

Reelección municipal

Reelección

La reelección puede definirse como una consecuencia del derecho a ser votado, mediante la cual una persona que ha desempeñado un cargo de elección popular y de renovación periódica puede aspirar a tener el mismo por un periodo más, varios o indefinidamente.

De manera particular, la reelección en América Latina ha sido restringida por el desarrollo histórico y el contexto político de los países que integran la región, por lo que su discusión ha girado en torno a la prohibición absoluta y la no reelección inmediata (Nohlen 2007).

Entre las razones que de forma genérica condujeron a la generalización de la prohibición, pueden identificarse fácilmente dos durante finales del siglo XIX y gran parte del XX: las fuertes figuras presidenciales que desembocaron en dictaduras y autoritarismos y el desaseo que prevaleció en las elecciones que se celebraban. Ante figuras que llegaban de manera democrática y se perpetuaban —en algunos países todavía se perpetúan— en el poder, acaparando el resto de las instituciones y manipulando los siguientes procesos electorales, el rediseño institucional colocó barreras para evitar ese tipo de dinámicas perversas del poder.

Así, el principio de no reelección se convirtió en un requisito fundamental del concepto democrático latinoamericano (Treminio 2013).

El régimen prohibicionista

Las personas que fueron educadas en México identifican claramente de las clases de Historia el principio revolucionario “Sufragio efectivo, no reelección”. La Constitución promulgada en 1917 estableció en los artículos 83 y 84 la imposibilidad para cualquier persona que se hubiese

José Pablo Abreu Sacramento

desempeñado como titular de la presidencia de la república de volver a ocupar el cargo. Este régimen se replicó en el artículo 115 para las personas que accedieran a una gubernatura.

Sin embargo, no muchas personas conocieron por medio de las clases mencionadas que fue hasta dos décadas después cuando la prohibición se extendió más allá de la figura presidencial, abarcando todos los cargos públicos de elección popular.

En 1933, durante el mandato del presidente Abelardo L. Rodríguez, se reformó el texto constitucional para ampliar el principio de no reelección a las legislaturas y ayuntamientos, tras la propuesta del Partido Nacional Revolucionario y con la intención de frenar los continuismos y regenerar la vida política nacional (Ugalde y Rivera 2014).

Así, en el en el párrafo segundo de la fracción primera del artículo 115 constitucional se estableció que “los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato” (CPEUM 1933). De esta manera, las personas que ocupasen alguno de los puestos de elección popular en los ayuntamientos tenían que esperar un periodo para aspirar a acceder de nuevo al mismo cargo.

Vale la pena mencionar que Dieter Nohlen (2007) sostiene que no existe un parámetro teórico para otorgar mayor o menor valor democrático a la reelección inmediata limitada que a la no reelección. Entonces, habría que cuestionar al menos la virtud que por sí misma tiene la modalidad establecida para los ayuntamientos.

Así, encubrada la alternancia como valor democrático en el país, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó en el año 2000 la jurisprudencia de rubro NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS, en la que se estableció que

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 [...], no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo [...] 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 (jurisprudencia 12/2000).

El Tribunal Electoral fundamentó su decisión en 10 argumentos:

- 1) Del proceso de reforma de 1933 se desprendía que el poder constituyente buscó impedir la permanencia no solo de una persona, sino de un grupo o cúpula abusiva del poder.
- 2) La prohibición constitucional se redactó de manera genérica y no especificó que fuese solo para quienes buscasen ocupar el mismo cargo.
- 3) La aspiración de quienes ocupan una presidencia municipal, regiduría o sindicatura a desempeñar inmediatamente un cargo distinto en el mismo ayuntamiento no es comparable con la de quienes tienen una diputación o senaduría y pretenden ocupar inmediatamente el otro puesto legislativo, ya que en el segundo caso se trata de dos órganos distintos: la Cámara de Diputados y el Senado de la República, mientras que los tres cargos municipales integran el mismo órgano: el ayuntamiento.
- 4) El electorado que vota para los tres cargos municipales es el mismo y lo hace por medio de un solo voto, no de manera diferenciada.
- 5) La Constitución exceptúa de esta limitante solo a quienes hayan tenido el carácter de suplentes y no hayan entrado en funciones.
- 6) La renovación total promueve la imparcialidad y una mejor administración de los recursos públicos y, en consecuencia, de los servicios municipales.
- 7) Esta interpretación privilegia la equidad en la contienda y evita que las personas en cargos públicos hagan uso de ellos para obtener ventaja en la siguiente elección.
- 8) Toda vez que el ayuntamiento es el órgano de representación popular municipal, no resta a esta postura el que los tres cargos cuenten con funciones distintas e individualizadas.
- 9) Estas consideraciones no se vieron afectadas por la incorporación del principio de representación proporcional a la conformación de los ayuntamientos.
- 10) Aun cuando existan otras acepciones ligadas a la reelección, debe privilegiarse la voluntad del legislador.

Así, y en plena transición democrática del país, la prohibición reeleccionista encontraba un manto más robusto bajo el cual cobijarse, en

José Pablo Abreu Sacramento

sede jurisdiccional; sin embargo, pocos años después, la deliberación pública de una reforma estatal situaría de manera genérica el tema a discusión.

Nueva configuración constitucional para la reelección municipal

Es necesario recordar que el eterno debate del diseño institucional es el de cómo tener mayor eficiencia gubernamental sin acumular el poder en un órgano o una persona. En ese sentido, la agenda municipalista en México —de la que se habló antes en este texto— ha buscado desde finales del siglo xx fortalecer a la autoridad municipal para brindar mejores servicios y elevar la calidad de vida de quienes habitan ahí. Así surgieron reformas en Coahuila, Hidalgo, Nayarit y Veracruz, para ampliar el mandato de los ayuntamientos, pues se consideraba que un periodo de tres años era insuficiente para desplegar políticas públicas adecuadas y eficaces.

En el mismo sentido, en la discusión que se generó antes de la reforma político-electoral de 2014 se justificaba abrir la posibilidad de reelección para un periodo adicional inmediato (Rojas 2017a), a fin de:

- 1) Fortalecer la efectividad de las acciones de gobierno.
- 2) Generar mayor vinculación y rendición de cuentas entre gobernantes y gobernados.
- 3) Otorgar mayor peso político al voto de la ciudadanía, al permitirle castigar o premiar a las autoridades municipales en funciones mediante un mandato adicional.

De esta manera, 80 años después de aquella modificación propuesta durante el maximato, llegó la contrarreforma y, además de permitirse la reelección legislativa, se modificó la redacción del párrafo segundo de la fracción primera del artículo 115 constitucional, para establecer lo siguiente:

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 postula-

ción 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 (CPEUM 2014).

Como en toda reforma, el decreto previó un régimen transitorio para su implementación. Específicamente, en lo que atañe a este punto, el artículo décimo cuarto estableció que

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 (CPEUM 2014).

Además, a raíz de estos cambios, las legislaturas locales comenzaron un proceso de reformas a sus regímenes interiores para cumplir con el mandato constitucional y otorgarle efectos reales. La libertad configurativa de las entidades federativas las llevó a aproximarse de distintas maneras al nuevo texto constitucional.

En el caso de Coahuila—involucrado en el caso que se analizará—, el poder constituyente local estableció⁸ en el artículo 30, párrafo cuarto, de la Constitución estatal que:

los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, así como las personas que, por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé o las que integren un Concejo Municipal, podrán ser electas para el período inmediato (CPECZ 2015).

Asimismo, el código electoral local contempló en el artículo 14, apartado 4, que:

⁸ Esa misma reforma redujo de cuatro a tres años el periodo de gobierno en los ayuntamientos, para estar acorde con el texto constitucional federal que establece que la reelección será posible solo en aquellos municipios en los que el ayuntamiento no sea superior a tres años.

José Pablo Abreu Sacramento

Artículo 14.

[...]

4. Los integrantes de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos en los términos que señala la Constitución y observando lo siguiente:

- a) La postulación y solicitud de registro solo podrá ser realizada por el mismo partido que los haya postulado previamente o bien por cualquiera de los partidos coaligados, salvo que el interesado haya renunciado o perdido su militancia antes de cumplir la mitad de su periodo de mandato;
- b) Tratándose de quienes hayan sido electos como candidatos independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos;
- c) Los presidentes municipales, síndicos y regidores que pretendan la reelección deberán ser registrados para el mismo municipio en que fueron electos previamente;
- d) *Quienes hayan ocupado los cargos de síndico o regidor podrán ser postulados en el periodo inmediato siguiente como candidato a presidente municipal, sin que ello suponga reelección, pero quienes hayan ocupado el cargo de presidente municipal no podrán postularse como candidato a síndico o regidor en el periodo inmediato siguiente* (CEECZ 2016).[§]

Resulta particular el contenido que agregó la legislatura local al texto constitucional al permitir la elección consecutiva para cargos distintos dentro del ayuntamiento a quienes ocupen una regiduría o sindicatura, pero no a las personas que lo encabecen, mediante la presidencia municipal.

Dicha regulación fue materia de análisis en la SCJN con motivo de la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016.

En relación con el tema de este trabajo, los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Morena consideraron que la regulación transcrita estableció condiciones adicionales no previstas en el texto constitucional en cuanto a la reelección, las cuales limitarían el ejercicio del derecho a ser votado o estarían cambiando la naturaleza de la modalidad fijada para la elección consecutiva.

Al respecto, una mayoría de siete ministros reconoció la validez del artículo 14, párrafo 4, inciso d, en la porción normativa que establece

[§] Énfasis añadido.

que “quienes hayan ocupado los cargos de síndico o regidor podrán ser postulados en el periodo inmediato siguiente como candidato a presidente municipal, sin que ello suponga reelección” (acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016).⁹

Asimismo, una mayoría de seis ministros votó por la invalidez de la porción normativa restante, que establece lo siguiente: “pero quienes hayan ocupado el cargo de presidente municipal, no podrán postularse como candidato a síndico regidor en el periodo inmediato siguiente” (acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016).¹⁰ En ese sentido, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto a esta parte del texto, al no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos dispuesta en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la CPEUM y 72 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Vale la pena mencionar otro caso para resaltar el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte. Con anterioridad, las y los legisladores en Quintana Roo, al modificar su norma fundamental, consideraron que era suficiente establecer en su artículo 139 que “los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos que hayan estado en ejercicio, podrán ser reelectos por un período adicional como propietarios o suplentes”.

Esta regulación y otras modificaciones dieron pie a la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, en la que se reclamaba la omisión de señalar que la elección consecutiva a efectos de la reelección aplicaba solo “para el mismo cargo”. Específicamente, el problema que el partido encontraba era que ello podría permitir la

⁹ Votaron a favor los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, mientras que los votos en contra fueron de los ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora.

¹⁰ Los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora, Laynez Potisek y Aguilar Morales votaron a favor, mientras que los ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán lo hicieron por la validez.

José Pablo Abreu Sacramento

reelección de presidentes municipales como síndicos o regidores o viceversa.

Sin embargo, por unanimidad, las y los ministros presentes sostuvieron que no era necesario establecer expresamente la posibilidad de ser elegido “para el mismo cargo” municipal, pues, en caso de contender por uno distinto, con la nueva regulación constitucional del artículo 115, ya no se configuraría una reelección, sino que se trataría de una elección distinta.

La reelección municipal puede y debe atender a las motivaciones antes descritas que le dieron cabida, demostrando ser un incentivo para tener mejores administraciones y acciones de gobierno y un catalizador de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, independientemente de la crítica que podría generarse por la restricción de los proyectos municipales a seis años, a diferencia de los legislativos que alcanzan los 12; la imposibilidad de acceder a la reelección inmediata en los municipios en donde los ayuntamientos son elegidos por cuatro años; así como el temor de los partidos reformadores a perder poder y alcaldías a costa de protagonismos de municipios.

Por ahora, de los 2,458 municipios que existen en México, durante el proceso electoral 2017-2018, en 422 se buscó la reelección de las presidencias municipales:

Cuadro 1. Reelección en presidencias municipales en el proceso electoral 2017-2018

Alcaldes	Total	Porcentaje (%)
Buscaron reelegirse	422	100
Ganaron	247	59
Perdieron	172	41
Participaron en elección extraordinaria	3	1

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos electorales locales y notas periodísticas.

Dicho lo anterior, corresponde ahora analizar cómo esta regulación del municipio y la configuración que se ha establecido para la reelección determinaron la resolución materia de análisis en este trabajo.