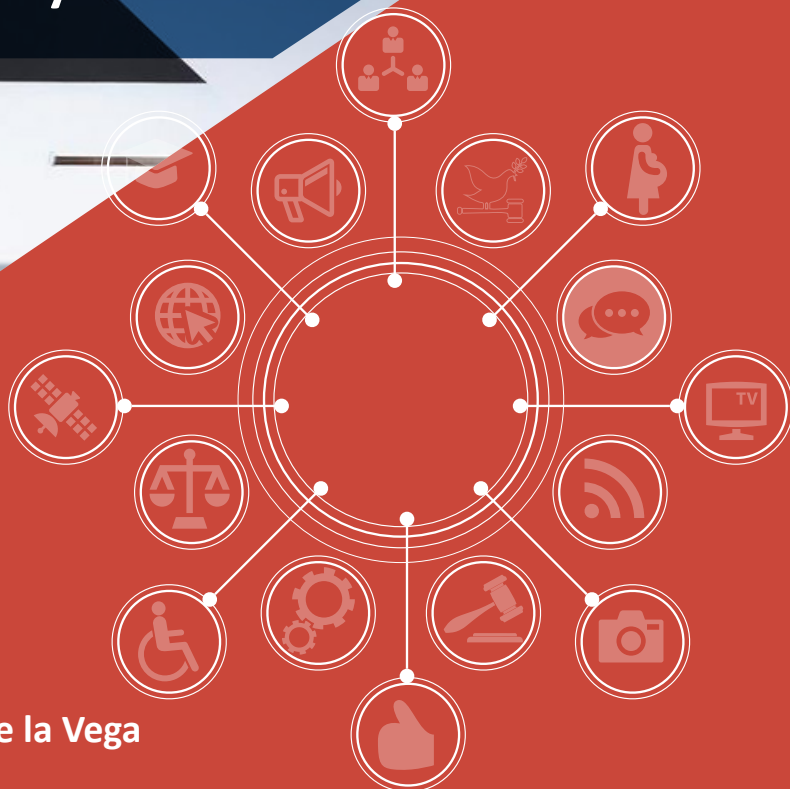


Reelección de cargos locales tras la sentencia en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados



Antonio de Cabo de la Vega

Reelección de cargos locales tras la sentencia en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados

Reelección de cargos locales tras la sentencia en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados

Antonio de Cabo de la Vega

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2024

342.07

C112r

Cabo de la Vega, Antonio de, autor.

Reelección de cargos locales tras la sentencia en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados / Antonio de Cabo de la Vega. -- 1.^a edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024.

1 recurso en línea (47 páginas). (Criterios Electorales)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 46-47).

ISBN 978-607-708-786-1

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sala Regional Monterrey - sentencias. 2. Principios constitucionales - principio de no reelección. I. Cabo de la Vega, Antonio de, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.

Criterios Electorales

*Reelección de cargos locales tras la sentencia
en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados*

1.^a edición, 2024.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,

04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-786-1



Directorio

Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Comité Académico

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Blanca Heredia Rubio

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación.....	7
Introducción.....	9
Consideraciones histórico-teóricas en torno a la reelección desde los derechos fundamentales	10
Posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-28/21.....	19
Análisis de la sentencia dictada en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados.....	30
Conclusiones	43
Referencias.....	46

Presentación

El presente trabajo tiene por objetivo analizar una sentencia de la Sala Regional Monterrey en torno a una elección en San Luis Potosí y la relación entre los derechos políticos individuales y el principio político de no reelección.

La obra se divide en cuatro partes. Primero se exponen las reflexiones iniciales, que tienen que ver con la dificultad de definir en abstracto el contenido normativo de los derechos; enseguida se analiza desde diferentes vertientes el principio de no reelección, visto desde la perspectiva internacional. En un tercer apartado se presentan los argumentos de la Sala Regional Monterrey y su voto particular, con su respectivo análisis y desglose, y, finalmente, se ofrecen las conclusiones pertinentes.

La principal controversia que plantea la sentencia radica en lo siguiente: si una persona puede postularse a un cargo, que ya ocupó por otro partido político, en las elecciones siguientes en las que resultó electa. A partir de esto, se desprende si el principio de no reelección está plenamente protegido o no.

Antonio de Cabo de la Vega pone en relieve los riesgos que, de acuerdo con sus palabras, introduce la labor de interpretación de las normas constitucionales por parte de los órganos jurisdiccionales, con una concepción excesivamente abstracta y descontextualizada de los preceptos; por lo anterior, este trabajo se vuelve una importante referencia para aportar al tema del principio de no reelección y todo lo que puede implicar en los diferentes sistemas electorales.

Esta es una invitación para ir de la mano del autor, a fin de desmembrar la sentencia que aquí se plantea y así apreciar su perspectiva; con base en ello, el ojo crítico de las lectoras y los lectores podrá analizar el trabajo y las alternativas que también hubieran podido utilizarse.

Reelección de cargos locales tras la sentencia en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados es el resultado de un análisis a profundidad de Antonio de Cabo, quien, a partir de todo su bagaje de conocimientos jurídicos, plantea estas preguntas y respuestas.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

El objetivo del presente trabajo es colocar el análisis de la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), asentados en los expedientes SM-JRC-41/2021 y acumulados (2021), en un marco más amplio de reflexión respecto a la relación entre los derechos políticos individuales y el principio político de no reelección, a la luz de algunas consideraciones teóricas generales y de los aportes de la doctrina regional.

Para ello, se realiza, en primer lugar, una serie de reflexiones acerca de la dificultad de definir en abstracto el contenido normativo de los derechos (en términos de obligaciones, facultades, sujetos obligados, titulares, etcétera), pese a lo que sostiene cierta doctrina —y también, ocasionalmente, la práctica de algunos tribunales—, que parece apartarse del presupuesto básico del derecho positivo como derecho puesto y de la distinción entre derecho y moral.

En segundo lugar, se analiza, con cierto detalle, el conjunto de posiciones respecto al principio de no reelección vertido en el marco de la opinión consultiva solicitada por la República de Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el 18 de octubre de 2019, en aplicación del artículo 64, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), relativa a la figura de la reelección presidencial indefinida, en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos, y que ha dado lugar a la opinión consultiva OC-28/21 del 7 de junio de 2021 (2021), en lo que tiene de relevante para la sentencia aquí estudiada.

Finalmente, se exponen los argumentos de la sentencia de la Sala Regional Monterrey y de su voto particular, y se estudian a la luz de las reflexiones de los epígrafes anteriores, para llegar a una sección de conclusiones.

Consideraciones histórico-teóricas en torno a la reelección desde los derechos fundamentales

El propósito de estas páginas iniciales no es tanto el de reabrir el debate en torno hasta qué punto la expresión “orden de valores positivizado”, con la que se describe frecuentemente a las constituciones del Estado social, por contraposición a las constituciones liberales, en realidad encierra una *contradictio in adiecto* (orden de valores vs. positivizado), sino señalar el escaso rendimiento heurístico que tal calificación (positivizado) tiene a la hora de buscar la solución a un litigio concreto en el mundo real.

Iusnaturalismo e historicidad en el surgimiento y definición de los derechos

Es un hecho sobradamente conocido que, a diferencia de lo que sucede en la aplicación de la legislación ordinaria, y más aún, de las normas infralegales, el juez constitucional se encuentra con frecuencia ante la necesidad de resolver los casos aplicando normas que ostentan un alto grado de abstracción o de indeterminación. Aunque el constitucionalismo más reciente ha paliado en parte esta dificultad mediante una mayor especificación de las normas constitucionales en unos textos notablemente más extensos que los de la anterior tradición constitucional y con un nivel de detalle que, en ocasiones, ha sido calificado de “reglamentarista” (Pisarello, 1998), el carácter multiforme y cambiante de la realidad social cada vez más compleja hace que difícilmente puedan encontrarse previstas todas y cada una de las eventualidades a las que pueden quedar sometidas las controversias en torno a los derechos constitucionales.

Es justamente por esa textura abierta, por esas zonas grises o indeterminadas de algunas normas constitucionales, y de muchas normas de las que se refieren a los derechos, por lo que la doctrina ha ido

generando una serie de conceptos auxiliares para la interpretación y adjudicación de los casos. Se trata, entre otras, de la distinción entre normas y principios de Robert Alexy (1993, pp. 81 y ss.), de la diferenciación entre normas téticas y normas hipotéticas elaborada con amplitud por Luigi Ferrajoli (2016, pp. 222 y ss.) o, de modo más general, de toda la jurisprudencia de conceptos (Flores, 2006, pp. 219-232).

Ahora bien, es menester recordar, como se ha sostenido con anterioridad, que resulta ilusorio pretender argumentar acerca del contenido —respecto a su forma, véase lo que se dice más adelante— de los derechos por remisión a algún tipo de esencia o naturaleza abstracta, ya sea de estos o de una presunta naturaleza o dignidad humanas igualmente abstractas o racionales.

Efectivamente, la aparición de los derechos en el ordenamiento, su individualización —el surgimiento de un derecho con su *nomen iuris* y su régimen jurídico—, solo puede entenderse en términos históricos, es decir, asociada a un preciso contexto espacio-temporal en el que trata de levantarse una garantía o protección contra una agresión o amenaza presente —real o imaginaria— contra la libertad, la igualdad o la solidaridad, puesto que son estos, en diferentes combinaciones y con diferentes prioridades, los valores que han conformado históricamente el constitucionalismo. Dicho de otra forma, los derechos se individualizan reactivamente frente a un peligro o una amenaza concretos, ya sean reales o imaginarios.

Si se contempla un derecho en un texto legal, en realidad, con frecuencia, solo se tiene la mitad de la historia; falta la causa concreta o la razón de su positivización.¹ Esta ausencia es la que puede conducir a una visión ahistórica de los derechos, en los que su contenido parece que tiene que ser derivado mediante un razonamiento jurídico-abstracto a partir de alguna noción previa como la de la dignidad o la naturaleza

¹ Esto no es así en todos los casos. Por ejemplo, en el constitucionalismo decimonónico no es infrecuente encontrar que, en lugar de proclamarse la libertad de prensa —el derecho—, se afirme sencillamente la prohibición de la censura previa —la agresión o amenaza—, o que en lugar de proclamarse el derecho —la libertad individual—, se afirme la garantía —el *habeas corpus*— frente a la agresión o amenaza —la detención ilegal—.

humanas. Sin entrar a discutir ahora si estas nociones tienen algún contenido determinable o si no son más que expresiones puramente ideológicas, sin un referente externo, el problema estriba en que, de manera sencilla, no es posible llegar a ninguna conclusión firme que no pueda ser revertida por otra argumentación con la misma firmeza, impecablemente abstracta y aparentemente avalorativa. Así, con dificultad, se podrá concluir si están, o no, dentro o fuera de los derechos políticos —en una elección libre, en este caso— la prohibición de la campaña política el día de los comicios (o el día anterior), la aplicación de la ley seca o la prohibición de publicar encuestas, sin considerar el concreto historial de amenazas y agresiones a la libertad que haya existido en un país.

Y esto no es pura elucubración doctrinal, puesto que en el derecho comparado se encuentran casi todas las combinaciones posibles de las formas de garantía de las elecciones libres antes mencionadas. Así, mientras que en unos países se prohíbe la campaña desde días antes de la elección, en otros se puede realizar incluso en los colegios; si en unas naciones se exige el abandono de puestos públicos para la postulación, en otras no existe tal requisito, y si en algunas regiones se impone la ley seca, en otras se considera un acto inconstitucional.

12

¿Qué sucede aquí? ¿Resulta, acaso, que unos ordenamientos —jurisprudencia, leyes o ambos— han deducido correctamente el contenido del derecho a partir de su núcleo abstracto y, por el contrario, otros están equivocados?

Antes de volver a estas preguntas, y para tratar de aclarar la importancia de dicha cuestión, es necesario enfatizar que aquella se presenta con independencia de la respuesta que se dé a la interrogante de hasta qué punto estos razonamientos no suponen convertir el derecho en moral —en el sentido más práctico de la diferencia—. Efectivamente, como es sabido, para lo que ahora importa, la diferencia entre el derecho (contemporáneo) y la moral estriba en que, mientras que el primero trata de establecer un sistema deóntico —comportamientos prohibidos, permitidos u obligados— a partir de un conjunto de prescripciones en forma dinámica —es decir, que en cada momento se aplican a los comportamientos presentes las normas vigentes—, la moral construye un conjunto de prescripciones deónticas —comportamientos prohibidos, permitidos u obligados— de forma estática (Ferrajoli, 2000, pp. 44-45);

esto es, mientras que las normas morales actúan en forma nomoestática a partir de deducciones lógicas, sin lagunas ni contradicciones, la evolución del sistema deóntico del derecho precisa de la intervención operativa de los sujetos autorizados para modificar las normas —idealmente, en forma democrática—. Si se percibe una inadecuación del derecho, este no queda por ello modificado, sino que, impugnado extrajurídicamente —pero vigente—, debe seguirse aplicando hasta que no aparezca una norma nueva. En una comparación algo más moderna, mientras que el derecho actuaría como un programa informático tradicional, en forma cibernética o automatizada —respuestas previstas a las acciones contempladas por el programa—, la moral, según este entendimiento, se parecería más a un algoritmo —respuestas previstas a acciones no anteriormente especificadas— o a la inteligencia artificial —respuestas no previstas a acontecimientos igualmente imprevistos—.

Pese al aparente atractivo de los sistemas morales, una larga experiencia ha conducido en las sociedades occidentales, al menos desde la Ilustración (Beccaria, 2015), a la adopción de formas explícitas —limitadas, positivas— de regulación de la conducta individual o colectiva —por su previsibilidad, por ser susceptibles de control, por estar abiertas al debate social democrático—, antes que a la confianza en las posibilidades creativas de los sistemas morales —imprevisibles, incontrolables, elitistas—.

Nuevamente, más allá de dilucidar, ahora, hasta qué punto existe alguna diferencia apreciable entre una norma moral y una norma tética, como las que, según se afirma, regulan los derechos constitucionales, lo que parece seguro a la luz, tanto de los ejemplos anteriores como de lo que más adelante se dirá, es que no parece existir una vía segura para extraer de forma previsible el contenido concreto de un derecho a partir de su enunciado abstracto —cuando ni siquiera resulta factible deducir la propia existencia de tal derecho por referencia a la naturaleza o la dignidad humanas—, sin tomar en consideración el historial de amenazas o agresiones —reales o imaginadas— que se hayan producido en esa sociedad; difícilmente puede justificarse que, de modo abstracto, sea posible deducir en forma correcta, de la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad y la dignidad, el derecho a portar armas, y,

simultáneamente, deducir de esos mismos principios, con igual corrección, su prohibición.

Es decir, un problema es el de la contradicción con los presupuestos iuspositivistas del derecho contemporáneo y otro, el escaso rendimiento heurístico del planteamiento. Es precisamente el carácter abstracto, es decir, no concreto, de la formulación de las normas téticas el que impide extraer de forma controlable conclusiones en concreto. Como debería resultar evidente, de la negación de lo concreto no puede deducirse nada en concreto (*ex nihilo quodlibet*); es decir, pueden alcanzarse conclusiones perfectamente razonables en vía del principio, pero que no resuelven el problema de que los casos llegan a los tribunales, no en abstracto, sino en concreto.

Una dificultad adicional se desprende de lo que se puede llamar el carácter dialógico o intersubjetivo y dinámico de la actuación de los derechos en el mundo real.

Si, como se ha visto antes, la aparición de un derecho en una sociedad —en una Constitución, en un tratado, en una ley—, más allá de los fenómenos imitativos, no resulta de una deducción a partir de otros valores, sino de la presencia —real, material, en el tiempo y en el espacio— de algo que se percibe como una agresión o amenaza y frente a lo que hay que precaverse —la falta de vivienda, la escasa alimentación, la detención ilegal, la tortura, la censura o el fraude electoral—; es decir, si la individualización de los derechos es un acontecimiento histórico —que forma parte de la historia de las relaciones humanas, no de la historia de las ideas—, los derechos se ejercen, luego, en determinadas condiciones materiales que marcan sus límites y posibilidades —la libertad de expresión nunca será lo mismo en una sociedad con periódicos o sin periódicos, con televisión o sin televisión, con internet o sin internet—. En otras palabras, los derechos no se ejercen en condiciones abstractas, sino en condiciones concretas, materiales.

Poco sentido tiene preguntarse por el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión en ausencia de la consideración de las determinaciones materiales de su ejercicio, incluso si es para pretender su superación.

Ahora bien, justamente porque los derechos se reconocen en forma universal —tema que se abordará más adelante—, la extensión y

el contenido de estos admite una considerable variabilidad intersubjetiva. A saber, el reconocimiento universal de los derechos está planteado en términos formales sobre un universo de destinatarios —los individuos— caracterizados nuevamente por lo que no son —personas realmente existentes—, es decir, en términos negativos, o no, haciendo acepción de personas. Esto es, de nueva cuenta, que en el mundo real no comparecen individuos —que no son—, sino personas reales materiales —que sí son— y, por lo tanto, vuelve a no tener mucho sentido preguntarse en qué consiste un derecho, sin aclarar el *para quién*, y, lo que es igualmente determinante, el *frente a* —junto a, en compañía de, por oposición a— *quién*. Salvo casos excepcionales, el ejercicio de los derechos se hace en un entramado de relaciones jurídicas —además de sociales, en un sentido amplio—, en el que otros sujetos también tienen sus prerrogativas que pretenden ejercer. Por lo general, un problema de derechos es también un problema de conflicto de derechos.

La pregunta correcta es, por lo tanto, en qué consiste el derecho x , en condiciones y , para el sujeto z , frente a n sujetos más. En el caso, un razonamiento abstracto no es de mucha utilidad. Para complicar las cosas, hay que considerar el elemento dinámico temporal que, salvo raras excepciones, siempre está presente, al menos, en dos sentidos: el tiempo introduce el cambio y los sujetos adoptan estrategias. Esto es, el tiempo va alterando las condiciones y los presupuestos de la controversia, y los sujetos despliegan estrategias, también en términos de derechos, en función de los comportamientos de los demás —reales, anticipados o imaginados—.

De este modo, se está ante un problema que parece insoluble o que, al menos, presupone el carácter provisional, contradictorio y discutible de casi cualquier decisión, lo que parece minar una de las principales funciones del derecho: su carácter pacificador. Alguien debe decir, en algún momento, la última palabra, si no se quiere perpetuar el conflicto, que está en la base de toda aplicación del derecho.

Para ser más precisos, hay que recordar, una vez más, que Hans Kelsen —a quien se atribuye la paternidad de buena parte de los sistemas de control constitucional de los derechos— ya había afirmado, categóricamente, que un sistema de control jurisdiccional de (la constitucionalidad de) los derechos es incompatible con lo que él denominaba una

fraseología que incluya palabras como *justicia* o *libertad*, y que hoy son conocidas como normas téticas o conceptos de textura abierta. Así, Kelsen afirma que “la Constitución debe, especialmente si crea un tribunal constitucional, abstenerse de todo este tipo de fraseología y, si quiere establecer principios relativos al contenido de las leyes, formularlos del modo más preciso posible” (1988, p. 143).

Sucede, sin embargo, que esos preceptos existen —en las constituciones, en los tratados, en las leyes— como preceptos puestos, de obligado cumplimiento —normativos, vigentes—, y que su interpretación y adjudicación se asigna a los órganos jurisdiccionales.

Antes de concluir estas reflexiones iniciales es necesario volver, por un momento, a la cuestión de la forma de los derechos. Ferrajoli (2001, pp. 19-56), quizá con más claridad que otros autores, ha insistido en cuáles son esos perfiles formales que permiten distinguir, conceptualmente, a los derechos fundamentales de aquellos que no lo son. Entre esos rasgos, se encuentra el hecho de ser atribuidos universalmente de forma directa por las normas —sin necesidad de actos ulteriores—, a todos, en atención a su estatuto de persona, ciudadano o con capacidad de obrar. De esa caracterización básica se deriva, de forma inmediata y necesaria, su carácter indisponible e inalienable, así como la prohibición de la discriminación.

Pues bien, mientras que —aunque no sin dificultades y controversias— los tribunales están en condiciones de controlar de manera (más o menos) abstracta el respeto a la forma de los derechos —su universalidad, su relación con los estatutos, etcétera—, lo que afecta a la igualdad, la no discriminación y al principio de legalidad, a fin de controlar el contenido de los derechos a partir de las normas que los enuncian —que, además de téticas, pueden ser también hipotéticas, es decir, prescribir comportamientos concretos para sujetos determinados—, deberían tratar de buscar la razonabilidad, no —o no solo— partiendo de deducciones abstractas, sino valorando en concreto las condiciones históricas de la amenaza o agresión a la que el derecho pretende enfrentar, así como las condiciones materiales de la sociedad en que se produce el conflicto y las condiciones subjetivas, intersubjetivas y dinámicas del conjunto de sujetos afectados —activa o pasivamente— por la controversia, en el entendimiento de que la razonabilidad alcanzada, al ser una razonabilidad

en concreto, no puede pretender ningún tipo de universalidad ni menos aún de definitividad.

En una sociedad democrática, las decisiones que toman los tribunales en materia de derechos deberían ser más o menos inapelables en lo que se refiere a la forma de los derechos, pero susceptible de revisión democrática por lo que respecta a su contenido. La pasividad de los órganos competentes para la modificación de las normas pertinentes —el pueblo organizado como electorado, los legisladores, la comunidad internacional— debería interpretarse como un asentimiento tácito a las determinaciones alcanzadas por los tribunales que, de modo acumulativo, irían convirtiendo estas normas téticas en normas hipotéticas pretoriamente. Pero, *a contrario sensu*, si los órganos legitimados democráticamente para adoptar las decisiones no comparten los criterios que en cuanto al contenido de los derechos se derivan de la actividad jurisprudencial, su obligación —y su prerrogativa— es intervenir operativamente al introducir la correspondiente determinación en la enunciación del derecho, de forma que, junto a la norma tética, se prevea la respectiva norma hipotética —por ejemplo, junto a la proclamación del derecho a la vida, la prohibición, o no, del aborto; junto a la proclamación del derecho a un ambiente sano, la prohibición, o no, de los cultivos transgénicos—.

Este último aspecto es particularmente importante para precaverse frente a los riesgos de un originalismo en el que se sustituye el análisis de las condiciones y los términos del conflicto —real, actual— por una indagación —con frecuencia, más mitológica que histórica— de las presuntas motivaciones, pretensiones o significados presentes en la mente de los legisladores del pasado. No interesa tanto, pues, si las decisiones, en cuanto al contenido de los derechos de los tribunales, se compadecen, o no, con lo que pensaban en el pasado los legisladores —ordinarios, constitucionales, internaciones—, sino si sigue siendo en el presente una opción democráticamente legitimada.

Desde dicho entendimiento de las relaciones entre jurisdicción y principio democrático, y de la construcción compartida de normas hipotéticas —al mismo tiempo democráticas y previsibles para los actores—, debería revisarse la frecuentemente denostada denominación tradicional de los derechos en el constitucionalismo mexicano como garantías individuales. Sin entrar a considerar las razones históricas de

la adopción de dicha terminología ni el rendimiento que haya podido tener, sigue siendo un buen recordatorio de los peligros —carácter incontrolable, elitismo— de caracterizar a los derechos exclusivamente como normas téticas y encomendar a los tribunales la deducción abstracta de la solución de los conflictos.

El caso de la reelección

Todas las reflexiones anteriores no tienen otra finalidad que la de sostener una primera conclusión. Conforme al criterio aquí sostenido, sencillamente, no cabe determinar si la existencia o no de normas que limiten la reelección —en cuanto a su contenido, no respecto a su forma— contradice, o no, el reconocimiento de los derechos políticos, ni menos aún si es contraria, o no, a una presunta dignidad de las personas o a la naturaleza humana. Una u otra opción solo podrá demostrar su razonabilidad, en concreto, para determinada sociedad, y, en un caso en específico, aplicada a ciertos sujetos y en el seno de un conjunto de relaciones intersubjetivas dinámicas.

Desde luego, en presencia de una norma hipotética, formalmente respetuosa de los caracteres de los derechos, habrá que atenerse a los comportamientos permitidos, prohibidos u obligados por ella, hasta tanto no sea democráticamente revocada. En resumen, hay sociedades que han prohibido, y otras que no, la reelección en muy diferentes casos y contextos, y no parece que pueda alcanzarse una conclusión abstracta en torno a su compatibilidad, como antes se dijo, con base en la dignidad de las personas, la naturaleza humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad o el principio democrático. Así, resulta pertinente, en este sentido, revisar los argumentos y las conclusiones que ofrecen la Corte IDH y sus jueces disidentes, en el siguiente epígrafe.

Posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-28/21²

El 21 de octubre de 2019, la República de Colombia presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva acerca de “la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (Opinión consultiva OC-28/21, 2021), la cual daría lugar, el 7 de junio de 2021, a la opinión consultiva OC-28/21, en la que se especifica la

interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana. (Opinión consultiva OC-28/21, 2021)

Es decir, en dicha opinión se aborda de manera muy amplia la relación entre el principio democrático, los derechos políticos y la reelección.

Se trata de un documento relevante tanto en el ámbito jurídico, en la medida en que México es parte del sistema interamericano de derechos humanos, como desde el punto de vista teórico y dogmático, puesto que dio lugar a un considerable debate con una amplia participación de actores. Como se verá más adelante, cuatro países presentaron sus observaciones escritas (Estado Plurinacional de Bolivia, República de

² En el presente apartado se analiza la postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la figura de la reelección presidencial indefinida en los sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos —la interpretación y el alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, así como de la Carta Democrática Interamericana—.

Colombia, Estados Unidos de América y República de Nicaragua), además de la comparecencia de dos órganos de la Organización de los Estados Americanos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos), 30 organismos (entre organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas) y 26 integrantes de la sociedad civil; todo ello, además de las contribuciones realizadas oralmente en la audiencia pública.³

Opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La reflexión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos culmina en tres pronunciamientos, además del de la admisión formal de su competencia, discutida también en los votos particulares, que se pueden resumir así: primero, no existe un derecho autónomo a la reelección indefinida ni en el sistema interamericano ni en el derecho internacional de los derechos humanos; segundo, la prohibición de la reelección es compatible con el sistema interamericano de derechos humanos, y tercero, la reelección indefinida es “contraria a los principios de una

20

³ No se debe olvidar, con todo, el contexto político en el que se produjo la petición por parte de Colombia y la respuesta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese momento, el giro conservador estaba en auge en la región, tras la caída de gobernantes como Dilma Rousseff o Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia. Ello se tradujo en una rearticulación de las iniciativas políticas internacionales, como el Foro para el Progreso de América del Sur frente a la Unión de Naciones Suramericanas, o la creación del Grupo de Lima. Efectivamente, la petición, como se ha visto, fue presentada por Colombia y en la audiencia participaron varias naciones integrantes del Grupo de Lima (Chile, Colombia, Perú, Brasil y Bolivia). En particular, el gobierno que entonces había logrado el poder en el Estado Plurinacional de Bolivia —encabezado por Jeanine Áñez— agradeció públicamente a Colombia que le ayudara con esta petición de opinión consultiva a restablecer la democracia y a derrotar los intentos de reelección del expresidente Evo Morales y los autoritarismos populistas del propio Evo Morales o de Rafael Correa. Es decir, la petición no se produjo en el vacío, como una inquietud puramente jurídica, sino que se insertó en la lucha política regional entre opciones ideológicas enfrentadas.

democracia representativa” y a las obligaciones derivadas del sistema interamericano de derechos humanos.

Aunque no es el momento, ahora, de entrar en una valoración completa de dicha opinión de la Corte IDH, antes de analizar su relevancia para la sentencia que aquí se estudia, cabe realizar algunas observaciones, tanto de carácter metodológico o teórico como de índole dogmática o práctica.

En el primero de estos planos se evidencia una forma de razonar de la Corte IDH anclada, en buena medida, en el (cripto) iusnaturalismo derivado de la jurisprudencia de conceptos, principios o normas téticas al que antes se hizo referencia.

Este peligro acecha de manera especialmente intensa en el caso de las opiniones consultivas, en la medida en que no existe un caso contencioso cuyos méritos deban ser analizados, lo que induce a un razonamiento puramente abstracto, o bien a tomar casos como ejemplos, frente a lo que no cabe ignorar que ese proceso de selección es el que, precisamente, va a condicionar la conclusión; es decir, de haberse tomado otros ejemplos, se habrían obtenido, posiblemente, otros resultados. Parecería, pues, que, en las opiniones consultivas, se debería actuar con una especial restricción o deferencia y con un apego estricto a las normas del derecho positivo.

21

En cambio, como puede verse en el primero de los pronunciamientos, la Corte IDH parte de una concepción esencialista de los derechos. Se trata de dilucidar, en abstracto, si existe, o no, un derecho autónomo, sin considerar ni el derecho de quién ni frente a quién, ni en qué contextos o dinámicas sociales sucede. El proceso de autonomización de un derecho es juzgado en términos de todo o nada, en forma tal, que es su aparición o surgimiento *in toto* el que condiciona el resto de la argumentación.

Conviene recordar que no se trata de un razonamiento de derecho positivo, es decir, respecto de si hay, o no, normas que lo establezcan, sino de un razonamiento sobre su existencia presuntamente deducida.

Dado que la discrepancia gira en torno a su reconocimiento como derecho a la reelección indefinida, se debe recordar, aunque sea obvio, que todos los derechos son reconocidos, como consecuencia de su propia definición ligada al estatuto de las personas y establecida directamente por las normas, de forma indefinida —la propiedad, el voto, la libertad—.

Es decir, los derechos no se agotan en actos singulares de ejercicio —no se agota el derecho al voto con votar una vez o la libertad de expresión con decir una vez lo que se piensa—, lo que no es otra cosa que la generalidad objetiva —contraparte de la generalidad subjetiva— que caracteriza, en principio, a todas las normas —frente a los actos— y, de manera eminente, a las leyes que incluyen derechos.

Se trata, sin duda, de una forma peculiar de razonar y que —a juicio de quien aquí suscribe— muestra sus peligros. Al utilizar esta misma línea de pensamiento, se puede decir que, como no existe un derecho autónomo a votar indefinidamente, es legítimo limitar el voto de cada persona a una, dos o tres ocasiones. Debe insistirse que no se trata de ver si en el derecho positivo se ha configurado el derecho al voto como una prerrogativa de ejercicio ocasional o ilimitado, sino de deducir respecto de su naturaleza si existe ese derecho autónomo. Se juzga la expresión positiva del derecho en las normas a partir de su concepto y no se infiere o construye el concepto a partir de las normas que lo establecen.

Para alcanzar la segunda conclusión, se modifica la forma de razonar. Ahora se parte de la existencia normativa de la prohibición en ciertos ordenamientos, efectuada como consecuencia del análisis contextual realizado por constituyentes y legisladores acerca del equilibrio de derechos de sujetos concretos en dinámicas políticas y jurídicas específicas, a fin de considerar dicha prohibición compatible con el sistema interamericano de derechos humanos. Aunque esta conclusión es perfectamente defendible en términos concretos, parecería que, razonando en términos abstractos, se debiera alcanzar la conclusión opuesta. Del hecho de que un derecho no esté configurado en abstracto como indefinido no parece que pueda derivarse que sea legítimo imponerle una caducidad en el tiempo; nuevamente, aplicando esta línea de razonamiento, la libertad de expresión o el derecho al honor no están configurados como indefinidos, por lo que podría limitarse su ejercicio a solo una ocasión.

Por último, en términos más dogmáticos y prácticos, la conclusión de que la reelección indefinida es contraria a los principios de la democracia parece condenar a la consideración de antidemocráticos de los sistemas constitucionales de una larga lista de naciones y organizaciones internacionales que permiten la reelección indefinida de sus órganos políticos.

En un plano puramente formal, los dos últimos pronunciamientos parecen poseer escasa coherencia deóntica. Si la elección indefinida no es compatible con el sistema interamericano de derechos humanos —tercer pronunciamiento—, entonces su prohibición no es compatible con el sistema, sino obligatoria dentro de este.

Sea como fuere, el hecho es que, para lo que aquí importa, la Corte IDH ha brindado legitimidad regional a normas que, como las vigentes en México, establecen límites a la reelección de los cargos públicos. De no haberlo hecho así, se habría planteado el problema de las posibilidades y del alcance del control de convencionalidad en torno a las decisiones que dieron lugar al contencioso ante la Sala Regional Monterrey. Pese a ello, la Corte IDH ha especificado que

la solicitud planteada por Colombia solo se refiere a la reelección presidencial indefinida y no en general a la figura de la reelección presidencial. Además, de la solicitud se infiere que las preguntas de Colombia se relacionan con la figura de la reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial. Por tanto, las consideraciones que realice este Tribunal en la presente Opinión Consultiva se circunscriben a la posibilidad de reelección presidencial indefinida en un sistema presidencial como el descrito en el párrafo 87 *infra*. Asimismo, es necesario destacar que no se hará referencia a la reelección indefinida de otros cargos distintos a la Presidencia de la República, ni a la posibilidad de reelección del Presidente de la República en general, cuando no tenga el carácter de indefinida. (Opinión consultiva OC-28/21, 2021)

23

No cabe ocultar que, si la Corte IDH hubiera dictaminado que las limitaciones a la reelección —de ese caso— son incompatibles con el sistema interamericano de derechos humanos, *a fortiori* lo serían otras que afectarían a cargos políticos con menor capacidad e incidencia respecto al funcionamiento estructural de la democracia representativa, ni que, sin dudarlo, se habrían suscitado automáticamente acciones —ya contenciosas, ya consultivas— por parte de los sujetos afectados, a fin de buscar la ampliación de la declaración de la Corte IDH a esos otros casos.

Posiciones de las partes y otros actores

Como se dijo anteriormente, la decisión de la Corte IDH se adoptó en el seno de un clima de considerable controversia —política antes que jurídica— que provocó la intervención de casi 60 sujetos en el proceso, además de las opiniones que la Corte IDH requirió de algunos órganos jurisdiccionales, de las cuales no se entrará en detalle.⁴

De los cuatro estados que presentaron observaciones por escrito (Bolivia, Colombia, Estados Unidos de América y Nicaragua), solo Nicaragua defendió la posibilidad de la reelección indefinida de los cargos públicos, con base, fundamentalmente, en el principio de igualdad del artículo 24⁵ de la CADH, en relación con el artículo 23, apartado 2⁶ del mismo cuerpo legal, que señala las restricciones admisibles de los derechos —entre las que no se encuentra el haber sido elegido previamente—, así como el carácter expansivo de los derechos y restrictivo de sus limitaciones.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también concurrió en la consideración de la reelección indefinida como anticonvencional.

⁴ En concreto, tras cursar la petición a las altas cortes de los estados parte respecto a su jurisprudencia en materia de reelección presidencial, se recibieron respuestas del Superior Tribunal de Justicia de Brasil, la Corte Suprema de Justicia de Colombia, la Corte Constitucional de Colombia, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la Corte Constitucional del Ecuador, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (scjn) y la Suprema Corte de Justicia de Uruguay. México aportó, efectivamente, la jurisprudencia en la materia emanada de la scjn (Opinión consultiva OC-28/21, 2021, párrafo 11, nota 9).

⁵ “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 24, 2020).

⁶ “2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, apartado 2, 2020).

En cuanto al resto de los actores, un pequeño grupo⁷ señaló que la Corte IDH debía rechazar su competencia, ya que sugerían que dicho órgano buscaba inmiscuirse en una contienda política, argumento que la Corte refutó. Otro grupo se refirió a la existencia de cuestiones contenciosas pendientes,⁸ objeción que también fue rechazada de forma sumaria, alegando “que el solo hecho de que existan peticiones ante la Comisión o casos contenciosos relacionados con el tema de la consulta no basta para que la Corte se abstenga de responder las preguntas sometidas a consulta” (Opinión consultiva OC-28/21, 2021, párrafo 23, nota 16), pero sin entrar a valorar los méritos concretos de las acciones pendientes de resolución.

Por lo demás, la Corte IDH no volverá a considerar los informes presentados por los diversos actores, salvo para emplearlos —trivialmente— como fuente para afirmar que la mayor parte de los países americanos tienen sistemas presidenciales (Opinión consultiva OC-28/21, 2021, párrafo 87, nota 88).

Aunque la Corte IDH no se apoyó en la parte sustantiva de su decisión en estos informes, en todo caso, una mayoría se mostraba partidaria de prohibir la reelección indefinida, aunque con considerable divergencia en cuanto a los argumentos o a la taxatividad de la prohibición.

25

Votos particulares

Los dos votos particulares que acompañan a la opinión consultiva comentada ofrecen algunos elementos interesantes de reflexión.

En el voto disidente del juez Patricio Pazmiño se objetó la decisión mayoritaria, en primer lugar, por razones formales, al aducir que existen

⁷ Dicho grupo estaba conformado por el Núcleo de estudos em direitos humanos (NESIDH) y el Centro de estudos da constituição (CCONS) de la Universidad Federal de Paraná; la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali; la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas; el Grupo de Investigación “Derechos Humanos en Amazonia”, y el señor Andrés Figueroa Galvis.

⁸ Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Fundación por el Debido Proceso (DPLF) y del señor Björn Arp.

cuestiones contenciosas relacionadas con la consulta, las cuales fueron sometidas a la Corte IDH, y que esta opinión consultiva puede implicar una suerte de fallo anticipado, superando lo que la jurisprudencia de dicha Corte ha llamado límites genéricos a su propia competencia.⁹ Lo relevante aquí es el llamado a hacer un control contextual de estos límites; es decir, de nada sirve enunciarlos genéricamente si, llegado el momento de su aplicación, no se especifica mediante qué razonamiento y con base en qué elementos fácticos la Corte IDH ha concluido que no se han superado —basta recordar que se despachó el asunto al afirmar, sin más detalles, que la existencia de casos contenciosos no basta para enervar la emisión de la opinión consultiva—.

Además, la Corte IDH se habría excedido, al hacer objeto directo de interpretación a la Carta Democrática Interamericana, siendo que, según el artículo 64 de la CADH, su competencia solo alcanza a la interpretación de tratados en materia de derechos humanos.¹⁰

⁹ Según los cuales, una solicitud de opinión consultiva:

- 1) No debe encubrir un caso contencioso o pretender la obtención prematura de un pronunciamiento acerca de un tema o asunto que finalmente podría ser sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por medio de un caso contencioso.
- 2) No debe utilizarse como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia en el ámbito interno.
- 3) No debe usarse como un instrumento de un debate político interno.
- 4) No debe abarcar, en forma exclusiva, temas en los que la Corte IDH ya se ha pronunciado en su jurisprudencia.
- 5) No debe procurar la resolución de cuestiones de hecho, sino que busca desentrañar el sentido, el propósito y la razón de las normas internacionales de derechos humanos y, sobre todo, coadyuvar a los estados miembro y a los órganos de la Organización de los Estados Americanos para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales (Opinión consultiva OC-28/21, 2021, párrafo 6; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016, párrafos 5 y 6).

¹⁰ “1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la

Por último, la Corte IDH también se habría excedido al reformular la pregunta inicialmente presentada por Colombia —que incluía, a juicio de la Corte, elementos fácticos incompatibles con el carácter abstracto de esta competencia—, convirtiéndola en un pedido respecto a una institución jurídica —la reelección presidencial— que va más allá de una cuestión de derechos, a fin de incidir en la arquitectura constitucional de los estados.

Al margen de estas consideraciones formales, el voto disidente rechazó la versión monolítica en torno a la democracia que parece latir en el fallo de la mayoría, y reclamó una apertura a la demodiversidad (Santos y Mendes, 2017, pp. 13-56), en particular hacia la democracia participativa (Cabo, 2011), con un llamado a alejarse de recetas abstractas e invariables para todos los países de la región.

Igualmente, rechazó la forma en que se plantea la cuestión —dilucidar si existe un derecho humano a la reelección indefinida—, puesto que la reelección es un resultado o, cuando mucho, una forma de ejercicio de un derecho, pero no un derecho en sí mismo. Que se concluya que no existe tal prerrogativa no es nada sorprendente, puesto que tampoco existe un derecho al ejercicio de la libertad de expresión indefinida. Finalmente, haciendo referencia a un caso relevante para el estudio en comentario (Caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, párrafo 204), el voto disidente recuerda que “los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia” (Opinión consultiva OC-28/21, 2021), sin que corresponda a la Corte IDH intervenir en las decisiones relacionadas con su arquitectura constitucional.

Por su parte, el voto disidente del juez Raúl Zaffaroni discurrió por vías análogas, ya que consideró que no es competencia de la Corte IDH especificar las formas de gobierno que deben adoptar los estados y que,

Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 64, 2020).

además, en caso de que lo fuera, tal competencia resultaría fácticamente inútil.

El juez señaló que, en la audiencia, habría quedado acreditado que la opinión consultiva versaba, en realidad, en torno al caso concreto de la destitución del presidente Evo Morales que, en todo caso, debería haberse tramitado como cuestión contenciosa y no consultiva.

Asimismo, consideró que el silencio en la CADH respecto al tema de la reelección implica que no quiso tomarse la decisión de prohibir la figura de la reelección, y que leer tal contenido en la carta supone una ampliación analógica del texto que no se justifica —pues lo que obviamente está prohibido es el mandato indefinido, no la posibilidad de reelección—, ya que la soberanía de los estados y las opciones de los poderes constituyentes solo pueden considerarse limitadas en cuanto que ellos mismos lo hayan establecido de forma expresa en los tratados internacionales.

Finalmente, expresó su convicción de que la extensión de las competencias de la Corte IDH, desde la noción de lesión (de los derechos) hasta la de peligro y aún la de riesgo, supone transitar un camino tan infinito como inútil.

Relevancia para el caso comentado

Más allá del juicio que se pueda tener acerca de esta opinión consultiva, su relevancia para el caso comentado estriba en el hecho de que la Corte IDH ha vuelto a defender la convencionalidad de las restricciones a la reelección, aunque con un aparente giro intervencionista, frente a lo que se ha sostenido en el caso *Castañeda Gutman vs. México*.

Si allí la Corte IDH sostuvo una posición deferente frente al derecho electoral local, afirmando que “el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido” (Opinión consultiva OC-28/21, 2021, párrafo 174) y que “los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros” (Opinión consultiva OC-28/21, 2021, párrafo 204), ahora parece haber desechado

esta clase de argumentos para concluir que una “modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido” (Opinión consultiva OC-28/21, 2021) sí puede ser objeto de enjuiciamiento a partir de un razonamiento abstracto, apoyado en los derechos políticos recogidos en la CADH.

Dicho de otra forma, aunque, por el momento, la posición de la Corte IDH parece alinearse con el principio de no reelección que subyace a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ello debe contrapesarse con su cambio de criterio intervencionista que podría llevarle, en el futuro, a enjuiciar casos como el que ahora se estudia.

Mientras esta posibilidad no se actualice, la sentencia en comento quedará ubicada en el contexto interpretativo de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (CPESLP) y la CPEUM.

Análisis de la sentencia dictada en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados

Sentencia

Hechos y antecedentes

En la sentencia se analiza la reclamación presentada por diversos actores frente a otra del Tribunal Electoral de San Luis Potosí (TEESLP), que condujo a la revocación del registro de las candidaturas de ciertos candidatos a los cargos de presidente municipal, síndica segunda y primer regidor de representación proporcional, postuladas por Morena, al ayuntamiento de San Luis Potosí.

Efectivamente, en el proceso electoral de 2018, la alianza integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y Movimiento Ciudadano (MC) postuló a los ciudadanos FXNP, ANVM y ALC como candidatos a presidente municipal, síndica segunda y primer regidor de representación proporcional al ayuntamiento de San Luis Potosí.

Posteriormente, para el proceso electoral de 2021, el PAN convocó al proceso interno de selección de candidatos a la gubernatura de San Luis Potosí, en el que se registró la precandidatura del citado ciudadano FXNP, aunque la Comisión Organizadora Electoral del PAN terminaría por designar a un candidato distinto.

A su vez, y posterior a estos hechos, Morena registró a las personas FXNP, ANVM y ALC para contender, respectivamente, como presidente municipal, síndica segunda y primer regidor de representación proporcional al ayuntamiento de San Luis Potosí, candidatura aprobada por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (Ceepac SLP).

Es esta decisión del instituto electoral local la que dio lugar a la controversia, ya que los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México y

Conciencia Popular consideraron que aquellos candidatos incumplían el requisito constitucional del principio de elección consecutiva en cuanto a contender por medio del partido que inicialmente los postuló, puesto que previamente, como se ha visto, fueron postulados —y electos— por la alianza entre PAN y MC, y aspiraban a concurrir ahora por Morena.

El Ceepac SLP acogió las pretensiones de los impugnantes y revocó el registro de las candidaturas de los ciudadanos FXNP, ANVM y ALC, tanto por incumplir el requisito citado de elección consecutiva por el partido que los postuló previamente, como, para el caso de FXNP, por haber participado simultáneamente en los procesos internos del PAN y de Morena para elegir candidato a la gubernatura del estado.

Los perjudicados por esta decisión acudieron a la Sala Regional Monterrey a fin de obtener una restitución en su condición de candidatos, al entender que no les aplicaba el requisito de contender por el mismo partido al no ser militantes del PAN y a la negativa del ciudadano FXNP de haber participado simultáneamente en los procesos internos del PAN y de Morena en 2021.

El contexto normativo y los fundamentos jurídicos de la decisión

31

La decisión a la cuestión controvertida depende, más allá de la determinación fáctica de los hechos alegados, de la interpretación y aplicación de los artículos 28 y 315 ter de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí; del artículo 114, fracción I, de la CPESLP¹¹ y, en último término, del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM.

¹¹ “I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. La competencia del gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los ayuntamientos se compondrán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad de género electos popularmente por votación directa, quienes podrán reelegirse por un período adicional por el mismo cargo. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su

Como es sabido, las reformas a la CPEUM de febrero de 2014 suavizaron la tradicional prohibición de la reelección para los cargos de elección popular, permitiendo la postulación para un puesto adicional inmediato para los cargos municipales o de las alcaldías o concejalías de Ciudad de México, de acuerdo con ciertas condiciones, como se señalan en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo 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. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción I, 2008)

Más allá de la redacción no muy precisa de este artículo,¹² parece entenderse que lo que debe establecerse es la

posibilidad jurídica de que, quien hubiera desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por el mismo cargo al

32

militancia antes de la mitad de su mandato. Cuando se trate de presidentes municipales y los integrantes de la planilla electos como candidatos independientes, sólo podrán ser reelectos con esta misma calidad. Las personas que, por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen la función propia de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, podrán ser reelectas para el período inmediato siguiente” (Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, artículo 114, fracción I, 2022).

¹² Por un lado, el artículo 115 constitucional habla de “establecer la elección”, cuando lo que quiere decir es establecer la posibilidad de reelección o la postulación para un segundo mandato. La segunda oración es gramaticalmente incoherente al afirmar que la postulación solo podrá ser realizada por el partido que lo hubiera postulado, lo que es tautológico, cuando lo que quiere decir es que solo podrá ser postulado por el partido que lo hubiera propuesto anteriormente o con cuya postulación hubiera obtenido el cargo. Además, dice que “lo” hubiera postulado, cuando no hay ningún antecedente masculino singular en la frase, rematando con un paso al plural en la expresión “que *hayan* renunciado”, que tampoco tiene ningún antecedente viable en la oración.

finalizar el período de su mandato, en la medida en que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, folio 5, 2008)

En concreto, la condición relevante es que la “postulación la realice el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la condición que los hubiere postulado” (Sentencia SM-JRC-41/2021 y acumulados, 2021), la cual, a su vez, admite, para lo que aquí importa, la excepción de que “hubiese perdido o renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato” (Sentencia SM-JRC-41/2021 y acumulados, 2021, folio 6).

Es decir, se tienen un principio general constitucional de no reelección (*pnr*), una excepción para ciertos cargos locales (*e*), una condición para poder disfrutar de esa excepción (*ce*) y una excepción a la condición (*ec*).

Antes de profundizar en el análisis de este y otros preceptos, conviene señalar que por el peculiar sistema mexicano de postulación de candidaturas, aunque en la reformulación que hace la Sala Regional Monterrey pareciera que se está en el terreno de los derechos políticos subjetivos (“pueda contender”), dicha norma podría referirse, en realidad, más que al derecho subjetivo de los particulares a ejercer sus derechos políticos, a la facultad de los partidos de volver a postular a candidatos y a la de impedir la postulación de sus candidatos por partidos rivales, cuestión que se abordará más adelante.

Es justamente este carácter ambiguo de la norma respecto a quién es su destinatario —los particulares o los partidos— lo que conduce a la interrogante principal del caso. Dado que para poder dar curso a la excepción de la condición (*ec*), es decir, dado que para renunciar o perder la militancia, hay que ser previamente militante, ¿qué sucede con quienes nunca lo fueron?, ¿deben considerarse como un caso de la excepción a la condición (*ec*) —renunciaron antes de la mitad del mandato porque no fueron militantes— o como ciudadanos cubiertos por la condición (*ce*) —solo pueden presentarse si los postula el mismo partido y, por tanto, no podrían concurrir por otro—?

Desde el punto de vista subjetivo del candidato, la condición (*ce*) más su excepción (*ec*) parecen implicar que, si desea ser postulado a la reelección, debe conservar su condición de militante —y podrá ser postulado por su mismo partido, pero por ningún otro— o deshacerse

de ella antes de la mitad de su mandato —y podrá ser postulado por otro partido, y parecería que también por el mismo que lo postuló originalmente, puesto que si no cumple la excepción a la condición (*ec*) “solo” puede ser postulado por el mismo partido, pero, en caso de cumplirla, entonces, ya no actuaría ese “solo”, es decir, podría ser propuesto por cualquiera; ello, con independencia de la probabilidad resultante de que un partido postule a un candidato al que ha expulsado o que ha perdido voluntariamente la militancia—.

Igualmente, *prima facie*, parecería indicar que solo quienes militan en un partido en el momento de su primera elección pueden aspirar a una segunda, ya sea con su mismo partido, si conservan la militancia, o con cualquiera, si la pierden antes de la mitad de su mandato; es decir, solo los militantes de los partidos —iniciales o continuos— pueden ser reelegidos, estableciendo un régimen de privilegio frente a los no militantes. Nuevamente, una interpretación de este tipo vendría a señalar que el sujeto prioritario de las elecciones no recae tanto en los candidatos, sino en los partidos que los proponen, ya que son los verdaderos titulares de los derechos políticos tras la obtención de los cargos públicos de elección. Dicho entendimiento, aparentemente, se refuerza por lo que establece el artículo 35 constitucional en su fracción II, como derecho de la ciudadanía condicionado a la postulación por parte de algún partido.

34

Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, fracción II, 2008)

Así, los partidos tendrían, por lo tanto, dos posibilidades: postular a sus militantes y, en su caso, hacer que aspiren a la reelección —si mantienen la militancia—, o postular a no militantes, lo que conlleva que solo podrán, en su caso, disfrutar de un mandato.

Visto subjetivamente, los militantes tienen la obligación de conservar su militancia hasta el final de su mandato, si quieren optar a ser propuestos de nuevo, o deshacerse de su militancia antes de la mitad del

mandato, pudiendo, entonces, ser postulados por otro partido —y, en principio, también por el mismo—.

La Sala Regional Monterrey, sin embargo, sostiene otra interpretación, puesto que afirma que los no militantes “al ubicarse por dicha causa en el supuesto de excepción” (Sentencia SM-JRC-41/2021 y acumulados, 2021, folio 9) sí podrán postularse por un partido distinto al que concurrieron, aunque no aclara si también podrían hacerlo por el mismo; es decir, equipara la condición de no militante con la del militante que ha perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Dicho de otra forma, la Sala considera que el no militante perdió su condición de militante desde el momento inicial, puesto que nunca la tuvo.

Para hacerlo, se apoyó en el principio propersona del artículo 1, párrafo segundo, de la CPEUM. El problema aquí es que no está claro, como ya se dijo, si el artículo 115 constitucional tiene como destinatarios a los ciudadanos —lo que lo haría un artículo de derechos— o a los partidos —lo que lo volvería un artículo político-organizativo, al que tradicionalmente se le llamaba “de parte orgánica”—. A su vez, el artículo 35 —que sí incluye derechos— subordina expresamente su ejercicio a la postulación por parte de un partido, dejando de lado, por el momento, a los candidatos independientes.

La Sala Regional Monterrey razonó que la excepción —haber renunciado a la militancia—, al ser una excepción a una restricción o condición (*ec*), si no incluye a los no militantes, hace más amplia la restricción, lo que contradice el principio de interpretación restrictiva de las limitaciones a los derechos. Es decir, según la restricción o condición, se podrá presentar un conjunto x de candidatos —solo los que postule el mismo partido—, mientras que la excepción a la restricción —también compuesto por los que hayan abandonado su militancia— crearía un conjunto x' , el cual tendría mayor jerarquía que x —lo cual ampliaría el derecho, porque se podrían presentar todos los que integran el conjunto x más los que añade la excepción—. Si, ahora, se incluye en la excepción a los no militantes, entonces se podrá presentar un conjunto x'' , que será mayor que x' y que x —porque incluye a todos los de x , a todos los de x' y también a los no militantes—, por lo que esta interpretación debería ser la impuesta por el citado párrafo segundo del artículo 1 constitucional.

Para apoyar su argumentación (folio 11), la Sala Regional Monterrey citó la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 (2015), en la que se afirma que la figura de la reelección tiene como fin primordial propiciar un vínculo más estrecho entre los representantes populares y los electores, que es un mecanismo para fomentar la democracia participativa de la ciudadanía. El problema de este precedente es que parece situar la cuestión no en el terreno de los derechos, sino en el de los principios organizativos del Estado, acogiendo más a la posición de los votos particulares comentados *supra* o a lo resuelto en el caso Castañeda Gutman vs. México que a la de la opinión consultiva defendida por la mayoría de la Corte IDH. Obviamente, al situar la cuestión en este terreno, no resultaría aplicable el párrafo segundo del artículo 1 constitucional en el asunto controvertido. Por ello, puede ser cierto que

sostener que el derecho a la postulación para la reelección consecutiva es una potestad exclusivamente relacionada con la preservación de una relación de militancia partidista sería una visión restrictiva, porque se estaría dejando de lado el derecho tanto del ciudadano que puede buscar la postulación para ser electo por un mandato consecutivo, y el fin último de la postulación para la elección sucesiva que es mantener el vínculo entre votantes y servidores públicos de elección popular. (Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, 2015)

36

Por muy cierta que pueda ser esta conclusión, corresponde determinar si esa es la opción que adoptó el Constituyente o, si habiendo otros valores y fines en juego —el fortalecimiento de los partidos, por ejemplo—, no optó, justamente, por establecer un sistema diferente. Hay que recordar que, incidentalmente, no se aclara si a los ciudadanos se les prohíbe concurrir de nuevo a las elecciones ahora como candidatos independientes tras haberlo hecho antes en un partido, ni si los candidatos independientes pueden optar a la reelección de nuevo en esa condición. También, se debe recordar que la Constitución no crea un derecho subjetivo a ser postulado a un cargo de elección popular, sino que subordina expresamente el ejercicio de esa prerrogativa a la decisión de un partido, no para la reelección, sino también para la elección inicial —a reserva de la cuestión de los candidatos independientes—.

Según los recurrentes, el artículo 315 ter de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí entonces vigente¹³ habría operado una restricción indebida de su derecho a ser postulados, al establecer que las regidurías de representación proporcional solo podrán ser postuladas por los partidos que las hubieren registrado cuando busquen la reelección.

Una situación diferente es aquella en la que los recurrentes eran o no militantes, cuestión en parte fáctica, en parte legal. Fáctica, porque debe determinarse si realizaron o no los actos impuestos por la ley y los estatutos de cada partido para lograr la afiliación. Legal, porque, como acertadamente sostiene la Sala Regional, dado el carácter jurídico del vínculo de militancia que crea derechos y obligaciones, no puede presumirse del mero hecho de que hayan figurado como candidatos, puesto que tanto militantes como no militantes pueden ser postulados legalmente por los partidos. Aclarada en autos esta cuestión, el problema se circunscribe a la determinación de qué sentido tienen las reglas y excepciones del artículo 115 constitucional y concordantes locales.

Además, se resolvió también (folio 15) la queja del ciudadano FXNP en relación con su presunta participación simultánea en dos procesos de selección de candidatos, la cual estaba prohibida por el artículo 227, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE);¹⁴ dicha resolución contaba, nuevamente, con una

37

¹³ “Los integrantes de los ayuntamientos, presidente municipal, regidores por el principio de mayoría relativa y los síndicos, que busquen la reelección, sólo podrán ser postulados por el mismo cargo por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, y dicha solicitud deberá 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. Los regidores de representación proporcional que pretendan la reelección, podrán ser postulados para el mismo cargo de representación proporcional, por el partido político que los registró” (Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, artículo 315 ter, 2019).

¹⁴ “Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales

parte fáctica y otra de interpretación legal. La primera estriba en considerar si los procesos fueron en realidad simultáneos o sucesivos —lo que no es más que una cuestión de prueba—. Y acreditado que el segundo proceso se dio una vez concluido el primero, solo queda por dilucidar si los medios de impugnación —cabe recordar que FXNP no fue designado en el primer proceso selectivo, además de que impugnó la decisión— son o no parte del proceso de designación, a efectos de establecer su simultaneidad —en realidad, solapamiento— con el segundo de los procedimientos.

Dado que, según el reglamento interno del PAN —primer proceso selectivo—, el procedimiento concluye con la declaración de validez de la elección, al pasar la persona de precandidato a candidato, y que la interposición de medios de impugnación internos o jurisdiccionales no tiene efectos suspensivos ni son constitutivos de derechos, por lo que no puede considerarse como parte del procedimiento de selección de candidaturas, es decir, su tramitación no tiene el efecto jurídico de mantener activo el proceso de selección.¹⁵

En resumen, de conformidad con el análisis sistemático de los preceptos constitucionales que realizó la Sala Regional Monterrey, y añadiendo lo que parece que debe concluirse para el caso de las candidaturas independientes, la regulación en lo relativo a la reelección para cargos locales quedaría del siguiente modo.

utilitarios” (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 227, párrafo quinto, 2020).

¹⁵ Se utiliza aquí un razonamiento análogo al que corresponde a los actos administrativos. Por ejemplo, si una norma prohíbe acudir simultáneamente a dos concursos públicos en cierta materia, es claro que el particular podrá presentarse a otro en cuanto haya una resolución administrativa, concediéndole la adjudicación a otro particular, sin perjuicio de que impugne esa decisión ante los tribunales; si los tribunales vinieran a darle la razón, podría verse obligado a renunciar a su segundo concurso, pero no habría sido indebida su admisión en este. No sucede así, en cambio, con las resoluciones judiciales. En ellas, no se puede ir a otro foro —por ejemplo, internacional— hasta que no adquieren firmeza —es decir, no cabe el recurso—. Así, parece razonable equiparar un proceso de selección de candidatos ante un acto administrativo que a una resolución judicial.

1. Apreciación desde el punto de vista subjetivo del candidato.

Si deseo participar en una elección, tengo dos opciones: intentar la postulación por un partido o presentar una candidatura independiente. Si opto por lo primero, no tengo un derecho a ser postulado, sino solo a intentar la postulación. Si opto por lo segundo, tengo derecho a participar en la elección con los requisitos que marca la ley.

Si he resultado electo como candidato independiente, parecería que tengo derecho a presentarme nuevamente, pero solo como candidato independiente, puesto que, mientras que la primera parte del artículo 115 constitucional se refiere a todos los cargos elegidos (pueden presentarse de nuevo), la segunda se refiere solo a los partidos (la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido), aunque de ahí se derive una restricción a los derechos de ciertas personas, pero una restricción o limitación establecida por el propio texto constitucional y, consecuentemente, inatacable, más allá de que nos parezca adecuada o inadecuada políticamente. De manera alternativa, podría llevarse, analógicamente, el razonamiento de la Sala Regional a entender que el candidato independiente sería un exmilitante y que, por lo tanto, también podría ser postulado por un partido —en este caso, por cualquier partido—.

Si he resultado electo por un partido, hay dos posibilidades: que previamente haya decidido hacerme militante, o no —decisión libre, pero que arrastra consecuencias jurídicas previstas por el ordenamiento—. Si he sido elegido como militante, solo podré ser presentado por el mismo partido si mantengo mi militancia —la racionalidad de esta previsión es clara: el electorado no debe ser engañado en cuanto a qué es lo que está votando, ya que vota por un partido y por unos candidatos en unidad de acto; así, si un candidato que fue militante de un partido hasta el final del antiguo mandato es presentado posteriormente por un partido diferente, podría inducir a la confusión—; si la he perdido antes de la mitad del mandato, también podré ser presentado por otro partido —el electorado ha recibido la señal de que el candidato y el partido han roto su relación y, en principio, parece que también por el mismo partido original, por extraño que esto resulte en términos políticos—. Si he sido elegido como no militante, el partido por el que me presente podrá volver a postularme y también cualquier otro —ya que el electorado ha recibido la señal de la no pertenencia orgánica del candidato al

partido, es decir, del hecho de que representan realidades coyunturalmente coincidentes, pero distintas—; además, parece que nada obsta a que me presente nuevamente como candidato independiente.

2. Apreciación desde el punto de vista de los partidos políticos.

Los partidos pueden presentar militantes o no militantes. Si presentan militantes y les mantienen la militancia, pueden impedir que otros institutos políticos presenten a sus candidatos. Si no les mantienen la militancia o presentan a no militantes, no podrán evitar que otros partidos presenten a sus antiguos candidatos.

Además, también podrán presentar a exmilitantes de otros partidos, siempre que hayan perdido su condición antes de la mitad del mandato; a no militantes de las listas de otro partido, o, posiblemente, a candidatos independientes. En este caso, ya sea que se afilien, o no, al nuevo partido, solo podrán presentarlos esa única vez, porque el límite absoluto de mandatos es de dos sucesivos.

El voto particular

El magistrado Ernesto Camacho Ochoa emitió un voto particular diferenciado o en contra. En esencia, el voto particular sostiene que la modalidad de derecho pasivo que acoge la Constitución con carácter general es la de ser elegido una sola vez, y votado tantas veces como sea necesario para alcanzar esa primera elección; ello, como consecuencia de su particular historia política y de las precisas circunstancias en que se desarrolló —y desarrolla— la vida política nacional.

Este principio general se ha visto relativizado o suavizado en las citadas reformas de 2014, permitiéndose algunos casos de reelección, asuntos que son taxativamente determinados en la propia Constitución y que no pueden ser creados interpretativamente.

Entre estos casos, se encuentra el de ciertos cargos municipales para una sola reelección consecutiva. No obstante, este asunto está sujeto a una condición —“[l]a postulación sólo podrá ser realizada” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción I, párrafo segundo, 2008)—, a saber, que sea el mismo partido político por el que se obtuvo el cargo el que realice la postulación. Excepcionalmente, también podrá realizar la designación otro partido, siempre

que el candidato haya dejado de ser militante antes de la mitad de su mandato.

Esto sería lo dispuesto constitucionalmente y lo que no puede ser alterado en la vía interpretativa, más allá de que se pueda cuestionar la oportunidad de que se admita, o no, la reelección, de que sea por dos mandatos, de que estos sean consecutivos o de que sea por la postulación de los partidos.

Todo ello pertenecería a la contienda política y, como cualquier otro precepto, puede ser objeto de crítica política, pero no desconocido jurídicamente por los órganos jurisdiccionales cuya misión es aplicar dichos preceptos. Efectivamente, abierta esa puerta y por las mismas razones que se pone en duda la restricción a los no militantes, se podría cuestionar la limitación del número de periodos o cualquier otra de las establecidas directamente en la Constitución, pues no cabe duda que todas ellas son restricciones al derecho de sufragio pasivo —o, si se prefiere, elementos de su configuración estructural o, en otra terminología, límites internos al derecho—. La mera constatación de un límite no supone que deba ser superado interpretativamente, porque ello equivaldría a sostener que los derechos no deben tener ningún límite en absoluto, lo que constituye un absurdo, además de una imposibilidad lógica y material.

41

El voto particular, por otra parte, sostiene que, dado que existe esa excepción que amplía el derecho al sufragio pasivo —o que restringe su limitación— a favor de los que renuncien a su militancia, se podría entender interpretativamente que también cabe aplicarla a quienes, no siendo militantes, realicen actos de separación análogos al de la pérdida de la militancia —como sería, en un ámbito distinto, un diputado abandonando a su grupo parlamentario—.

Se trata, sin duda, de una ampliación mucho más modesta de la limitación constitucional del sufragio pasivo, pero deja abierta la cuestión de hasta qué punto supone, o no, una modificación de una decisión estructural del Constituyente —por un lado, su apuesta por fortalecer la relación entre partidos y candidatos, penalizando el transfuguismo, y, por el otro, promoviendo la presentación de candidatos que sean militantes—, y pone sobre la mesa el problema del límite a estas extensiones interpretativas en presencia de un texto taxativo, a saber, mediante la expresión “solo”.

¿Qué sucede, entonces, con los candidatos independientes?, ¿se debe considerar que pueden presentarse a una reelección, aunque el texto constitucional diga claramente que solo los partidos podrán postular candidatos a la reelección?, ¿se debe razonar que, siendo el sentido de la excepción a la restricción el que haya quedado claro, la separación debe aplicarse analógicamente a los candidatos independientes que, por definición, están separados de los partidos?, ¿es legítima esta reescritura de un precepto constitucional que fue objeto de debate y en el que se decidió solo incluir a los partidos? Como se ha visto antes, según lo decidido por la Sala Regional Monterrey, parece lógico responder afirmativamente a estas preguntas. No obstante, quien aquí suscribe no cree que en la versión más deferente del voto particular pueda darse una respuesta taxativa.

En todo caso, el voto particular plantea que no existen elementos fácticos en el expediente que señalen la voluntad de los recurrentes de separarse del partido que los llevó al cargo, equivalentes a la pérdida de la condición de militantes en la primera mitad del mandato, sino que, por el contrario, existen indicios de la permanencia de esa vinculación, como son la participación, sin éxito, en el proceso de selección de candidatos del partido por el que fueron elegidos. Resultaría, así, irrelevante, si el proceso fue, o no, simultáneo, puesto que, si lo fue, se habría incumplido el requisito de no participación en los procesos de partidos diferentes y, si no lo fue, igualmente mostraría la vinculación del candidato con el partido, lo que lo excluiría de la excepción que permite ser postulado por un nuevo partido.

Conclusiones

En el presente estudio se ha tratado de poner de relieve los riesgos que, a juicio de quien aquí suscribe, introduce en la labor de la interpretación de las normas constitucionales por parte de los órganos jurisdiccionales una concepción excesivamente abstracta y descontextualizada de los preceptos.

Es indudable que, con frecuencia, el problema se derive directamente del texto constitucional que, al optar por una redacción totalmente genérica, deja al intérprete constitucional sin más elementos de juicio que su propio criterio o preferencia¹⁶. En estos casos, cuando se abusa de las normas téticas o de lo que Kelsen llamaba fraseología, poco es lo que puede hacerse. El juez constitucional, atrapado entre un texto sin sentido claro y la prohibición del *non liquet*, se verá obligado a saturar

¹⁶ Como acertadamente señala el juez Raúl Zaffaroni en su voto particular, “de todos modos, el ejercicio de la función judicial y, en especial, la de control de constitucionalidad —en este caso de convencionalidad— exige de la magistratura un considerable esfuerzo para separar las preferencias personales de lo que sanamente se debe deducir a la hora de interpretar técnicamente los textos legales.

Por cierto, no se trata de un esfuerzo fácil, porque ningún magistrado deja de ser humano y, por ende, las esferas intelectual y afectiva o emocional interactúan y, entre otras malas pasadas, suelen jugar las racionalizaciones.

El diablillo emocional se atavía fácilmente con los atuendos de la racionalidad a la hora de ejercer el poder de declarar inconstitucionales leyes sancionadas por mayorías parlamentarias y, en consecuencia, tiende la trampa que lleva a incurrir en el error de declarar contraria a las normas de máxima jerarquía toda ley sentida como antipática o contraria a las preferencias o valoraciones personales del juzgador. De allí la necesidad de hacer consciente el riesgo para apartar esa tentación al decidir cuestiones que exigen el máximo de delicadeza en el ejercicio de la tarea de dotar de eficacia a las normas del tope de la pirámide jurídica” (Opinión consultiva OC-28/21, 2021).

el precepto con sus propias convicciones, más o menos adecuadas, confiando en que, de no ser las socialmente aceptadas, se generará un movimiento por parte de los sujetos democráticamente legitimados para realizar una intervención operativa en el texto constitucional que, concretando sus normas, excluya esas interpretaciones que se consideren indeseables.

Ahora bien, como se ha visto, estas tendencias se manifiestan incluso en presencia de textos constitucionales más o menos taxativos, ya sea por lo que ordenan o por lo que deliberadamente han excluido de su regulación.

En el caso en comento, quien aquí suscribe se encuentra con que un razonamiento abstracto a partir de los derechos —ignorando otras normas constitucionales relativas a la estructura política básica— ha conducido a la Corte IDH y a la Sala Regional Monterrey a dos decisiones que, aunque son formal y externamente compatibles, revelan en su interior dos conclusiones opuestas.

Así, aunque se podría pensar que la decisión básica que hay en la opinión consultiva es la de dar por buenas las limitaciones de mandato y, por lo tanto, no introducir objeciones al sistema mexicano de regulación del sufragio pasivo —es más, imponiendo a todos los estados ese sistema de limitaciones, u otro análogo—, la realidad es que la Corte IDH ha terminado deduciendo, de la mera invocación del derecho de sufragio, que es obligatorio que los estados adopten formas de limitación del mandato, mientras que la Sala Regional Monterrey ha concluido que no pueden darse por buenas las limitaciones al mandato que introduce el artículo 115 constitucional y que estas deben ser ampliadas interpretativamente para hacerlas no mayores —como cree la Corte IDH—, sino menores, introduciendo preceptos que desbordan lo que sus respectivos textos canónicos establecen.

Así, la Corte IDH concluyó que la CADH se quedó corta al no prohibir la reelección, mientras que la Sala Regional Monterrey dedujo que la Constitución se excedió al limitar la reelección a quienes no son militantes.

Conviene insistir en que no se trata de que si la CADH o la CPEUM deberían o no tener preceptos en torno a la limitación de mandatos, o de que si el alcance de estas limitaciones es excesivamente amplio

o restringido, sino de que sí es posible deducir esas conclusiones de manera abstracta de preceptos genéricamente redactados —o de su omisión—, sin incurrir en un elitismo epistemológico contrario al principio democrático que fundamenta nuestros ordenamientos.

Referencias

- Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Promovidas por el Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Morena, así como el voto particular formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_public/wS243XgB_UqKst8oKx-n/%22Neoconstitucionalismo%22
- Alexy, Robert. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Beccaria, Cesare. (2005). *Tratado de los delitos y de las penas*. Universidad Carlos III.
- Cabo de la Vega, Antonio de. (2011). Los mecanismos de democracia participativa en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 9, 1-40.
- Carta Democrática Interamericana. (s. f.). Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Caso Castañeda Gutman vs. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto. Serie C No. 184.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2008). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. (2022). Congreso del Estado de San Luis Potosí; Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (2020). Organización de Estados Americanos.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Rechazo de la solicitud de opinión consultiva presentada por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016.
- Ferrajoli, Luigi. (2000). Garantías. *Jueces para la Democracia*, 38, 39-46.
- Ferrajoli, Luigi. (2001). Los derechos fundamentales en la teoría del derecho. En Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello (coords.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (pp. 19-56). Trotta.
- Ferrajoli, Luigi. (2016). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. 1. Teoría del derecho*. Trotta.
- Flores Ávalos, Elvia Lucía. (2006). Jurisprudencia de conceptos. En Nuria González Martín (coord.^a), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo I: Derecho romano. Historia del derecho* (pp. 219-231). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kelsen, Hans. (1988). La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional). En Hans Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo* (pp. 114-148). Editorial Debate.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. (2019). Congreso del Estado de San Luis Potosí; Instituto de Investigaciones Legislativas. http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_03_Julio_2019.pdf
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2020). Cámara de Diputados.
- Opinión consultiva OC-28/21. (2021). Sentencia del 7 de junio, Serie A No. 28. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf.
- Pisarello, Gerardo. (1998). Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (92), 439-56.
- Santos, Boaventura de Sousa, y Mendes, José Manuel. (2017). Introducción. En Boaventura de Sousa Santos y José Manuel Mendes (eds.), *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas* (pp. 13-56). Akal.
- Sentencia SM-JRC-41/2021 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/EE/SM/2021/JRC/41/SM_2021_JRC_41-989850.pdf

*Reelección de cargos locales tras la sentencia
en el expediente SM-JRC-41/2021 y acumulados*
se terminó de editar en octubre de 2024
en la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

El presente trabajo analiza una sentencia de la Sala Regional Monterrey que aborda un proceso electoral en San Luis Potosí y la relación entre los derechos políticos individuales y el principio político de no reelección.

La principal controversia que plantea esta sentencia radica en lo siguiente: si una persona puede postularse a un cargo, que ya ocupó por otro partido político, en las elecciones siguientes en las que resultó electa.

Antonio de Cabo de la Vega

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, donde es catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho, y director del Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos y de la Escuela Complutense de Derechos Fundamentales y Globalización.

Conferencista y docente en diversas universidades europeas y latinoamericanas en México, Chile, Brasil, Ecuador, Colombia, República Dominicana, entre otras. Es autor de libros y artículos en materia de derechos, democracia, derecho parlamentario y derecho constitucional.

Es miembro de la Comisión de Selección de Jueces y Fiscales, designado por el Consejo General del Poder Judicial en el Tribunal Supremo en España.

Ha dirigido misiones de observación electoral en diferentes procesos electorales en América Latina y ha presidido la Comisión de Garantías Democráticas de una fuerza política del ámbito nacional en España.