

Desafíos de la reelección en México. Entre las razones de un dictamen y las disposiciones de un decreto

*The Challenges of Re-election in Mexico.
Among the Reasons for a Draft Law
and the Provisions of a Decree*

Ignacio Hurtado Gómez (México)*

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2016.

Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2016.

RESUMEN

La idea central toma como punto de arranque las consideraciones plasmadas por el Senado de la República en su dictamen aprobatorio relativo a la reelección legislativa y a la de ayuntamientos en el caso mexicano, así como su contraste con el decreto aprobado y publicado, que contiene, entre otras, dichas reformas reeleccionistas.

Con lo anterior, y advirtiendo algunas diferencias sustanciales entre las consideraciones planteadas en el dictamen y las disposiciones que finalmente se recogieron en el decreto respectivo, se harán patentes algunos de los desafíos a los que se enfrentará y, a partir de ello, se analizará la viabilidad de la figura de la reelección o la elección consecutiva en un futuro inmediato.

Todo ello se da en un contexto temporal que, por el régimen transitorio también aprobado, hace recomendable abrir la discusión ante su próxima

* Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y profesor de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. ihurtadomx@gmail.com.

puesta en práctica en un escenario aún con varias cuestiones que requieren de una configuración legislativa puntual.

PALABRAS CLAVE: reforma, reelección, decreto, desafíos, viabilidad.

ABSTRACT

The main idea to develop take as a starting point the considerations reflected by the Senate in its draft law approving around the legislative and municipalities re-election in the Mexican case, and its contrast with the decree approved and published containing, among others, such reforms on re-election.

From the above, and being noticed substantial differences between the considerations raised in the draft law, and the provisions finally collected in the respective decree, some of the challenges they will face will be shown, so that, from it the viability of the figure of consecutive election or re-election in the immediate future is analyzed.

All this in a temporal context that the transitional regime also approved, makes it advisable to open the discussion to its eventual implementation and in a scenario where there are still several issues that require timely legislative configuration.

KEYWORDS: reform, re-election, decree, challenges, viability.

Notas preliminares

Como lo ha sugerido en otros momentos quien esto escribe, después de cada proceso electoral es oportuno revisar las instituciones y los procedimientos que se pusieron en práctica, con el propósito de valorar su posible replanteamiento de cara a reformas futuras. Lo anterior supone deliberar acerca de sus aspectos positivos y negativos, asumiendo que la reflexión y la crítica constituyen una precondition para el desarrollo democrático. De esta forma se explica buena parte de la evolución del sistema electoral.

En tal sentido, en este trabajo se reflexiona acerca de una figura que si bien no ha sido puesta a prueba, en un futuro inmediato sí será necesario ponerla a punto, legislativamente hablando, pues debido a las implicaciones que tendrá en diversos ámbitos, no podrá verse como una planta sin tierra; de manera inevitable se alimentará, entre otros, de factores institucionales, sociales, políticos y electorales que irremediablemente gravitan en torno a los procesos comiciales. Por ello la necesidad de verla inserta en este contexto de revisión de las instituciones y los procedimientos a partir de las prácticas evidenciadas en el último proceso electivo.

Se trata de la elección consecutiva o reelección de legisladores y ayuntamientos aprobada en la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, particularmente en lo relativo a las entidades federativas.

La posibilidad de la reelección es uno de esos incentivos políticos de un sistema electoral que, en el momento en que reclame para sí un análisis mucho más robusto, habrá de generar una diversidad de consideraciones de diferentes tonalidades e intensidades y, seguramente, no menores.

Y es que necesariamente habrá de mirarse, por ejemplo, desde un contexto social y cultural en términos de representatividad, transparencia y rendición de cuentas, así como desde un enfoque partidista a partir de los mecanismos de selección de candidatos, por mencionar un aspecto, e igualmente requiere un vistazo desde un sentido institucional en términos, por ejemplo, de equidad en las campañas.

Así, en la medida en que se abra el debate y en que los tiempos para su configuración legislativa se acorten, deberán replantearse inevitablemente algunos de los fundamentos de los procesos electorales como hoy se desarrollan; más concretamente, tendrán que tomarse decisiones en temas como actos anticipados de precampañas y campañas, propaganda institucional y promociones personalizadas, comunicación política, licencias y separaciones de cargos, postulación de candidatos, entre otros, que, por su naturaleza, van incardinados en la reelección.

En una primera apreciación, la realidad es obvia. A partir de la reforma constitucional, y teniendo presentes las elecciones locales celebradas en 2015, los servidores electos actuales —con excepción de los gobernadores— están en condiciones reales y jurídicas de reelegirse en 2018, aunque con la salvedad —que se referirá más adelante— de que en la mayoría de los estados que fueron a comicios hay una ausencia parcial de configuración normativa, pues en buena medida dichas entidades, al momento de la armonización de la legislación local con las reformas constitucionales y la legislación general aprobada en correspondencia con aquella, prácticamente solo se limitaron a reproducir el texto constitucional, lo que seguramente pudiera generar una controversia acerca de a quiénes se les aplicará el principio reelectivo.

Así, independientemente de ello, la parte que se reflexiona tiene que ver con la viabilidad o no de la reelección a partir de las consideraciones que el legislador tuvo para incorporarla, en relación con la redacción final de la reforma contenida en el decreto respectivo, particularmente a partir de las salvedades o restricciones que el Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) estableció, considerando también algunos desafíos que se observan a simple vista.

Para tal fin, se desarrollarán tres apartados generales. El primero destacará las diferencias sustanciales entre el dictamen aprobado por el Senado de la República y lo contenido en el decreto de reformas; en el segundo se referirán algunos argumentos que la doctrina judicial ya ha venido constru-

yendo en torno al tema, y, por último, se sembrarán inquietudes acerca de algunos desafíos concretos que pueden llegar a tener efectos en la viabilidad de la reelección en México.

De este modo, se trata de ir delineando, desde una vertiente más académica, los términos de la discusión en el tema y de plantear aspectos que, seguramente en un corto tiempo, empezarán a analizarse con mayor interés en los espacios legislativos.

Entre las razones del dictamen y las disposiciones constitucionales del decreto

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral (Senado de la República 2013), del 2 de diciembre de 2013, se estableció como un acuerdo de los actores políticos la permisión de la reelección legislativa inmediata, así como en los ayuntamientos; esto es, el

[p]recepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo [...], el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo [...] para la misma posición (*Diccionario electoral* 2003, 1051).

Para lo que aquí interesa, en relación con la elección consecutiva legislativa que traía aparejadas ciertas ventajas, en las consideraciones del dictamen se estableció:

- 1) Tener un vínculo más estrecho con los electores, quienes ratificarán mediante el voto a los servidores públicos en su encargo.
- 2) Abonar de manera importante a la rendición de cuentas.

- 3) Fomentar la confianza entre representantes y representados.
- 4) Buscar la profesionalización de la carrera de los legisladores para contar con representantes mayormente calificados, a fin de generar un mejor quehacer legislativo, lo que puede propiciar un entorno más adecuado para la construcción de acuerdos.
- 5) Fortalecer el trabajo legislativo y permitir dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes a las Cámaras respectivas.

Y si bien en el referido dictamen no se estableció expresamente, se entiende que las mismas razones también son —*mutatis mutandis*— aplicables para dar sustento a la elección consecutiva en los ayuntamientos.

Adicionalmente, el dictamen del Senado señaló las características de la elección consecutiva que se regularían en los artículos 59 y 115 de la CPEUM. Al respecto se precisó:

- 1) Que los senadores podrían ser electos hasta por dos periodos consecutivos, los diputados del Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos —para sumar 12 años en el ejercicio del encargo— y los ayuntamientos hasta por un periodo adicional.
- 2) Que el legislador o el integrante del ayuntamiento que busque la reelección lo haga mediante la vía por la que llegó, esto es, por el mismo partido que lo postuló —en el caso de ayuntamientos se precisa: “o alguno de los partidos de la coalición” (Senado de la República 2013, 114)—, sin que pueda hacerlo mediante candidaturas independientes; en caso de ser independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin ser postulado por un partido político o una coalición.
- 3) Que en las constituciones de los estados se podría establecer la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al referido artículo 59 constitucional.

Por último, en relación con el régimen transitorio, se propuso que en materia de reelección de diputados y senadores para el Congreso de la Unión, se aplicará a partir del proceso electoral de 2018, mientras que en el caso de las entidades que opten por dicho esquema para sus legisladores locales, será aplicable a partir de la segunda legislatura inmediata posterior a aquella que realice las modificaciones pertinentes a la Constitución local del estado de que se trate, precisándose que tal disposición tenía por objeto evitar que los legisladores que realicen las reformas necesarias para la implementación de la reelección resultaran beneficiados con estas, lo mismo que para los ayuntamientos.

Y así, con estas premisas, se aprobó la reforma y se publicó el decreto respectivo, quedando la redacción de los artículos 59, 115 y 116 de la CPEUM en los siguientes términos:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

[...]

Artículo 115. [...]

I. [...]

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

[...]

Artículo 116. [...]

[...]

I. [...]

II. [...]

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (DOF 2014).

Por su parte, el régimen transitorio de la reforma constitucional, que para nada es menor, quedó de esta forma:

DÉCIMO PRIMERO.- La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.

DÉCIMO TERCERO.- La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales, así como a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

DÉCIMO CUARTO.- La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

DÉCIMO QUINTO.- Las reformas a los artículos 65; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018, por lo que el período presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024 (DOF 2014).

Como puede verse, las normas que se desprenden de los enunciados constitucionales, sustancialmente, son:

- 1) Que los legisladores federales y locales, así como los integrantes de los ayuntamientos, podrán volver a elegirse consecutivamente.
- 2) Que esa posibilidad será hasta por dos periodos tratándose de los senadores, hasta por cuatro en el caso de los diputados federales y locales, y por uno en el caso de los ayuntamientos.
- 3) Que en aquellos casos en que el periodo de mandato de los ayuntamientos sea superior a tres años no habrá reelección.
- 4) Que la postulación solo podrá realizarla el mismo partido o cualquier partido que haya formado la coalición que, en su caso, hubiese hecho la postulación primigenia.
- 5) Que la anterior exigencia —o restricción— tendrá su salvedad en el hecho de que previamente, al llegar a la mitad del mandato, quien pretenda reelegirse renuncie o pierda su militancia.
- 6) Que la reforma al artículo 59 constitucional será aplicable a los diputados y senadores a partir del proceso electoral de 2018.
- 7) Que la reforma al artículo 116 constitucional, en materia de reelección de diputados locales, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que esté en funciones a la entrada en vigor del decreto.
- 8) Que la reforma al artículo 115 constitucional, en materia de reelección de integrantes de ayuntamientos, no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el ayuntamiento que esté en funciones a la entrada en vigor del decreto.

Lo relevante hasta aquí, junto con la precisión relativa a los alcances de la reforma en materia de reelección, tiene que ver destacadamente con algunas diferencias sustanciales entre las razones expuestas por el Senado de la República en los considerandos del dictamen, las cuales ya se han re-

ferido, y las disposiciones constitucionales contenidas en el decreto aprobado y publicado, que se han transcrito. Esas diferencias son:

- 1) En el dictamen no se argumenta nada acerca de aquellos ayuntamientos cuyo periodo de mandato sea superior a tres años, mientras que en el decreto de reformas se establece dicha situación como limitante para la reelección.
- 2) Tanto el dictamen como el decreto coinciden en que quien pretenda la reelección deberá hacerlo mediante la vía por la que llegó, es decir, por el mismo partido político o alguno de los partidos que hayan integrado la coalición que lo postuló; sin embargo, el dictamen va más allá, pues considera que quien hubiese llegado por medio de un partido político no podrá optar por una candidatura independiente, y quien haya llegado por esta no podrá ser postulado por un partido político. El decreto omite esa precisión.
- 3) Por su parte, aun cuando en el dictamen no se menciona, en el decreto se estableció como una salvedad, en cuanto a que la postulación sea por la misma vía, el hecho de que previamente, al llegar a la mitad del mandato, quien pretenda reelegirse renuncie o pierda su militancia, en relación con el partido que lo postuló, según se entiende.
- 4) En el dictamen se sugiere que los estados que opten por la reelección se ajusten al modelo federal, mientras que en el decreto no se hace mención de ello en algún transitorio.
- 5) Por último, en cuanto al régimen transitorio, en el dictamen se hace referencia a que en el caso de los estados aplicará la reelección a partir de la segunda legislatura inmediata posterior a aquella que realice las modificaciones pertinentes a las respectivas constituciones locales, mientras que los transitorios del decreto mencionan que no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que esté en funciones a la entrada en vigor del decreto.

Como puede advertirse a partir de una observación general, se trata de diferencias que no resultan menores en ciertos aspectos, por lo que se regresará a algunas más adelante.

Primeras determinaciones de la doctrina judicial

A partir de la reforma constitucional y de la armonización llevada a cabo por las entidades federativas en materia de reelección, ya ha habido un pronunciamiento por parte de los órganos jurisdiccionales, particularmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En el caso de la SCJN, al resolver por sentencia del 22 de septiembre de 2014 la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, en relación con la legislación de Colima, la determinación del legislador local de prever que los diputados podrán ser electos solo por un periodo consecutivo, y no hasta los cuatro periodos que estableció la norma constitucional, no alcanzó —al quedar cinco votos a favor e igual número en contra— la votación suficiente para la declaratoria de inconstitucionalidad, por lo que se desestimó la acción en ese tema.

Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 mediante sentencia del 24 de noviembre de 2015, en relación con la legislación de Puebla, el Pleno de la SCJN estableció que la exigencia de que la postulación del diputado en condiciones de reelegirse se hiciera por el mismo distrito electoral por el que obtuvo su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior no contravenía la CPEUM, ya que el Poder Reformador había dejado, en el campo de la libertad de configuración legislativa de que gozaban los estados, la regulación pormenorizada de ese derecho y, por tanto, al no preverse alguna restricción constitucional en ese sentido, el legislador local había ejercido tal libertad; además, no se restringía ese derecho, pues, atendiendo a los antecedentes de la reforma, se advertía que lo pretendido por la regla impuesta por el legislador estatal buscaba maximizar el fin perseguido

por la reelección, que no era otro que acercar al gobernante a los ciudadanos, así como fomentar la rendición de cuentas. Por tanto, son los habitantes del mismo distrito electoral los que pueden llevar a cabo ese juicio de rendición de cuentas.

Por último, al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 mediante ejecutoria del 11 de febrero de 2016, en relación con la legislación electoral de Quintana Roo, la SCJN estableció que el número de ocasiones previsto por la CPEUM para permitir la reelección constituye un tope máximo que cada entidad debe establecer en ejercicio de su libertad configurativa; asimismo, se consideró válida la previsión de que un legislador que ya fue reelecto por una ocasión no podrá postularse para otro periodo inmediato con el carácter de suplente, pues ello trastocaría la norma constitucional frente a la potencialidad que tienen los suplentes de fungir como titulares de la curul, por lo que, so pretexto de acudir como suplente, accedería por tercera ocasión al ejercicio de la función legislativa.

Por su parte, se declaró inconstitucional la regulación que establecía que un diputado suplente que hubiese ejercido el cargo en algún momento solo podría ser reelecto como suplente en el periodo inmediato, pues se argumentó que no había razón constitucional válida para dicha prohibición.

En el caso de la reelección de los integrantes de los ayuntamientos, esta se tiene que dar para el mismo cargo, aunque la norma local no sea muy clara, ya que dicha previsión se asienta en la CPEUM.

Asimismo, se enfatizó que el derecho a ser nuevamente votado constituía una prerrogativa a favor de quienes efectivamente ejercieron el cargo, pues solo ellos son responsables ante la ciudadanía, por lo que no aplicaba a los suplentes que no lo hubiesen ejercido.

Y, por último, en cuanto al requisito de la temporalidad en la renuncia o la pérdida de la militancia partidaria, la SCJN determinó que el transitorio cuestionado era inconstitucional y no podía establecer un plazo mayor al previsto en la norma fundamental para perder la militancia o renunciar a esta y, así, poder postularse por otra fuerza política o de manera independiente,

aunque ello no se desprendiese expresamente del texto constitucional. Cabe precisar que tal planteamiento se hizo sobre la base de que, al tratarse de ayuntamientos por dos años, se cuestionaba si el transitorio podía aumentar la base temporal para la renuncia o la pérdida de la militancia, prevista en la CPEUM, a la mitad del mandato.

Por su parte, el TEPJF, tanto en las opiniones solicitadas por la SCJN —para efectos de las acciones de inconstitucionalidad que se han sometido a su conocimiento y resolución— como por medio de sus Salas Regionales, ya ha venido delineando algunos trazos argumentativos interesantes en un sentido similar al de la Suprema Corte.

Por ejemplo, al emitir la opinión SUP-OP-5/2014 el 23 de julio de 2014, en lo que aquí atañe, se consideró medularmente, al analizar la legislación de Colima, que la posibilidad de que los diputados pudieran ser electos solamente por un periodo consecutivo no contravenía la CPEUM. Acerca del particular, se razonó que debido a que el derecho a ser votado es un derecho humano, y considerando la determinación del Constituyente Permanente de permitir la reelección de diputados locales hasta por cuatro periodos, ello caía en el ámbito de la libertad configurativa de las entidades federativas, por lo que, al no establecerse en la CPEUM un lineamiento que precisara la obligación de observar un límite para la reelección, la legislatura de Colima actuó desde esa libertad configurativa, máxime que la disposición constitucional solamente contenía dos mandamientos sustantivos: por un lado, la posibilidad de reelegirse en periodos consecutivos y, por el otro, que ello no excediera cuatro periodos.

De dicha opinión se destaca, por último, la consideración de la Sala Superior en el sentido de que:

la reelección genera un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser más receptivo a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su Distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y, en su caso, a ser reelecto (SUP-OP-5/2014).

Por otra parte, en el expediente SUP-OP-48/2014, en el que se emitió una opinión el 17 de agosto de 2014 en relación con la omisión alegada en cuanto a que en la normativa de Hidalgo no se había legislado respecto de la elección consecutiva, tanto para los diputados locales como para los ayuntamientos, la Sala Superior consideró que dicha falta de regulación no era contraria a la CPEUM, pues, en el caso de los diputados, no había plazo para su configuración legislativa, mientras que para los ayuntamientos, el texto constitucional había planteado que no era aplicable cuando el periodo de mandato fuera mayor a tres años, por lo que, al preverse en la legislación de Hidalgo un mandato de cuatro años, no existía tal obligación.

Asimismo, en la opinión SUP-OP-30/2015, del 16 de diciembre de 2015, la Sala Superior se pronunció en el sentido de que las normas impugnadas no contravenían la CPEUM, porque esta obliga a los estados a legislar en torno a la materia con la limitante de que no se excedan de cuatro periodos consecutivos; por otra parte, sí se consideró contraria al parámetro constitucional, por estar fuera de este, la limitante para que los diputados suplentes pudiesen reelegirse en el sentido de pertenecer a una fórmula diferente y no haber ejercido las funciones propias del cargo, lo cual se consideró desproporcionado, así como la condición de un plazo mayor para renunciar o perder la militancia que permitiera la postulación por un partido distinto al que originalmente postuló al candidato respectivo.

Ahora, en el caso de los pronunciamientos de las Salas Regionales, destacan particularmente las sentencias emitidas en los expedientes SX-JDC-81/2014, SDF-JDC-203/2014 y SRE-PSC-5/2014.¹

En el primero, del 6 de marzo de 2014, la Sala Regional Xalapa consideró, entre sus diversos argumentos y en torno al asunto que aquí concierne, que, con motivo de la reforma del 10 de febrero de 2014, se permitía

¹ También, por ejemplo, hay pronunciamientos relativos a la reelección en los expedientes SX-JRC-234/2015, SRE-PSD-63/2015, SM-JDC-325/2015 y SUP-REP-63/2015, entre otros, aunque en estos el estudio ha sido marginal.

la elección consecutiva de los municipales, por lo que, en el caso concreto, además de que la elección del presidente municipal estaba justificada por el sistema de cargos, dicho uso y costumbre era acorde con el principio reeleccionista; por tanto, concluyó que, al igual que en el sistema normativo interno de la comunidad, se consideraba que ejercer los cargos edilicios por un periodo mayor a tres años contribuía a una mejor administración municipal, porque a mayor tiempo, mayor aprendizaje, y porque si no se ejercía el cargo con honestidad y apego a derecho, los electores tenían la posibilidad de no volver a votar por ellos. Todo lo anterior, asumiendo que si bien la norma constitucional recién reformada no era aplicable totalmente a las comunidades indígenas, sí lo eran las razones que justificaban la permanencia por un periodo mayor en dichos cargos.

Por su parte, la entonces Sala Regional Distrito Federal, en la sentencia SDF-JDC-203/2014 dictada el 25 de abril de 2014, permitió una elección consecutiva en una junta auxiliar. Al respecto, sostuvo que la posibilidad de la reelección era aplicable para los diputados y los senadores que se eligieran en 2018, mientras que los actuales diputados locales y los integrantes de ayuntamientos no gozaban de esa posibilidad; sin embargo, precisó que esa limitación no se actualizaba en el caso concreto, porque solamente se hacía alusión a un cierto tipo de cargos de elección popular y no a otras autoridades, como podrían ser los integrantes de las juntas auxiliares de Puebla; además, para que un derecho humano pudiera ser restringido, requería de una causa expresamente establecida, lo que no acontecía en dicho asunto.

Por último, en el expediente SRE-PSC-5/2014, del 29 de diciembre de 2014, se estableció que, en el marco de los informes de labores de los servidores públicos, así como del derecho a la información y la rendición de cuentas, y atendiendo a lo dicho por el legislador, se trataba de ejercicios necesarios para llevar a cabo el monitoreo ciudadano, lo cual encontraba plena funcionalidad en un sistema reeleccionista, porque permitía que los ciudadanos pudieran ejercer el control respecto del gobernante de manera

directa a partir de la evaluación de su gestión. Para ello, en la sentencia se hace referencia al dictamen del Senado, en el que se destacan las ventajas de la reelección, por lo que, a partir de ello, se justificaron los informes de labores como mecanismos que encuentran espacio en un sistema que permite la elección consecutiva.

Así, con excepción de los anteriores, no existen todavía mayores pronunciamientos acerca de la reelección y su configuración normativa tanto en lo federal como en lo local.

Desafíos de la reelección y su viabilidad. Consideraciones finales

Como se anunció, ahora se presentan algunas inquietudes y se generan algunas interrogantes en torno a ciertos aspectos que surgen de la implementación de la figura, particularmente del contraste entre las razones del dictamen y las disposiciones del decreto, y a los cuales habrá que darles la mejor respuesta posible en el ánimo de garantizar la viabilidad de la reelección en el sistema político-electoral mexicano.

Es claro que, como se señaló, existe una diversidad de temas que será necesario abordar de la mano con el nuevo régimen reeleccionista; por ello, se tiene la idea relativa a la constancia y la consistencia de una reflexión más robusta acerca del tema. En ese sentido, primeramente se referirán algunos de esos temas, para posteriormente hablar de tres aspectos centrales advertidos a partir del contraste entre el dictamen y el decreto.

En efecto, entre los varios y variados aspectos que se deberán tener a la vista destacan:

- 1) La separación del encargo en cuanto requisito de elegibilidad, respecto de lo cual la reforma no dijo nada; así, quedará a la libertad configurativa del legislador buscar el plazo idóneo, necesario y proporcional para tal separación.

- 2) La redistribución que, por ejemplo, al menos en Michoacán se viene procesando por parte del Instituto Nacional Electoral, y seguramente en otras entidades a partir de la redistribución nacional 2016-2017, que particularmente modificará varios distritos electorales locales y federales. Aquí habrá que considerar, en algunos casos, la llamada configuración de distritos electorales indígenas.
- 3) La paridad de género, particularmente porque entre los servidores públicos que actualmente están en posibilidades jurídicas de explorar la reelección y el momento de la nueva postulación se tendrá que atender este tema, concretamente la denominada paridad horizontal; es decir, que 50% de las postulaciones sean de candidatas, por lo cual se avencinan controversias entre el derecho a reelegirse, por un lado, y el cumplimiento de las cuotas de género, por el otro.
- 4) La reelección en las comunidades originarias, que, como se vio, ya ameritó un primer pronunciamiento de la Sala Regional Xalapa.
- 5) El acceso a la información y a la rendición de cuentas como base para la reelección y, junto con ello, mecanismos de evaluación de la gestión, entendiendo que será el ciudadano quien castigue o premie con su voto el ejercicio del poder público.
- 6) La equidad tanto en la contienda constitucional como en el proceso de selección en los partidos políticos.
- 7) La utilización de los recursos públicos, la propaganda gubernamental, la promoción personalizada de los servidores públicos, las instituciones sin rostro y los actos anticipados de precampaña y campaña.
- 8) La separación del cargo o las licencias, independientemente de los plazos; esto es, ¿debe darse por fórmula o planilla? Cuando, por ejemplo, tratándose de legisladores, tanto propietario como suplente quieran reelegirse, o el presidente municipal, el síndico y los regidores busquen la reelección, tendrán que separarse, por lo cual, la pregunta fundamental será: ¿quiénes entrarán en funciones?

- 9) La armonización con las candidaturas independientes.
- 10) La democracia interna de los partidos políticos para la postulación de candidatos.

Sin soslayar lo anotado, y asumiendo que se trata de temas relevantes para la viabilidad de la reelección, como se anunció, por ahora solamente se centra la atención en los siguientes aspectos.

1. El régimen transitorio y a partir de a quiénes aplica el principio reeleccionario. Este tema tiene más bien una implicación estatal, pues federalmente quedó claro que será a partir de 2018 cuando aplique el principio, en tanto que localmente, como se evidenció, no existe coincidencia respecto de a quiénes se les aplicará por primera ocasión, pues mientras el transitorio constitucional establece que no será a los legisladores locales en funciones a la entrada en vigor del decreto —es decir, lo hace depender de una cuestión temporal (la entrada en vigencia)—, el dictamen estableció que sería aplicable a partir de la segunda legislatura inmediata posterior a aquella que realice las modificaciones pertinentes —es decir, lo hace descansar en una acción del Legislativo (quien realice las modificaciones pertinentes)—.

En ese sentido, si se atendiera el transitorio, todos aquellos legisladores locales e integrantes de ayuntamientos electos en 2015 a partir del nuevo esquema de elecciones nacionales hoy en día se encontrarían en condiciones jurídicas de ser reelegibles; sin embargo, surgirían algunas reflexiones.

Se debe tener presente que la mayoría de las entidades, al armonizar su legislación local con la reforma constitucional, prácticamente se limitó a reproducir el texto de la CPEUM, por lo que ¿hasta dónde tal reproducción puede entenderse como esas modificaciones pertinentes a que se refiere el dictamen?

Asumir como suficiente reproducir el texto es minimizar las implicaciones de la reelección; por ello, como se ha dicho, existen otros elementos que se deben considerar para una configuración completa, con lo cual surgiría una interrogante: los legisladores actuales, que no estaban en funcio-

nes cuando entró en vigor la reforma, ¿pueden llevar a cabo todas esas modificaciones pertinentes? Y, si ello es así, ¿pueden válidamente verse beneficiados con estas?

El espíritu del Constituyente Permanente es expreso y así se plasmó en el dictamen, aunque no lo recogió el decreto, y su fin era evitar que los legisladores que realicen las reformas necesarias para la implementación de la reelección resulten beneficiados con las mismas.

Ante ello, las implicaciones de la falta de claridad en esta cuestión son por partida doble. Por un lado, se debe determinar cuál es el mejor escenario para quien lleve a cabo las modificaciones pertinentes y necesarias para la implementación real y efectiva de la reelección, sin quedar atrapado entre intereses personales y de proyección política. Por otro, está el factor del tiempo, pues si quienes están en funciones serán los primeros con posibilidad reelectiva, evidentemente los tiempos se acortarán y la mitad del mandato se acercará inexorablemente sin saber bien a bien qué efectos tendrá en un futuro la sola llegada de ese momento; sin embargo, si los legisladores actuales son los encargados de configurar esas modificaciones y, como consecuencia, no se verían beneficiados con estas, entonces el tiempo no es factor y aún se podría legislar con cuidado y detenimiento.

2. La exigencia de seguir la misma vía en la postulación. En este aspecto, la restricción constitucional que, como se sabe, prevalece ante cualquier otra consideración, incluso de índole convencional, establece textualmente en la disposición constitucional que la postulación solo podrá efectuarse por el mismo partido o por cualquiera de los que integraron la coalición postulante, salvo la renuncia o la pérdida de la militancia antes de la mitad del mandato.

Como se interpreta a partir de una lectura simple, no existe señalamiento expreso en cuanto a si se puede cambiar de vía para la postulación, es decir, de ser postulado por un partido político en una primera elección a ser impulsado por la ruta independiente en la segunda, y viceversa.

Lo interesante del caso es que en el dictamen sí se consigna una restricción en ese sentido, que, afortunadamente, no fue plasmada de manera expresa en el decreto aprobado. En efecto, el dictamen establece que quien hubiese llegado por un partido político no podrá optar por una candidatura independiente, y quien haya llegado por esta no podrá postularse por un partido político.

Como se dijo, esa restricción no se plasmó textualmente en la disposición normativa, lo que abre la posibilidad a la interpretación y, en ese sentido, se podría entender que el servidor que renuncie o pierda su militancia en la temporalidad prevista constitucionalmente podrá optar por un cambio de vía, manteniéndose vigente su derecho a ser reelecto, con independencia de las implicaciones políticas y fácticas que en los hechos pudiese llegar a tener una decisión de ese tipo con tanto tiempo de anticipación a una elección. Así, la salvedad es lo que termina rescatando finalmente la restricción expresa contenida en el dictamen.

3. La restricción de que la postulación sea por el mismo partido, con independencia de la salvedad. Este es uno de los principales obstáculos que tendrá que sortear la configuración legislativa si es que se quiere llevar a buen puerto el nuevo régimen reelectivo. El tema es relativamente sencillo y no requiere para sí un mayor esfuerzo argumentativo y, sobre todo, ya se sabe el lugar que tienen las restricciones constitucionales en la doctrina judicial de la SCJN.

Dos de las ventajas que se plasmaron en el dictamen, por no decir que las principales, fueron que la reelección abonaría de manera importante a la rendición de cuentas y, con ello, permitiría tener un vínculo más estrecho con los electores, quienes ratificarían mediante el voto a los servidores públicos en su encargo.

Por eso, anteriormente se destacó un argumento de la Sala Superior, expuesto en la opinión SUP-OP-5/2014, en el cual se menciona que la reelección por sí misma puede constituir un incentivo que lleve al legislador a propiciar un mayor acercamiento con la gente de su distrito, a

rendir cuentas y, en general, a buscar la reelección a partir de capitalizar su actuar legislativo.

No obstante las buenas razones a favor de la reelección, de la rendición de cuentas y de asumirla como un instrumento en manos de los electores para premiar o castigar a sus servidores públicos, surgen preguntas directas: ¿podrán darse en los hechos esas ventajas y fomentarse tales bondades cuando la postulación del candidato por reelegirse queda en manos de los partidos políticos?, ¿habrá que rendirle cuentas al ciudadano y acercarse más a explicarle las decisiones tomadas, cuando al final del camino la postulación está de nueva cuenta en manos del partido político?, ¿qué sucede si se tiene una buena gestión de gobierno y legislativa, pero al final el partido decide, en ejercicio de su libertad de autodeterminación y autogobierno, postular a otro candidato?

Con este diseño, aún inacabado, se favorece una alta disciplina individual hacia el partido porque es en este en el que hay que quedar bien.

En el mismo sentido se han pronunciado Karolina Gilas y Alma Verónica Méndez cuando señalan que este aspecto “puede reducir, o incluso eliminar, cualquier ventaja que debería conllevar el restablecimiento de la reelección legislativa” (Gilas y Méndez 2016, 69).

Con mayor puntualidad lo señala Rodrigo Salazar-Elena:

cuando un legislador o legisladora tenga que decidir entre molestar a sus electores o a su dirigencia, sin duda sabrá que, si confronta a los primeros, tal vez no lo reelijan, pero si fastidia al liderazgo del partido, tal vez ni siquiera llegue a obtener la candidatura (Salazar-Elena 2014).

Se trata, pues, de un incentivo que sin duda moldeará, de una forma u otra, la conducta de los legisladores y las autoridades municipales.

Y es precisamente por este tipo de detalles que se ha afirmado la necesidad de una configuración integral que, por ejemplo, vaya acompañada de un repensar en los mecanismos de selección y postulación de candida-

tos por parte de los partidos políticos en términos de su democracia interna. Es cierto, gozan de autodeterminación y autogobierno, pero también es una realidad que, en el caso de la reelección, su viabilidad dependerá en mucho de la forma en que se procesen las candidaturas en estos y de las garantías otorgadas a los servidores en funciones, que les configuren un piso mínimo para valorar las posibilidades de reelegirse.

Permítase insistir. De nada servirán las buenas gestiones de gobierno o legislativas sustentadas en las mejores prácticas, en términos de rendición de cuentas, si al final del día la postulación del candidato se da en su partido, sí mediante un mecanismo democrático, como podría ser una asamblea, pero sin las condiciones que permitan valorar sus méritos en la gestión y las bondades a favor de la ciudadanía de una posible reelección.

El otro escenario, el indeseable, sería aquel cuya mediana gestión de gobierno o legislativa no favoreció la rendición de cuentas ni el acercamiento con la ciudadanía, pero que, por estar cercana a la dirigencia partidista en turno, genere las condiciones para nuevamente ser postulado por el mismo partido político, pues al final es un derecho adquirido del servidor en funciones.

Así, más allá de las bondades del sistema reelectivo que se han destacado, se estima que la viabilidad del mismo se encuentra en el campo de los partidos políticos, en una reforma necesaria en la materia que establezca elementos mínimos para procesar este tipo de postulaciones a partir de una revisión de sus mecanismos de selección de candidatos. Al tiempo.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014. Promotores: Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=168497> (consultada el 28 de abril de 2016).

- 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015. Promoventes: Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Morena. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=187146> (consultada el 28 de abril de 2016).
- 126/2015 y su acumulada 127/2015. Promoventes: Morena y Partido Acción Nacional. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191506> (consultada el 28 de abril de 2016).
- Acuerdo de Sala SRE-PSD-63/2015. Promovente: Aarón Jiménez Paz. Partes señaladas: Partido de la Revolución Democrática y otra. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SRE/2015/PSD/SRE-PSD-00063-2015-Acuerdo1.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).
- Ávila, Rodrigo. 2014. “Sufragio efectivo, sí reelección”. *Letras Libres*, febrero. [Disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/sufragio-efectivo-si-reeleccion> (consultada el 7 de noviembre de 2016)].
- Castellanos, Eduardo de Jesús. 2014. “El impacto de la reelección municipal inmediata, en la reforma constitucional de 2014, para el gobierno municipal y la democracia nacional”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 73-102. [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10069/12097> (consultada el 7 de noviembre de 2016)].
- Diccionario electoral*. 2003. México: Capel-IIDH/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero. [Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultada el 28 de abril de 2016)].
- Gilas, Karolina M. y Alma Verónica Méndez Pacheco. 2016. La reelección legislativa en México: la ilusión del poder ciudadano. En *Foro la reelección*, coords. Carlos Salvador Rodríguez Camarena y Humberto Urquiza

Martínez, 69-77. México: Instituto Electoral de Michoacán/Tribunal Electoral del Estado de Michoacán/División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Opinión SUP-OP-5/2014. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano. Demandados: Congreso del Estado de Colima y otro. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/OP/SUP-OP-00005-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

— SUP-OP-48/2014. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Demandados: Congreso del Estado de Hidalgo y otro. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/OPTEPJFDocs/72-2014.PDF> (consultada el 28 de abril de 2016).

— SUP-OP-30/2015. Promoventes: Morena y Partido Acción Nacional. Órgano legislativo que emitió la norma impugnada: Congreso del Estado de Quintana Roo. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/OPTEPJFDocs/Opini%C3%B3n%20AI%20126-2015.PDF> (consultada el 28 de abril de 2016).

Reynoso Angulo, Víctor. 2012. *Representación legislativa y rendición de cuentas. Dilemas, riesgos y malentendidos*. México: TEPJF.

Roldán Xopa, José. 2013. *Caso reelección en el municipio de Tulum, Quintana Roo*. México: TEPJF.

Salazar-Elena, Rodrigo. 2014. La reelección legislativa en México: ¿qué efecto esperar? Disponible en <http://blog.flacso.edu.mx/rodrigo-salazar/2014/09/05/reeleccion-legislativa/> (consultada el 7 de noviembre de 2016).

Senado de la República. 2013. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política

- de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. 2 de diciembre. [Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_031213.pdf (consultada el 28 de abril de 2016)].
- Sentencia SDF-JDC-203/2014. Actor: Martín Martínez Agustín, en representación de la planilla “Compromiso por Zoyamazalco”. Autoridad responsable: Comisión Municipal de Procesos Electorales de Coyotepec, Puebla. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2014/JDC/SDF-JDC-00203-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).
- SM-JDC-325/2015. Actor: Javier Alejandro Molina Trujillo. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2015/JDC/SM-JDC-00325-2015.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).
- SRE-PSC-5/2014. Promovente: Partido de la Revolución Democrática y otros. Parte denunciada: Partido Verde Ecologista de México y otros. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SRE/2014/PSC/SRE-PSC-00005-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).
- SUP-REP-63/2015. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00063-2015.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).
- SX-JDC-81/2014. Actor: Hortencia Hernández Vásquez. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2014/JDC/SX-JDC-00081-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).
- SX-JRC-234/2015. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. Disponi-

ble en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2015/JRC/SX-JRC-00234-2015.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola. 2014. "La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 189-210. [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10075/12103> (consultada el 7 de noviembre de 2016)].