.pdf>
- , juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-177/2009, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://strategiaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/01/21-SM-JRC-0177-2009.pdf>
- , juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados, consulta 26 sep 2018, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

LUIS ESPÍNDOLA MORALES

- , juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-1074/2017 y su acumulado, consulta 26 sep 2018, disponible en http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf
- , recurso de reconsideración SUP-REC-1173/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1173-2017.pdf
- , recurso de reconsideración SUP-REC-1378/2017, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf
- , recurso de reconsideración SUP-269/2016, consulta 26 sep 2018, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0269-2016.pdf