



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO.

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

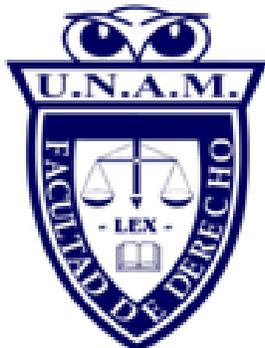
LA EFECTIVA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO
DE LA NO REELECCIÓN A NIVEL MUNICIPAL

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSÉ LUIS MEDEL GARCÍA



ASESOR: MTRO. RODOLFO OROZCO MARTÍNEZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA.

MÉXICO, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Al Creador, por darme vida y por todo lo otorgado en el andar del camino. A la Virgen, por ser mi luz y mi calma. Y al Maestro, por su legado.

A mis padres, por su grande amor y su inigualable cariño, su entrega total y su incondicionalidad; por ser el ejemplo; por darme lo mejor, por inculcarme el deseo de ser mejor, siempre con responsabilidad y compromiso, por ser personas tan grandes, fuertes e increíbles, y por hacerme tan feliz; porque es por ustedes que soy, y es para ustedes que estaré.

A Roberto y a Tere, extraordinarios seres humanos de quienes me siento sumamente orgulloso y agradecido por la fortuna de ser su hermano; gracias por estar siempre conmigo compartiéndolo todo, y por saber que cuento con ustedes en lo absoluto.

A mis Abuelos por su gran afecto, por ser los procuradores de mi bienestar, por compartirme sus experiencias, y por ser el ejemplo de lucha, constancia y entrega.

A Salui, por la bondad de sus oraciones, por su gran ternura y por su excepcional simpatía.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Derecho, por abrirme las puertas y adoptarme como a un hijo; por el enorme compromiso hacia con México, y por permitirme concluir la Licenciatura en Derecho. Para mí significa un gran honor y privilegio ser egresado de ésta, la máxima casa de estudios.

Al Maestro Rodolfo Orozco Martínez, por su enorme apoyo en el transcurso de la Licenciatura; por brindarme su plena confianza y oportunidad para desarrollarme académica y laboralmente; por ser un ejemplo; por su entrañable amistad, y por su magnánima asesoría en este ambicioso proyecto que concluye una gran etapa en mi vida. Gracias totales.

A los Licenciados César E. Medel García y Patricia Orozco Muller, por orientarme y haber representado un gran apoyo en el transcurso de la Licenciatura, Muchas Gracias.

Al Maestro y amigo Sergio Arturo Guerrero Olvera, destacado jurista, intelectual, y académico; por impulsar mi crecimiento profesional, inculcando las bases del éxito; por su interés, esmero y paciencia de fomentar en mi *The Legal Mind*; y por ser un magnífico ejemplo. Muchas Gracias.

Al Magistrado Pedro Esteban Penagos López, al Juez Eduardo Hernández Sánchez, a la Doctora María Dolores García Eslava, a la Maestra Laura Rangel Sánchez, y a los Licenciados Alberto Zúñiga Guerrero, Ángeles Tenorio Maldonado, Enrique Ojeda Ruíz y Javier Galindo, por permitirme iniciar y desarrollarme profesionalmente

A los Licenciados Sol García y a Eduardo Medel, por su gran estima y sus grandes distinciones; por ser una inspiración y buenos ejemplos a seguir.

A mis tíos Esteban, Antonieta, David, Luz María, Salvador, Valente y Massiel, por su interés, sus consejos, por compartirme sus momentos y alegrías y sobre todo por ser una familia sin igual.

A César, Yaz, Brenda, Montse, Chema, Diego, Tony, Lucero, Carlos, Fany, Dany, Víctor, Caro, Meni, Miguel y a Pau, por ser los compañeros de vida y por los grandes momentos vividos.

A Anaid Esquivel, Rosa Arteaga, Ximena Mejía, Alan Torres, Carlos Rodríguez, Manuel Vázquez y Raúl Díaz, por ser los mejores amigos.

A todos los profesores que han sido parte en mi formación académica, como agradecimiento a la gran labor y compromiso que tienen con el futuro de nuestro país.

A México, por su grandeza como patria.

“LA EFECTIVA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA NO REELECCIÓN A NIVEL
MUNICIPAL”

	Pág.
ÍNDICE	I
INTRODUCCION	VII

CAPITULO 1

ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES

APARTADO “A” PRINCIPIO DE LA NO REELECCIÓN.	1
1. Concepto de la no reelección.	2
2. Reelección inmediata.	5
3. Reelección indirecta.	5
4. Orígenes de la reelección en el sistema mexicano / precedentes legales y reformas sobre la reelección.	6
A. Ley del Hueco.	6
B. Constitución Política de la Monarquía Española / Cádiz 1812.	7
C. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana / Apatzingán 1814.	8
D. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	10
E. Leyes constitucionales de 1836.	11
F. Bases de organización política de la República Mexicana (1843).	12
a. Benito Juárez García.	12
G. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857).	14
a. Porfirio Díaz Mori.	16
I. Plan de La Noria.	17

II. Plan de Tuxtepec.	18
b. Francisco Ignacio Madero González.	20
I. Plan de San Luis Potosí.	23
H. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).	26
5. Partido Nacional Revolucionario.	28
6. Congreso Nacional de Legislaturas.	29
7. Principio de la no reelección elevado a rango constitucional.	32
8. Reformas al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	33
9. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	35

APARTADO “B” EL MUNICIPIO.

1. Antecedentes del municipio.	39
2. Conceptos generales.	44
A. Municipio.	44
B. Ayuntamiento.	49
C. Cabildo.	50
3. Elementos del municipio.	51
A. Territorio.	51
B. Pueblo.	52
C. Gobierno.	52
4. Marco jurídico.	53
5. Funcionarios municipales / cargos de elección popular.	59
A. Presidente municipal.	59

B. Regidores.	60
C. Síndico.	60
6. Requisitos de elegibilidad.	61
7. Duración.	62
8. Toma de protesta.	63
9. Figura de suplente.	65

CAPITULO 2

CONCEPCIÓN ACTUAL DE LA NO REELECCIÓN MUNICIPAL.

1. Actual consideración del principio de la no reelección.	66
2. La concepción en la ley.	67
3. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	70
4. Los derechos político-electorales como derechos fundamentales.	77
5. La reelección: el cuestionamiento sobre su constitucionalidad de acuerdo a la celebración de los Tratados Internacionales.	86
6. La búsqueda de la reelección inmediata.	101
7. Iniciativa de Reforma Política del Presidente de la República.	103
A. La propuesta de reelección de alcaldes en la iniciativa presidencial.	104
B. Debate generado.	111

CAPITULO 3

**CONFLICTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES EN LA POSIBLE
REELECCIÓN EN LOS CARGOS MUNICIPALES.**

1. La no reelección absoluta.	117
2. La no reelección relativa.	119
3. Elección indirecta.	121
A. Por designación o nombramiento de alguna autoridad.	125
a. Posibilidad de volver a ocupar el cargo en los casos en que la persona electa no se presente a desempeñar el cargo.	125
b. Muerte.	129
c. Licencia.	130
d. Suspensión, destitución, inhabilitación y revocación de mandato.	134
B. La desaparición, desintegración y suspensión del municipio.	137
C. Creación de un nuevo municipio.	140
D. Omisión de la toma de protesta y la pretensión de postulación para el próximo periodo del ayuntamiento.	144
4. Nulidad de elección municipal.	146
A. Los funcionarios en periodo de gobierno.	149
B. “El candidato electo”.	150
5. Consecuencias de la flexibilidad del principio.	152

CAPITULO 4

**CONSIDERACIONES TRASCENDENTES EN LA PONDERACIÓN DE LAS
CONSECUENCIAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INCLUSIÓN DE LA
REELECCION INMEDIATA A NIVEL MUNICIPAL**

1. La implantación de una figura extranjera en México.	154
2. La reelección, no es una solución real y eficaz para ejecutar los programas de gobierno.	158
3. La eficacia del desempeño del cargo por un funcionario en más de una ocasión.	161
4. Reelección, ¿en beneficio de los gobernados?, o como manera de mantenerse en el poder mientras se coloca en un cargo o puesto de mayor nivel jerárquico.	167
5. Colaboración de los funcionarios municipales en campañas de los candidatos a algún cargo de elección popular, ¿genera desarrollo y crecimiento municipal?	171
6. La idea de la reelección inmediata como castigo o premio de la población al funcionario por el desempeño del cargo.	173
7. La “equidad” en la contienda electoral de reelección.	176
A. Gobierno directo = presión directa sobre electorado.	178
B. Uso de recursos públicos municipales.	179
a. Propaganda institucional.	180
b. Recursos financieros.	184
c. Recursos humanos y materiales.	186
C. Partidos políticos en la reelección.	187
8. “La experiencia en cargos municipales” <i>versus</i> la visión política-social de un nuevo gobernante.	190
A. Aprendiendo la carrera política ¿gobernando?	191

B. Preparación y profesionalización de los funcionarios municipales.	192
9. Sanción para quienes no desempeñen eficientemente la encomienda popular de representación municipal.	197
CONCLUSIONES	201
FUENTES DE CONSULTA.	205

INTRODUCCIÓN.

El principio de la No Reección es y ha sido un factor de suma trascendencia en el desarrollo político y la creación del sistema normativo mexicano.

Es una máxima que fue instaurada hace un centenar de años como legado de la lucha de aquellos que deseaban que México fuera gobernado por y para el pueblo; No hay duda que éste principio plasmado en la entonces nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, permitió que el país, en aras de la democracia, creciera política y socialmente, consolidándose un sistema presidencialista, republicano, representativo y federal, que hoy en día son las base orgánica del Estado Mexicano.

El Estado, como un ente representativo, requiere de personas que desempeñen las funciones propias del Estado, para ello es necesario que hombres y mujeres, ejerciendo el derecho de ser votados, se postulen y contiendan por alguno de los cargos para que el pueblo, a través del derecho de votar por medio de elecciones libres, secretas, universales y directas, elijan a quienes que desempeñarán los cargos de la función pública.

Los derechos de votar y ser votado en elecciones, son considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por la normatividad internacional de la que México es signante, como derechos fundamentales, mismos a los que todo ciudadano tiene derecho sin distingo alguno.

Por la propia naturaleza del ejercicio del cargo y por las facultades que les otorga la legislación federal y local, las personas que desempeñan un cargo público, tienen atribuciones de mando, acceso a grandes cantidades de recursos económicos, humanos y materiales; además de favoritismos y distinciones que se traducen en poder, esto es, pueden hacer una gran cantidad de cosas dentro de la jurisdicción en la que se encuentren.

He ahí el problema y la perdición de quienes ostentan el poder, ya que al término del ejercicio gubernamental desempeñado, no querrán dejarlo y buscarán la manera de seguir disfrutando de dichos beneficios.

Precisamente por dichas cuestiones se instauró en su época el principio de la no reelección, pensado para todos los niveles de gobierno.

En el transcurso de estos cien años han sido varias las ocasiones que los funcionarios en turno han querido reimplantar la reelección, afortunadamente sin éxito, no obstante, se ha modificado el texto constitucional y el sentido nato del principio de la no reelección.

En sus inicios, se manejó la prohibición de reelección inmediata de la presidencia de la República, dejando abierta la posibilidad, a posteriori, de desempeñar nuevamente el cargo; Ulteriormente, la prohibición de reelección inmediata pasó a ser prohibición definitiva, caso contrario con los cargos públicos del gobierno municipal.

Con la segunda reforma del artículo 115 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933¹, se implementó para la base político-administrativa del país, la frase “para el periodo inmediato”, cambiando el sentido inicial del principio constitucional en comento, teniendo consecuencias de hecho y de derecho que hoy en día siguen afectando a la ciudadanía y beneficiando a quienes ostentan el poder, ya que con la permisón de la reelección indirecta, se ha consentido y legitimado que personas y grupos de poder, inclusive generaciones enteras de familias, ostenten el poder público municipal y legislativo, equiparándose con cacicazgos que han limitado el acceso de la ciudadanía a los cargos de elección popular.

Además de la modificación del año de 1933, el problema en nuestros días, está en la interpretación y aplicación del principio que, en teoría, es tutelado, protegido y aplicado por el amplio sistema normativo. La incorrecta concepción y entendimiento

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [en línea], www.juridicas.unam.mx [consulta 18 de octubre de 2010].

de la máxima han tenido como consecuencia la afectación a los principios fundamentales político-electorales de los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, considero la existencia de dos factores nocivamente trascendentes en la creación, interpretación y aplicación de las normas, que dejan vulnerables a los principios fundamentales:

Primero. La creación de normas por un órgano conformado por carentes del conocimiento y especialización de la materia, quienes finalmente accedieron al cargo público a través de un mecanismo aparentemente democrático, con un trasfondo de protección a ciertos grupos de poder, y

Segundo, la modificación de leyes atendiendo a las conveniencias e intereses de las fracciones parlamentarias.

Concatenado con lo anterior, existen lagunas jurídicas que vuelven susceptibles de afectación, violación o privación de derechos político-electorales a alguno o varios ciudadanos.

Recientemente el Ejecutivo Federal planteó la posibilidad de permitir la reelección inmediata en los cargos municipales, justificándose en cuestiones que parecen interesantes y que suenan atractivas a la gente, sin embargo se observa la ausencia del estudio de fondo; no se tiene idea de las consecuencias jurídicas, políticas y sociales que pudiera generar la implantación de la reelección inmediata.

Cuestiones como premiar o castigar el desempeño de un funcionario público, mayor plazo para la realización de los programas de gobierno, profesionalización de los servidores públicos, así como permitir las candidaturas independientes, son algunos de los fundamentos que motivan al presidente, y casualmente a un gran sector político, a apoyar la reelección inmediata en los cargos legislativos y municipales.

A través del presente se desentrañará el sentido del principio de la no reelección, su evolución histórica, la íntima relación con los derechos fundamentales, la regulación nacional e internacional afín, y se analizarán las consecuencias favorables y no

favorables que pudieran generarse en caso de permitirse la reelección inmediata en los cargos municipales; asimismo, hacer propuestas de posible solución a los conflictos político-electorales que surgirían y demostrar que el mejor camino para el próspero desarrollo democrático, político, social y jurídico de los Estados Unidos Mexicanos, se dará desde la base político-administrativa, con la efectiva aplicación del principio de la No Reección.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES.

APARTADO “A”.

PRINCIPIO DE LA NO REELECCIÓN.

El principio de la no reelección, se encuentra plasmado en nuestro sistema normativo, el cual está contemplado en cada uno de los poderes de la Unión, con sendas especificaciones.

El devenir histórico de la máxima de la no reelección, ha sido y sigue siendo un factor de suma trascendencia para las reformas políticas en busca del México democrático, por tal razón es que considero prudente hacer un breve estudio de la historia de la no reelección en nuestro país, para entender la esencia del principio, así como las consecuencias de la alteración en el orden jurídico respecto del principio en comento.

El Doctor Jorge Carpizo afirma que “uno de los principios jurídico-políticos de mayor relieve en el sistema político mexicano se encuentra en la no reelección. Ese principio es una de las bases que han configurado nuestro actual sistema político y una de las causas más importantes de la estabilidad de que ha gozado por más de siete décadas”¹, motivo por el cual, de una manera breve, se verá cómo se asentó el principio de la no reelección en diversos documentos constitucionales de México.

Dicho principio fue estatuido en nuestro país con el afán de evitar la continuidad y el abuso del poder mediante su ejercicio por una sola persona, así mismo, permitir la alternancia en el gobierno.

Las autoridades electorales trabajan con la intención de provocar la confianza y un mayor grado de credibilidad por parte de los gobernados en los procesos de elección

¹ Carpizo, Jorge, *et. al.* “El principio de no reelección”, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Primera Edición, México, Siglo XXI Editores, 1985, Páginas 119-128.

y a los funcionarios que resulten electos; sin embargo, la apatía y el abstencionismo por parte del electorado sigue haciéndose presente de manera sumamente notoria en los comicios, lo cual puede interpretarse como falta de interés en la política mexicana por parte de la ciudadanía y la falta de fe en las instituciones políticas.

Una posible respuesta al abstencionismo es el hecho que el ciudadano al ver que existe un intercambio de puestos de elección popular entre los políticos que ya ejercían dichos cargos, se siente defraudado al comprobar que el principio antirreeleccionista es arbitrariamente traicionado.

Los artículos 59, 83, 116, fracciones I y II, y 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con los numerales 35, fracciones I y II, 39, 40, 41, y 116 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen de manera clara y determinante la prohibición absoluta de reelección del presidente de la República, así como de los gobernadores; sin embargo, en cuanto a los senadores, diputados federales y locales, y los funcionarios municipales, la prohibición es relativa, ya que pueden reelegirse siempre que medie al menos un periodo del que ejercieron el cargo.

1. CONCEPTO DE LA NO REELECCIÓN

Una primera concepción, de una manera simple y llana sobre la no reelección, es definida por Iván Ernesto Fuentes Garrido como el hecho de no permitir que una persona pueda postularse para que sea otra vez elegida para un mismo cargo².

A contrariu sensu, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios indica que la reelección significa “volver a elegir el mismo”³. Esto es, se insinúa así a la segunda o

² Fuentes Garrido, Iván Ernesto, “Reelección en los Ayuntamientos”, *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. Julio – Agosto 2002, Año 8. No. 4, Página 11.

posterior oportunidad de que una persona ejecute el cargo que estaba desempeñando con anterioridad. Con la reelección existe la posibilidad jurídica de contender electoralmente por el mismo cargo a futuro.

Dieter Nohlen considera que “Es el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo o mandato”⁴.

Desde la instauración de la República de 1821 se vio la trascendencia de definirse respecto a la posibilidad o imposibilidad de la reelección del Presidente de la República.

Porfirio Díaz: “La reelección indefinida es un mal de menos trascendencias por la perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del Poder, que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses que son las consecuencias necesarias de la inmutabilidad de los empleados de la administración pública”⁵.

Por su parte Tena Ramírez, manifiesta lo siguiente...”Ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario... Pero en México ha sido preciso implantar un principio

³ S/autor, “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”. [en línea] *Instituto de Investigaciones Legislativas*. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf [consulta: 18 de octubre de 2010].

⁴ Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 1ª ed. ,México, Fondo de Cultura Económico – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, Página 140.

⁵ Porfirio Díaz, en el texto del *Plan de la Noria*, Noviembre de 1871 Consultado en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [en línea]. *Idem*.

antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia”⁶.

Para Enrique González Flores el principio de no reelección no es antidemocrático “porque es el propio pueblo el que a través del ejercicio de su soberanía se autolimita, legislando sobre la temporalidad del cargo del funcionario”⁷.

Miguel de la Madrid dice que se ha implantado el principio de no reelección para proteger los elementos democráticos de nuestra tradición histórica, por lo cual es imposible calificarlo de antidemocrático⁸.

Lorenzo Meyer se declara partidario del principio de la no reelección, tal y como se encuentra en nuestra constitución, por las siguientes razones a), los hechos históricos, b) porque un sistema republicano implica la sustitución periódica de los gobernantes y c) porque ha sido una de las causas más importantes de la estabilidad política en México⁹.

Desde mi punto de vista, la no reelección es la prohibición legal para que una determinada persona desempeñe un cargo de elección popular de manera continua, misma que atiende la finalidad de permitir la pluralidad de pensamientos y la alternancia de los ciudadanos en el poder constituyendo, de esta manera, la representación de la República a través del sistema democrático del sufragio efectivo.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1972, Páginas 442-443.

⁷ González Flores, Enrique, *Manual de Derecho Constitucional*, México, Textos Universitarios, 1965, Página 145.

⁸ De La Madrid, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982, Página 410.

⁹ Meyer, Lorenzo, “La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940”, Carpizo, Jorge, *et. al, Op. Cit.* Página 71.

2. REELECCION INMEDIATA.

Es un hecho que el principio de la no reelección está establecido en el derecho positivo vigente mexicano; de manera definitiva para los cargos de presidente de la República y gobernadores de las entidades federativas; respecto los senadores, diputados a nivel federal y local, así como los funcionarios municipales tienen la prohibición para desempeñar nuevamente el cargo de manera inmediata, es por ello que muchos de los funcionarios, al concluir con el periodo de funciones de un determinado cargo de elección popular, inmediatamente cambian a otro, ya sea federal, estatal o municipal; y después tiene la posibilidad de regresar al cargo que estaban ocupando; esto significa que existe un intercambio de las mismas personas en los diferentes cargos.

De conformidad a lo establecido en la constitución general, no es precisamente una reelección, puesto que dichos funcionarios no vuelven a ocupar un mismo cargo de manera inmediata, sino que asumen otro, para después quedar en condiciones para reelegirse en el cargo que previamente habían desempeñado.

A nivel municipal, el texto constitucional establece en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115, que los presidentes, regidores y síndicos no podrán ser electos para el periodo inmediato; Interpretando a contrariu sensu, se desprende que los funcionarios municipales están en posibilidad de volver a desempeñar el cargo después de que pase por lo menos un periodo después del ejercido.

Por lo pronto, hoy por hoy la reelección inmediata para el desempeño de un mismo cargo aún no existe en nuestro país. Aunque desde el 15 de diciembre de 2009, se presentó la propuesta por parte del ejecutivo federal de re-establecer la reelección inmediata, lo cual es la asignatura motriz del presente trabajo de tesis.

3. REELECCIÓN INDIRECTA.

La reelección indirecta, es una práctica que se lleva en México, en virtud de que la legislación política-electoral no lo restringe.

Cabe recordar que, si bien es cierto que los artículos 83, 116, fracción II; y 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la prohibición de la reelección, lo es únicamente para el periodo inmediato, dejando abierta la posibilidad a quienes hayan desempeñado algún cargo de senador, diputado, presidente municipal, síndico o regidor, de volver a postularse para futuros periodos de gobierno.

4. ORIGENES DE LA REELECCIÓN EN EL SISTEMA MEXICANO / PRECEDENTES LEGALES Y REFORMAS SOBRE LA REELECCIÓN.

El principio de la no reelección, prácticamente siempre ha estado vivo dentro de los cuerpos normativos que han regulado a México. Se encuentran vestigios del principio desde 1535, con la denominada “Ley del Hueco”.

Como se ha mencionado anteriormente, el principio de la reelección ha sido un factor fundamental en la historia democrática de México.

Nuestra experiencia histórica acerca de la reelección se recoge en diversos documentos políticos que analizan sus problemas y demandan democracia, mismos que analizaremos de manera breve en las siguientes cuartillas.

A. LA LEY DEL HUECO.

Es poca la referencia que hay sobre ella. La más antigua data del año de 1535, según la cual un alcalde ordinario no podía ser reelegido hasta dos años después de

finalizado su último mandato y con la preceptiva residencia que examinaba su acción gubernativa satisfecha¹⁰.

La revista Vínculo Jurídico, refiere de ésta ley, desde el año de 1576, misma que impedía a los diputados ser reelectos sin que mediara un periodo mínimo de dos años desde el cumplimiento de su gestión anterior¹¹.

De los doctrinarios actuales, Marco Antonio Pérez de los Reyes, habla del establecimiento y funciones del ayuntamiento indiano, la designación de sus integrantes y la suspensión de la continuidad en el cargo (ley del hueco), como uno de los antecedentes en la evolución de la historia del fenómeno electoral en México¹².

Además Enrique Ochoa Reza, la ubica en el año de 1812, mencionando que la ley del hueco consistía en que la reelección de los ayuntamientos estaba permitida, siempre que hubiera dos años de intermedio¹³.

La ley del Hueco, demuestra que siempre ha existido el interés de limitar el ejercicio del poder, factor trascendente que es un parte-aguas en la historia de la Reelección en México, y que además, servirá de gran apoyo para sustentar la presente tesis.

B. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA / CÁDIZ 1812.

¹⁰ http://www.bogota.gov.co/archivo/libreria/pdf/URBANISMO_Y_VIDA_URBANA.pdf, Página 23 [consulta: 6 de febrero de 2011].

¹¹ Revista Vínculo Jurídico, <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrij/rev11-12-6.htm> [consulta: 6 de febrero de 2011].

¹² <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/18/pr/pr18.pdf> [consulta: 6 de febrero de 2011].

¹³ http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Justicia_electoral/juel_a6_n2_2.pdf página. 575. [consulta: 6 de febrero de 2011].

Los antecedentes jurídicos del principio de la no reelección, se remontan a la Constitución de 1812, que tuvo vigencia en México, el cual decía en su artículo 110 lo siguiente:

“Art. 110.- los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando una diputación”

De los artículo 309 al 323 se regulaba el gobierno interior de las provincias y de los pueblos.

Los ayuntamientos se formaban por alcaldes, regidores y procuradores síndicos quienes se nombraban por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación. (art. 312).

Los alcaldes se mudaban todos los años, los regidores por mitad de cada año, y lo mismo los procuradores síndicos (art. 315). El artículo 316 establecía que el que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Es este uno de los antecedentes más remotos plasmado en un cuerpo normativo de rango Constitucional en México, desde entonces existe la reelección indirecta, los diputados tenían que dejar pasar otra diputación distinta a la que ejercieron, y los miembros de los ayuntamientos tenían que dejar pasar un periodo determinado.

C. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA / APATZINGÁN 1814.

También conocida como “La Constitución de Apatzingán” sancionada 22 de octubre de 1814, por José María Morelos y Pavón.

En ese entonces existía una figura llamada el Supremo Congreso, quienes elegían al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia.

Este cuerpo normativo contemplaba la no reelección en diversas variantes. El Supremo Congreso, se componía de un presidente, y un vicepresidente, que se elegirán por suerte cada tres meses, y de acuerdo al artículo 49 se excluían de los sorteos a los diputados que hayan obtenido aquellos cargos, no podrán ser reelegidos hasta que haya pasado un semestre (art. 50).

No solo establecía la reelección inmediata para el mismo cargo, ya que en su artículo 53 establecía lo siguiente:

Artículo 53.- Ningún individuo que haya sido del Supremo Gobierno, o del Supremo Tribunal de Justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación, y los fiscales de la segunda, podrá ser diputado hasta que pasen dos años después de haber expirado el término de sus funciones.

Además contemplada la no reelección para los empleados públicos que hayan ejercido jurisdicción en toda una determinada provincia, ya que no podrían ser elegidos por ella diputados en propiedad: tampoco los interinos podrán serlo por la provincia que representen, ni por cualquiera otra, si no es pasando dos años después de que haya cesado su representación (art. 54).

Algo sumamente interesante, y que no estaría mal que se aplicara en la actualidad, es que se prohibía que fueran diputados simultáneamente dos o más parientes hasta el segundo grado (art. 55).

Por último contemplaba que tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación (art. 57).

El Supremo Gobierno estaba compuesto por tres individuos iguales en autoridad, quienes se alternarían por cuatrimestres en la Presidencia; durarían tres años en el

encargo y cada año saldría por suerte uno de los tres. Sus integrantes no podrían ser reelegidos sino hasta pasado un trienio desde su administración (art. 135).

Ciertamente, la Constitución de Apatzingán fue la base de gran parte del derecho electoral, contemplaba la reelección tanto para los gobernadores, como para los diputados, siempre que mediara al menos un periodo de gobierno.

D. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Sancionada por el constituyente el 4 de octubre de 1824, Constitución de corte liberal que reprodujo las disposiciones electorales del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Ésta adoptó para la nación mexicana la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal.

Ésta Constitución no prohibía la reelección del Presidente de la República aunque condicionaba la inmediatez de la misma.

El artículo 77 establecía que “el presidente no podría ser reelecto para este cargo inmediatamente, sino cuatro años después de haber cesado en sus funciones”¹⁴.

Nuevamente se reitera la posibilidad de reelección de manera no inmediata del Presidente de la República siempre y cuando, transcurrieran por lo menos 4 años después de su gestión, periodo que duraba el cargo de Presidente de la República.

En cuanto hace a los diputados, no se hacía especificación sobre si se permitía la reelección o no, por lo que se considera tácitamente la reelección inmediata e

¹⁴ Baltierra Francisco, “El principio de la no reelección en México” [en línea], <http://franciscobaltierab.wordpress.com/2010/01/25/el-principio-de-la-no-reeleccion-en-mexico>, [consulta: el 5 de octubre de 2010].

indefinida estaba permitida, atendiendo al principio del derecho que lo que no está prohibido por la ley, está permitido para los ciudadanos.

E. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Constitución de corte conservadora; El artículo 5º de la cuarta ley relativa a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, permitía la reelección siempre y cuando éste fuera propuesta dentro de las ternas para que el Senado, la Alta Corte de Justicia y la Cámara de Diputados lo pudieran elegir; leyes que tuvieron vigencia durante los periodos presidenciales de Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Nicolás Bravo.

Para la elección del presidente presentaban una terna de individuos al Presidente de la República en junta de consejos y de ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia. De esas tres ternas, la cámara de diputados formaba una que enviaba a las juntas departamentales y quien lograba la mayoría de votos de esas juntas era declarado presidente por el Congreso General. Ahora bien, en caso de reelección era necesario que el presidente fuera propuesto en cada una de las mencionadas tres ternas y que obtuviera el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales¹⁵.

En el artículo 3º de la tercera ley, se establecía que la cámara de diputados debía de renovarse por mitad cada dos años. Tampoco estableció algo sobre reelección o no reelección, por lo que también podía aplicarse la reelección indefinida e inmediata.

En las Leyes Constitucionales de 1836, la cuarta establece que el cargo durará ocho años y puede ser reelecto en el periodo inmediato, sin que se especifique cuántas

¹⁵ Carpizo Jorge, *Op Cit.* Página 120.

veces, por lo que en su interpretación, podía prolongar su mandato mediante reelecciones de manera indefinida¹⁶.

F. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).

Conocidas como Bases Orgánicas de 1836, normativa de carácter conservador.

Eliminan la figura del Supremo Poder Conservador, sin embargo se permitió la reelección indefinida del Presidente de la República, en virtud de no haber sido reglamentado el principio en estudio, duraba 5 años en el ejercicio del cargo.

Ahora bien, en cuanto a los diputados, establecía en su artículo 30 que la cámara de diputados se renovarían cada dos años. Tampoco regulo algo referente a la reelección de los diputados, por lo que puede considerarse tácita la posibilidad de la reelección de todos los cargos de elección popular de manera inmediata e indefinida.

a. BENITO JUÁREZ GARCÍA.

(21 marzo 1806 -18 julio 1872)¹⁷.

Nació en San Pablo Guelatao, Oaxaca. Se graduó de abogado en 1834.

En 1831 fue regidor del Ayuntamiento de Oaxaca y en 1833, fue diputado local. En 1841 fue juez de lo civil y al ser derrocado de la Presidencia el Gral. Paredes Arrillaga, resultó electo diputado federal. Al volver a Oaxaca, Juárez ocupó por poco

¹⁶ Cfr. Leyes Constitucionales de 1936, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, [en línea] *Idem*. [consulta: 21 octubre de 2010].

¹⁷ S/autor *Grandes Biografías de México*, Autores Varios, Volumen V, Editorial Oceano de México, México, D. F., 1997, Páginas 128-129.

tiempo la gubernatura a la renuncia de José Simeón Artega. Al terminar el periodo en agosto de 1848, se presentó candidato al siguiente periodo y resultó electo gobernador de Oaxaca cuyo mandato terminó en 1852.

De octubre a diciembre de 1855, llegando Juan Álvarez y Comonfort a la Presidencia, es nombrado ministro de justicia. En noviembre de 1855, se expide la ley sobre administración de justicia, llamada Ley Juárez, en la que son abolidos los fueros. Fue nombrado gobernador de Oaxaca, se hace cargo del gobierno el 10 de enero de 1856, convocó a elecciones y fue designado nuevamente. Al expedirse la Constitución Federal de 1857, la promulgó.

El 11 de enero de 1858, asume la Presidencia de la República y en mayo de ese año, instala su gobierno en Veracruz.

En julio de 1859 expidió, con el apoyo del grupo radical, las llamadas Leyes de Reforma: independencia del Estado respecto de la Iglesia; ley sobre matrimonio civil, sobre el Registro Civil, la de Panteones y Cementerios, paso de los bienes de la Iglesia a la nación, en contra del Plan de Tacubaya.

Después de la Intervención francesa se inició la restauración de la República. Juárez fue reelecto Presidente nuevamente y tomó posesión el 25 de diciembre de 1867. En 1871 es nuevamente elegido como Presidente de la República Tuvo que sofocar rebeliones en México y en Yucatán, incluida la de Porfirio Díaz.

Benito Juárez, murió el 18 de julio de 1872, en el Palacio Nacional. Acuñó la frase: El respeto al derecho ajeno, es la paz¹⁸.

¹⁸ S/autor *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, [en línea] Porrúa, México, 2010, http://www.banxico.org.mx/billetesymonedas/didactico/billetes_FabCaractHis/billFabricActual/biojuarez.html [Consulta 18 de octubre de 2010].

G. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857).

Ésta Constitución tampoco contemplaba algo sobre el principio de la no reelección, motivo por el cual se entendía por permitida la reelección inmediata e indefinida, lo cual fue aprovechado por Benito Juárez, Porfirio Díaz y por Sebastián Lerdo de Tejada.

En ésta Constitución se establecían cuatro años de duración del Poder Ejecutivo, que entraba en funciones el 1 de diciembre, y en ausencia temporal o definitiva del Presidente, o bien, si llegada la fecha de toma de posesión no se hubieran efectuado elecciones, debía asumir el cargo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 78 y 82).

Independientemente de estas disposiciones, la realidad política y social del país ocasionó que fueran varios los mandatarios que ocuparon en diversas ocasiones la presidencia de la República tales como Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna, Valentín Gómez Farias, Nicolás Bravo, Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, entre otros.

Los casos más polémicos de la búsqueda de continuidad en el mandato presidencial fueron los de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.

Benito Juárez. Seis presidencias 1858.1872 (14 años). Cuando el 18 de enero de 1858 fue hecho prisionero en Palacio Nacional por órdenes de Comonfort a raíz de la proclamación del Plan de Tacubaya por Félix Zuloaga, fungía con el doble carácter de Secretario de Estado y Presidente de la Corte, por tal motivo se proclamó Presidente de la República a partir del 11 de enero de 1858, al renunciar Comonfort víctima de su propio golpe de Estado. Juárez sostuvo su mandato en lo establecido en la Constitución de 1857, el periodo emergente justificable por la Guerra de Reforma lo cubrió de 1858 a 1860, y el 1 de enero de 1861 entró triunfante en la Ciudad de México, después de triunfo liberal en Calpulalpan.

Se convocó a elecciones y resultó electo para el periodo 1861-1865, término en el que interfirió la guerra de intervención francesa. Por ello, el 8 de noviembre de 1865, mediante decreto y en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso, prolongó su mandato, con gran discurso del general Jesús González Ortega, quien fungía como Presidente de la Suprema Corte. El periodo se prolongó de 1865 a 1867. Luego resultó electo de 1867 a 1871 y después de 1871 a 1875, pero falleció el 18 julio de 1872.

Esta permanencia en el poder le atrajo impopularidad y levantamientos en su contra en varias partes del país.

Sebastián Lerdo de Tejada. Presidente de 1872 a 1876 (cuatro años). Si bien solamente fue Presidente durante un periodo, buscó la reelección a costa de diversas cuestiones.

A partir del 18 de julio de 1872 suplió al Presidente Benito Juárez, puesto que era el presidente de la Suprema Corte de Justicia a la muerte del Benemérito de las Américas.

En tal virtud convocó a elecciones en noviembre de ese año y fue electo para el periodo que debía iniciarse el 1 de diciembre de 1872. En 1876 concluyó este mandato, que duró cuatro años por expresarlo así la Constitución de 1857; sin embargo Lerdo inició una campaña de propaganda para buscar la reelección, intentó hacer modificaciones legales para validar la reelección, asimismo impuso obligaciones a los soldados y empleados públicos para votar por él.

Durante las elecciones Sebastián Lerdo de Tejada fue apoyado por el Poder Legislativo, quien validó las elecciones a favor de Lerdo de Tejada; sin embargo el Poder Judicial reconoció el fraude que habían habido en las elecciones.

Con la derrota ante Porfirio Díaz y los rebeldes en la Batalla de Tecuac, (Huamantla, Tlaxcala), con el Plan de Tuxtepec y su lema de “No Reección”, Sebastián Lerdo de Tejada tuvo que entregar el poder.

Porfirio Díaz se levantó en armas contra ambos presidentes abanderando la causa de “no reelección”, primeramente contra Benito Juárez con el Plan de la Noria en 1871, y después contra Lerdo de Tejada con el Plan de Tuxtepec de 1876.

a. PORFIRIO DIAZ MORI.

Presidente de la República. Nació en Oaxaca.

En 1871 reelecto Juárez y derrotados Lerdo y Díaz, éste se lanza a la lucha con el Plan de la Noria. En marzo de 1872, al morir Juárez, desaparece la causa fundamental de la rebeldía; por lo que el general Díaz se acoge a la amnistía, luego de forcejear en lo político con el presidente Lerdo. Unos meses después se vuelve a levantar, ahora en contra de Lerdo mediante el Plan de Tuxtepec. Poco después remite al Congreso la iniciativa para incorporar a la Constitución el principio de la No Reelección. Obtiene el triunfo en las elecciones como candidato único. Toma posesión de la presidencia el 5 de mayo de 1877 y termina en noviembre de 1881.

Terminado el periodo ocupa otros cargos, incluido el de encargarse del gobierno de Oaxaca. En 1884 vuelve a la presidencia de la República, haciéndose reformas a la Constitución para reelegirse, dejando el poder el 25 de mayo de 1911.

Aunque a fines de 1907 manifestó que ya el país se encontraba maduro para la democracia, en 1910 se lanzó a una nueva reelección. Se tuvo que enfrentar al Partido Antirreeleccionista, encabezado por Francisco I. Madero y a la rebelión surgida el 20 de noviembre de ese año. En 1911 se embarcó en el vapor “Ipiranga” con destino a Francia. Murió en París en 1915.¹⁹

Porfirio Díaz Mori, estuvo en un principio en contra de la reelección indefinida proclamando el Plan de la Noria, derivado de la reelección de Juárez en 1871, ya

¹⁹ *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México. Idem.*

que entre las máximas acusaciones que el general hacía al gobierno juarista estaba el de haber violado el sufragio y la de haberse reelegido constantemente. Porfirio Díaz aprovechó la ausencia de la regulación de reelección, durando así 30 años en el poder.

I. PLAN DE LA NORIA.

El 8 de noviembre 1871, Porfirio Díaz desde su hacienda de la Noria, en Oaxaca, lanzó el Plan de la Noria. En este documento se planteó por primera vez la idea de la no reelección presidencial, para impedir que Benito Juárez contendiera para una nueva elección, en este Plan, se atacó la reelección indefinida para que no pudiera ser elegido como presidente algún ciudadano que hubiese ejercido este mando un año anterior, aunque fuese un solo día, quedando excluidos también los Secretarios de Estados, los Ministros de la Suprema Corte.

En éste, desconocía a Juárez y hacía un llamado a levantarse en su contra bajo el lema “menos gobierno y más libertades”, en virtud que en julio de ese mismo año, se celebraron las elecciones presidenciales en las que Díaz y Lerdo de Tejada compitieron contra Benito Juárez, quien por cierto, venía desempeñando el cargo de presidente tiempo atrás, y en el que resultó siendo vencedor. Se acusaba a los diputados y a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de estar sometidos a la voluntad presidencial. Similar crítica recibían los gobiernos estatales, advirtiendo que la soberanía, la ley y la voluntad popular habían sido sacrificadas al poder personal de Juárez²⁰.

²⁰ S/autor *200 años de ser orgullosamente mexicanos*, [en línea]Gobierno Federal, México 2010. http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1342:08-de-noviembre-de-1871-plan-de-la-noria&catid=123:noviembre&Itemid=224 [consultado el 30 de octubre de 2010].

En otros puntos del plan se precisaba: el nombramiento de un Presidente Constitucional de la República, que sería elegido por tres representantes de cada Estado. Se pedía que la elección presidencial fuera “directa y personal”; el estricto funcionamiento constitucional del Congreso de la Unión; aprobación por parte de la Cámara del nombramiento de altos funcionarios; juicio por jurados populares; prohibición de las alcabalas²¹ y reforma de la ordenanza de aduanas. El plan terminaba exclamando: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y esta será la última revolución”.

Este plan no se ejecutó puesto que Juárez fue asesinado.

II. PLAN DE TUXTEPEC.

“Los que suscriben considerando que la República Mexicana está regida por un gobierno que ha hecho del abuso un sistema político, despreciando las instituciones y haciendo imposible el remedio de tantos males por la vía pacífica; que el sufragio político se ha convertido en una farsa, que el Presidente y sus amigos por todos los medios reprobados hacen llegar a los puestos públicos a los que llaman sus candidatos oficiales, rechazando a todo ciudadano independiente; que de este modo se hace la burla más cruel a la democracia que se funda en la independencia de los poderes.

Que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son ya simples dependientes del Gobierno para hacer elecciones”²².

²¹ La alcabala. Tributo del tanto por ciento del precio que pagaba al fisco el vendedor en el contrato de compraventa y ambos contratantes en el de permuta. *Diccionario de la Real Academia Española* [en línea] www.rae.es [consulta: 25 de octubre de 2010]

La alcabala fue el impuesto más importante del Antiguo Régimen en la Corona de Castilla sobre el comercio y, desde luego, el que más ingresos producía a la hacienda real —pues aunque el diezmo era aún más importante, su perceptor principal era la Iglesia, con participación del rey. Se utilizaba habitualmente en plural: las alcabalas.

²² Fragmento Plan de Tuxtepec, *200 años de ser orgullosamente mexicanos, Idem.* [consulta: 30 de octubre de 2010].

El Plan de Tuxtepec, de fecha 1º de enero de 1876, fue el manifiesto de Díaz en contra de Sebastián Lerdo de Tejada y el principio más importante del plan era el postulado de la no reelección del presidente, tal y como estaba establecido en el artículo 3 del plan:

Artículo 3º Se desconoce a Don Sebastián Lerdo de Tejada, como Presidente de la República, y a todos los funcionarios y empleados puestos por él, así como a los nombrados en las elecciones de Julio del año pasado.

Los porfiristas se habían pronunciado con Plan de Tuxtepec, y pese a que el país estaba en plena guerra civil, se llevaron a cabo las reelecciones y resultando reelecto Sebastián Lerdo de Tejada por el periodo 1876 a 1880, pero fue derrotado en Tecoac y salió del país del 20 de noviembre de 1876. Precisamente José María Iglesias, presidente de la Corte, había desconocido los resultados de las elecciones. En realidad, su gobierno duró muy pocos años, pero la prolongada Presidencia de Juárez hizo que la sensibilidad política de la época no resistiera otro periodo del Presidente Lerdo de Tejada.

El artículo 2 del plan establecía:

Artículo 2º Tendrá el mismo carácter de ley suprema la no reelección del Presidente de la República y Gobernadores de los Estados.

Como se observa, este plan establecía la no reelección del Presidente de la República así como de gobernadores de los estados, poniendo la figura de la no reelección en la Constitución como uno de sus principales preceptos.

De hecho este segundo artículo es recogido por Francisco I. Madero en contra del mismo Díaz Mori.

Cuando Díaz llegó a la presidencia (1877), a fin de cumplir con el plan de Tuxtepec, se reformó descaradamente la Constitución en 1878, asentándose que el presidente no podría ser electo para el periodo inmediato, dando cabida a una posible reelección posterior.

El 21 de octubre de 1887 se volvió a reformar el artículo 78 para permitir que el presidente si pudiera ser reelegido para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo inmediato, prohibiéndose la recolección para un tercer periodo si antes no hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como presidente.

No obstante lo anterior, de nueva cuenta, el 20 de diciembre de 1890, se modificó el artículo 78 para regresar a la disposición original de la constitución de 1857; la admisión para la reelección indefinida, situación que causó que Díaz permaneciera en el poder hasta 1911, derrocado por la Revolución.

Con las mencionadas reformas, cuando una persona llegaba a la Presidencia, sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte, tal fue la situación con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente.

b. FRANCISCO IGNACIO MADERO GONZÁLEZ²³.

Presidente de la República. Nació Parras de la Fuente, Coahuila. Perteneció a una acaudalada familia de agricultores. Estudió la carrera de comercio.

A los veinte años de edad se radicó en San Pedro de las Colonias, para administrar las propiedades que tenía su padre en la región de La Laguna. Se entregó plenamente a las faenas agrícolas e implantó modernos sistemas de cultivo. En 1900 publicó sobre el tema un folleto en que propuso la construcción de una represa en previsión de la sequía.

Desde 1904 interviene en las cuestiones políticas de Coahuila. Se le nombra presidente de un club democrático que lucha por la gubernatura de ese Estado.

²³ s/autor, *Grandes biografías de México Op. Cit.*

Colabora en el órgano de ese centro, “El Demócrata”, en el que escribe artículos políticos, en los que difunde sus ideas sobre los derechos humanos, el voto, la libertad. Además desarrolla una gran tarea proselitista entre los hacendados. Comienza a destacar en la oratoria popular.

En 1908 publica su libro “La sucesión presidencial en 1910”, en el que expone las principales cuestiones que se plantean al país. Alcanza éxito, pues está al alcance de todos. Más tarde lucha en el Partido Antirreeleccionista, que lo lanza como candidato a la Presidencia de la República.

Desarrolló una valerosa campaña intensa en toda la República, que le atrajo numerosos partidarios. Cuando se declara que el presidente Díaz ha sido nuevamente reelecto, Madero se lanza a la Revolución con el Plan de San Luis, del 6 de octubre de 1910.

Se le encarceló primero en Monterrey y luego se le llevó a San Luis de donde se fugó y lanzó el plan del mismo nombre. En él excitaba al pueblo mexicano a levantarse en armas el 20 de noviembre.

Marchó a Estados Unidos y pronto la rebelión maderista comenzó a crecer; primero poco a poco, con la lucha iniciada en Puebla por Aquiles Serdán; después con gran ímpetu, con Pascual Orozco y Francisco Villa.

Madero penetró a territorio mexicano y asistió a varios combates, entre otros el de Casas Grandes, donde resultó herido. Después asistió a la toma de Ciudad Juárez, a cuya caída el gobierno de Porfirio Díaz inició negociaciones que terminaron con la renuncia del Presidente. Madero esperó el interinato de Francisco León de la Barra para lanzar nuevamente su candidatura presidencial; primero lo hizo con el doctor Vázquez Gómez contra Díaz; y luego con José María Pino Suárez, a quien auspició el propio Madero.

El triunfo fue arrollador, y el 6 de noviembre de 1911, tomó posesión como presidente de la República. Su gobierno no mostró gran solidez. Ya el interinato

había minado su fuerza. Si antes de tomar la Presidencia trató de resolver el conflicto provocado por las cuestiones de tierras, al frente del cual se encontraba Zapata, pronto tuvo que luchar contra el mismo caudillo, que lanzó el Plan de Ayala.

Como algunos de los principales elementos que intervinieron en la lucha contra la dictadura no fueron compensados, apareció el descontento. Pascual Orozco se lanzó a la rebelión en 1912. La disolución que hizo del Partido Antirreeleccionista, también le atrajo adversarios. Su propio gabinete estaba integrado con elementos no adictos a la Revolución, pues los fines conciliatorios de Madero propiciaban esa combinación, que al final produjo resultados adversos.

Fracasada la rebelión de Orozco, apareció en octubre la de Félix Díaz, que también fracasó. Por otro lado, su política digna en materia internacional, le suscitó la aversión del embajador de Estados Unidos. Henry Lane Wilson, que se convirtió en su principal adversario y en protector de los rebeldes al régimen. También había tenido que vencer, por cierto fácilmente, la revuelta del general Bernardo Reyes.

Su administración no tuvo momento de reposo y el 9 de febrero de 1913 estalló el cuartelazo de la Ciudadela, en el que los distintos grupos, vencieron al régimen. Madero confió el mando de las tropas del gobierno a Victoriano Huerta, quien lo traiciona. Primero fue encarcelado y obligado a presentar su renuncia a la Presidencia de la República; después, fue asesinado la noche del 22 de febrero de 1913²⁴.

Laura Wendy Zazueta Castillo, en “Revocación del Poder”, hace mención que Francisco I. Madero, no solo se preocupó por la no reelección presidencial y de diputados, sino también senadores, gobernadores y presidentes municipales.²⁵ Díaz, apoyaba a los gobernadores para que estos fueran reelectos indefinidamente, con la

²⁴ 200 años de ser orgullosamente mexicano, [en línea] *Idem*, [consulta: 21 de octubre de 2010].

²⁵ Zazueta Carrillo, Laura Wendy, “Revocación del poder” Gámiz Parral, Máximo N. *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional, Democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo* (coordinador) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, Páginas 481-492.

finalidad de que ellos lo mantuvieran en la silla presidencial. Los gobernadores apoyados por el General Díaz, designaban a su vez a los jefes políticos o presidentes municipales, conformando de esta manera un cacicazgo.

“Los gobernadores, siguiendo la misma política del general Díaz, han nombrado a la vez jefes políticos o presidentes municipales que se han perpetuado en el poder, constituyendo verdaderos cacicazgos, de manera que, prácticamente se ha centralizado el poder y concentrado en manos del general Díaz, pues desde el momento en que los gobernadores deben a él su puesto, así como las autoridades inferiores, verifican las elecciones a su gusto y para la elección de diputados, senadores, magistrados, etc.; sólo se consulta la opinión presidencial”²⁶.

Madero habló de la no reelección como una táctica de lucha, para que se fuera establecida en toda la República, con la finalidad de que no se reeligieran los caciques de cada pueblo, los gobernadores, los senadores, los diputados, el vicepresidente, ni el presidente de la República; y una vez que se hubiera obtenido la renovación de los funcionarios públicos, entonces se llegaría a la No-Reelección establecida en la Constitución.

Derrotada la dictadura y ya como presidente de la República, Madero publica el 28 de noviembre de 1911, la reforma que consagra, por segunda ocasión en la historia de México, el principio de la no reelección, tal como lo había anticipado en el Plan de San Luis Potosí: "...se declara Ley Suprema de la República, el principio de no reelección del presidente y del vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales..."²⁷.

I. PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ.

²⁶ Vid. Madero, Francisco I. *La Sucesión Presidencial en 1910*, México, 1963, Página 147.

²⁷ Carmona Dávila, Doralicia, *La adicción al poder. Reección o No Reección*, [en línea] México, Universidad de Guanajuato, INEP, Internet para el profesional de la política, http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=81 [consulta: el 28 de octubre de 2010].

Cuando se declara que el presidente Díaz ha sido nuevamente reelecto, Madero se lanza a la Revolución con el Plan de San Luis, del 6 de octubre de 1910.

Se le encarceló primero en Monterrey y luego se le llevó a San Luis de donde se fugó y lanzó el plan del mismo nombre. En él convocaba al pueblo mexicano a levantarse en armas el 20 de noviembre a las 6 de la tarde (Art. 7), declara nulas las elecciones de 1910²⁸ y “desconoce al Gobierno de Porfirio Díaz y a todas aquellas autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular porque además de no haber sido electos por el pueblo, han perdido todos los títulos que podían tener de legalidad”²⁹.

Los principales argumentos de dicho Plan eran elevar a rango constitucional el principio de la no reelección del presidente, vicepresidente, gobernadores así como de los presidentes municipales; asimismo el compromiso de llamar a elecciones en cuanto las condiciones fueran las apropiadas. El artículo 4º y 5º lo establecían:

“Artículo 4º Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de **no reelección** del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas”.

Artículo 5º...

Tan pronto como la capital de la República y más de la mitad de los Estados de la Federación estén en poder de las fuerzas del Pueblo, el Presidente Provisional convocará a elecciones generales extraordinarias para un mes después y entregará el poder al Presidente que resulte electo, tan luego como sea conocido el resultado de la elección.

No omito mencionar que se auto-designó como presidente provisional de México. (Artículo 5º).

²⁸ Artículo 1º del Plan de San Luis, 5 de octubre de 1910.

²⁹ Artículo 2º Plan San Luis.

Madero nunca se pronunció sobre limitar constitucionalmente la reelección de los miembros del Congreso. Sin embargo, lo que se había precisado es que fueran elegidos de entre los ciudadanos realmente avocados en sus distritos o estados, electos libremente por el sufragio.

Es hasta noviembre de 1911 cuando se reformó la Constitución de 1957, declarando la no reelección absoluta del presidente y del vicepresidente.

“...Por lo que a mí respecta, tengo la conciencia tranquila y nadie podrá acusarme de promover la revolución por miras personales, pues está en la conciencia nacional que hice todo lo posible para llegar a un arreglo pacífico y estuve dispuesto hasta a renunciar mi candidatura siempre que el general Díaz hubiese permitido a la Nación designar aunque fuese al Vicepresidente de la República ; pero, dominado por incomprensible orgullo y por inaudita soberbia, desoyó la voz de la Patria y prefirió precipitarla en una revolución antes de ceder un ápice³⁰, antes de devolver al pueblo un átomo de sus derechos, antes de cumplir, aunque fuese en las postrimerías de su vida, parte de las promesas que hizo en la Noria y Tuxtepec.

Él mismo justificó la presente revolución cuando dijo: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución"³¹.

Francisco I. Madero y sus partidarios directos legitimaron su rebeldía con los principios del llamado Plan de San Luis de 1910, que era básicamente un documento político que exigía el respeto al voto y al proceso electoral, - de ahí su lema “Sufragio efectivo”-, así como la implantación de un principio que asegurara que no se representarían las condiciones que habían dado lugar a la dictadura de Díaz, por ello el otro lema fue “No Reelección”. Así pues, en su origen, la Revolución no fue más que un levantamiento a favor de la democracia liberal, cuyo espíritu había sido

³⁰ Significado: punta, vértice, cima, cumbre, apículo, extremidad, extremo, pico, remate, cúspide, culminación, fin, fuente: wordreference.com

³¹ Francisco I. Madero, en el texto del Plan de San Luis.

sistemáticamente violado por el antiguo régimen y cuya práctica se desconocía en México³².

El 6 de noviembre de 1911, Madero tomó posesión de la presidencia de la República, y el 27 del mismo mes se elevó a precepto constitucional el “principio de no reelección”. En este contexto, el dieciocho de diciembre se expidió la ley electoral, que ordenaba que se formara una junta revisora del padrón electoral, la que además de levantar el padrón, tenía el deber de resolver las reclamaciones de ciudadanos y partidos políticos respecto a las elecciones³³.

H. CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917).

En 1917 surge la actual constitución, misma que hereda los principios básicos de la de 1857, como la forma de gobierno y la división de poderes, entre otros, sin embargo revolucionó al derecho constitucional aportando nuevas instituciones sociales y económicas que fueron muestra del avance ideológico, acogidas por el mundo entero.

Venustiano Carranza pretendía reformar la Constitución de 1857, no crear una nueva carta magna. En realidad su proyecto poco avanzaba en lo que toca a reivindicaciones profundas de los derechos de los grandes grupos sociales. Según Daniel Moreno Díaz³⁴, en el proyecto que Carranza sometió a la consideración del Congreso Constituyente de 1917, destaca lo siguiente en la materia que nos ocupa:

³² Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, Página 138.

³³ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, Oxford University Press, 2007, Página 602.

³⁴ Moreno Díaz Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano* 3ª edición,-México, Editorial Pax, 1976, Páginas. 242 y siguientes.

- 1- El cambio de la denominación de los derechos del hombre por el de garantías individuales.
- 2- Se establecía la elección directa del presidente de la república.
- 3- Se eliminaban las jefaturas políticas, postulando el Municipio Libre y Autónomo³⁵.

El 29 de septiembre de 1916, Carranza ratifica la no reelección en el decreto que reforma el artículo 78 de la Constitución de 1857.

El constituyente de 1916-1917 aprobó, con cambios muy menores, el dictamen del artículo 83 que contenía el principio de no reelección que le presentó a la Comisión de Constitución, la que a su vez, había aceptado casi totalmente el artículo respectivo del proyecto de Carranza.

En el mismo sentido, durante el Congreso del cual surgirá la nueva Constitución, la noche del 18 de enero de 1917, se aprueba por unanimidad de 142 votos que nunca podrá ser reelecto quien haya ocupado el cargo de presidente de la República y que en el caso de los presidentes sustituto e interino, éstos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Estas disposiciones quedan consagradas en el artículo 83 de la nueva Constitución³⁶.

El original artículo 83 constitucional expresaba:

“El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

³⁵ Pérez de los Reyes, Marco Antonio *Op. Cit.* Páginas 616 y 617.

³⁶ Carmona Dávila Doralicia, *Ibidem*.

El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podría ser electo presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.”³⁷

La actual constitución, desde que tiene vigencia, ha establecido la prohibición absoluta de reelección para el presidente de la república; sin embargo, el artículo 115 no establecía la prohibición de reelección inmediata para los funcionarios de los ayuntamientos, estableciéndose dicha prohibición hasta la segunda reforma en abril de 1933.

5. PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO.

El partido surge después del asesinato de Álvaro Obregón, como una idea de coalición que agrupara a la mayoría de los partidos políticos, para resolver la crisis que dejó el asesinato de Obregón, lo hace como una organización electoral para ganar las elecciones presidencial extraordinarias de 1930. De hecho en la convención constituyente del partido, nominaron a su candidato presidencial que habría de completar el periodo de 1928 a 1934. Por tal motivo, se reunieron un gran número de partidos regionales y organizaciones políticas que dominaban la política en los estados y controlaban el acceso a puestos de la Cámara de Diputados y de Senadores.

De acuerdo con la Constitución se debía elegir un presidente interino mientras se organizaban nuevamente los comicios para elegir al nuevo presidente. La coalición eligió a Emilio Portes Gil como presidente interino.

Todos los partidos y organizaciones políticas aprobaron la constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR), así como la candidatura presidencial de Pascual Ortiz Rubio, el cual venció a José Vasconcelos del Partido Antirreeleccionista

³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, *Ibidem*, [consulta: 4 de noviembre de 2010].

lográndose así un mecanismo de coordinación y unificación de muchas de las fuerzas políticas regionales, ganando así el control de las siguientes elección presidencial desde 1929 hasta el año 2000 que fue retirado de la silla presidencial³⁸.

El 5 de febrero de 1930, Pascual Ortiz Rubio rinde la protesta de ley. Finalmente renuncia el 2 de septiembre de 1932. Asume el cargo de Presidente Constitucional sustituto el general Abelardo Rodríguez.

La creación del Partido Nacional Revolucionario, es quizá el acontecimiento mas importante en la historia política del México posrevolucionario. El PNR desencadenó transformaciones profundas en el funcionamiento del sistema político que se ha mantenido como constante durante muchas décadas³⁹.

La ideología política del entonces Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional, como lo dice Benito Nacif, permitió que este, se mantuviera en el poder durante casi 70 años; Hoy en día, a menos de 2 años del proceso electoral presidencial, se avista el retorno del partido al frente del Poder Ejecutivo Federal.

6. CONGRESO NACIONAL DE LEGISLATURAS DE 1932.

El partido, si bien fue una coalición sumamente organizada para la elección extraordinaria de 1930, por el contrario, tenía una mala organización interna. A pesar de que todos los candidatos del Partido Nacional Revolucionario ganaban en casi todos los estados y distritos del país, eran los partidos locales quienes organizaban y gobernaban al congreso local.

³⁸ Nacif Hernández, Benito, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, Página 6.

³⁹ Nacif Hernández Benito, *Op. Cit.*, Página 2.

A nivel intrapartidista, los partidos coaligados formaban pequeñas coaliciones hacer fuerza y distribuir entre ellos los mas puestos legislativos posibles.

Como estrategia de control el Comité Ejecutivo Nacional buscó la manera de ir rotando sus cuadros políticos en los puestos del gobierno. De tal manera que organizó el Congreso Nacional de Legislaturas en 1932, con el propósito de discutir las modificaciones al marco electoral para los gobiernos federal y estatales que incluían la no reelección consecutiva de cargos legislativos entre otras.

En 1932, ese realizó un primer Congreso Nacional de Legislaturas, cuyo objetivo era discutir ciertos cambios al marco electoral tanto para el gobierno federal, así como para los gobiernos estatales, las cuales incluían la introducción de la no reelección consecutiva de cargos legislativos⁴⁰.

La propuesta de la no reelección despertó una fuerte resistencia entre los miembros de las legislaturas federal y estatales, lo que derivó en el fracaso de la propuesta de la rotación de los puestos.

Como fracasó el intento por cambiar la legislación electoral de los estados mediante el Congreso Nacional de Legislaturas, la dirigencia nacional del PNR buscó una estrategia diferente. Promovió una enmienda a la Constitución federal para forzar desde el centro la adopción de un cambio institucional en todos los estados.

La campaña para la reforma constitucional empezó con la Convención Nacional Extraordinaria del PNR en 1932, que se convocó explícitamente con el propósito de trata las cuestiones relacionadas con el asunto de la no reelección. En contraste con el Congreso Nacional de Legislaturas, los delegados a la Convención no eran solamente políticos posicionados en cargos legislativos, sino que incluían una gran variedad de activistas del PNR. La dirigencia nacional del PNR consiguió el control

⁴⁰ Nacif Hernández, Benito, *Op. Cit.* Página.5

de la comisión redactora y la asamblea aprobó su propuesta, de forma unánime, en donde se proponía lo siguiente:

- Un solo periodo sin posibilidad de reelección para la presidencia de la república y los gobernadores de los estados.
- No reelección consecutiva para los miembros de la Cámara de Diputados, el Senado y todos los puestos electivos de los estados y municipios del país.
- Extensión del mandato de los senadores, de 4 a 6 años.
- Extensión del mandato de los diputados, los congresos estatales y todos los cargos electivos en los municipios; de 2 a 3 años.
- Supresión de las elecciones senatoriales intermedias. Los dos senadores se elegirían en los mismos comicios y en concurrencia con el presidente.
- Prohibición a los gobernadores de presentarse como candidatos al Congreso antes de que concluya el periodo para el que fueron electos⁴¹.

El general Manuel Pérez Treviño, líder nacional del PNR, comentó: *“hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho (votar por quien se quiera) en aras de un principio (la no reelección)”*⁴²; explicó que la garantía del sufragio debe limitarse por el principio de no reelección.

En esa misma convención, Estrada Cajiga justificó la aplicación del principio antireeleccionista a todos los funcionarios de los estados, municipios y del Congreso, porque si afecta al titular del Poder Ejecutivo, que es el funcionario de mayor jerarquía, debe extenderse a todos los funcionarios de jerarquía menor.

Al ser aprobada la iniciativa del PNR, producto de ésta histórica convención, se definió claramente el principio de no reelección en sus dos formas:

- Absoluta, para el poder Ejecutivo, y

⁴¹ Nacif Hernández, Benito, *Op. Cit.* Página 6.

⁴² *Ibidem.*

- Relativa, para los integrantes del Poder Legislativo⁴³.

7. PRINCIPIO DE LA NO REELECCION DEFINITIVA ELEVADO A RANGO CONSTITUCIONAL.

Tras la crisis política provocada por la renuncia de Ortiz Rubio, el 16 de noviembre de 1932, se da lectura en la Cámara de Diputados a la iniciativa del Partido Nacional Revolucionario para incorporar a la Constitución el postulado de la no reelección de una manera rígida o absoluta para el presidente de la República y los gobernadores de los Estados y en forma restringida para presidentes municipales, regidores y síndicos, diputados locales y federales y senadores, dado que "...la reelección se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática..."⁴⁴.

La Comisión que estudió la iniciativa dictaminó que *"la historia nos enseña que en todos los países y en todas las épocas, ha sido una tendencia invariable de quienes se han perpetuado en el poder, abusar de él, en provecho exclusivo de los intereses unilaterales de una facción o de una camarilla y con menos precio de los grandes intereses colectivos encomendados a su cuidado..."*⁴⁵.

⁴³ De Dios Calles, Citlallin Batilde, "¿Sufragio efectivo! ¿no reelección?", en *Memoria del III Congreso internacional de derecho electoral: democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, 4 V., México, 1994, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, IIJ UNAM U. de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Páginas 150- 151.

⁴⁴ Vid. Iniciativa del Partido Nacional Revolucionario para incorporar a la Constitución el postulado de la No Reección, Noviembre de 1932.

⁴⁵ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, "Reelección de los legisladores en los Estados Unidos Mexicanos" publicado en *Quórum Legislativo 96*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2009, Página 43.

El 15 de diciembre de 1932 se aprueba la iniciativa por la cual se vuelve a la no reelección absoluta del presidente de la República y cuya principal innovación es incluir también en esa prohibición a los gobernadores de los Estados; asimismo, se establece la no reelección relativa, es decir, para el periodo inmediato, de los demás cargos de elección popular, que hasta entonces habían podido reelegirse sin restricción alguna, como los diputados y los senadores⁴⁶.

Como ya lo he mencionado, la limitante de reelección de los funcionarios municipales se hace hasta la segunda reforma del 115 constitucional en abril de 1933.

8. REFORMAS AL ARTÍCULO 83 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

En el transcurso de la vigencia del principio de la no reelección presidencial, ha sido modificada en tres ocasiones.

El artículo original era el siguiente:

Art. 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional.⁴⁷

Primera reforma, 22 de enero de 1927 ⁴⁸.

⁴⁶ Carmona Dávila, *Idem* y Nacif Hernández, *Op. Cit.* Página 32.

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Idem* [consulta: 16 de noviembre de 2010].

En octubre de 1925 el Partido Agrarista propuso la modificación constitucional que permitiría la reelección de Obregón que, aunque no tuvo resultado positivo debido a la posición del Partido Laborista; en enero de 1926, el Congreso aprobó la reforma y el 22 de enero de 1927 se publicó en el Diario Oficial, el segundo párrafo del artículo 83 quedó redactado de la forma siguiente:

Art. 83.- El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, aunque durante este periodo hubiere obtenido licencia en los casos que permite la Constitución.

No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, solo por un periodo más. Terminando el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo.

Como se describe, el periodo presidencial era de 4 años aún; el principio de la no reelección sufrió un gran cambio, puesto que se modificó la prohibición absoluta, para permitirse de manera indirecta por una sola vez, y posteriormente de manera absoluta.

Segunda reforma 24 de enero de 1928.⁴⁹

En dicha fecha se reformó el primer párrafo del artículo en comento en el que se asentó:

Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre; durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

Como se deduce del texto, el presidente podía ser reelegido por varias ocasiones siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato. Además se aumentó el periodo de gobierno de 4 a 6 años, siendo esto actualmente vigente.

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, DOF, México, sábado 22 de enero de 1927.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, DOF, México, martes 24 de enero de 1928.

Obregón después de las elecciones y después de haber sido declarado presidente constitucional, fue asesinado, lo que salvó a México de un segundo Díaz, pues difícilmente se hubiera podido sacar a Obregón de la silla presidencial.

Tercera reforma del 29 de abril de 1933 ⁵⁰.

La última reforma del 83 Constitucional, reza:

Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que los de 1917, ya que en ese entonces los presidentes con carácter interino provisional o sustituto no podían ser elegidos en el periodo inmediato, pero si después; en cambio, a partir de 1933, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido nunca podrá volver a ocupar la presidencia, existiendo desde entonces la prohibición absoluta.

9. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El texto original del precepto 115 constitucional⁵¹ establecía:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, DOF, México, sábado 29 de abril de 1933.

⁵¹ *Vid.* Versión original [en línea] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Idem* [consulta: el 21 de octubre de 2010].

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Como se desprende del artículo citado, no existía restricción alguna para desempeñar de manera inmediata o indirecta un cargo del ayuntamiento, entendiéndose tácitamente permitida la reelección.

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., el artículo 115 presenta 13 reformas de las cuales, la 2ª y la 10ª versan sobre la reelección municipal:

2ª Reforma, 29 de abril de 1933⁵².

A la fracción primera, le es adicionado el segundo párrafo, el cual establece lo siguiente:

Artículo 115...

F I ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, las personas por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Es en ésta reforma se establece la posibilidad de la reelección indirecta para los cargos de elección popular en los municipios.

10ª Reforma del 23 de diciembre de 1999⁵³.

Al párrafo I, se le agrega el supuesto de que si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán

⁵² Diario Oficial de la Federación, DOF, México, sábado 29 de abril de 1933.

⁵³ Diario Oficial de la Federación, DOF, México, jueves 23 de diciembre de 1999.

los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

La 3ª y 4ª reforma del mismo artículo, aunque no versan sobre la reelección considero importante comentarlas en virtud de lo siguiente:

3ª Reforma de fecha 8 de enero de 1943⁵⁴.

Es esta la que amplía el periodo de la gubernatura de una entidad federativa, se extiende hasta 6 años.

4ª Reforma de fecha 12 de febrero de 1947⁵⁵.

Siendo presidente de la República Miguel Alemán Valdés, se adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo en estudio, para quedar como sigue:

Artículo 115.-...

I.-...

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votada.

Esta reforma es sin lugar a dudas de gran trascendencia al desarrollo de nuestra nación; es un parte aguas para el desarrollo democrático de México. La inclusión de los derechos político-electorales de las mujeres.

⁵⁴ Diario Oficial de la Federación, DOF, México, viernes 8 de enero de 1943.

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación, DOF, México, miércoles 12 de febrero de 1947.

“APARTADO B”.**EL MUNICIPIO.**

Como lo refiere el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; asimismo, el artículo 115 constitucional, base de estudio de la presente tesis, establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.

De manera breve me referiré a los antecedentes del municipio en nuestro país.

En México, podemos encontrar referencias desde la época prehispánica. La organización política de la Gran Tenochtitlán eran, “los Calpulli”, cuyo significado era vecindad o barrio⁵⁶.

La conquista española, trajo como consecuencia un cambio fundamental en el régimen político y jurídico, fue así como se fundó el primer municipio de las Américas, “La Villa Rica de la Vera Cruz”, el 22 de abril de 1514.

Cabe destacar que pese que existe la figura del Municipio desde 1514, el Municipio fue regulado hasta el siglo XX con la declaración el Municipio Libre hecha por Venustiano Carranza.

⁵⁶ Arnaiz Amigo, Aurora “Antecedentes del Municipio Mexicano”, *Revista de estudios políticos*, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1977, Página 251.

A lo largo del periodo colonial, la institución el municipio en la Nueva España, se encontraba sujeto a las decisiones del Estado español, sin embargo a principios del siglo XIX, comenzaron a tomar parte en la vida política de nuestro país al ponerse en venta los cargos municipales, por lo que el grupo de los criollos, fue adquiriendo una gran mayoría de las municipalidades, siendo en este momento de transición en la vida política de la colonia, en la que el grupo de los criollos se dan cuenta de la concentración de poder con la que se dirigía la vida política del país, estando a cargo de los españoles, lo que ocasionó un gran descontento, oponiéndose a la concentración de poder, además mostraron su inconformidad en contra de la concentración de riquezas que ostentaban los españoles, por lo que impugnaron por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos, siendo esta una de las causas originales del inicio del movimiento de independencia.

El ayuntamiento de la Ciudad de México, en el año de 1808, fue el primero en manifestar el descontento de los criollos, poco antes de que se iniciara la guerra de independencia, pero subsecuentemente algunos ayuntamientos de diversas comunidades agrícolas, ganaderas y mineras de la Nueva España, se unieron a las inconformidades, debido a la crisis económica y política que prevalecía en el país.

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812⁵⁷.

Con los movimientos de independencia en nuestro país, se formuló la nueva organización política mexicana, se buscaba que los municipios tuvieran una mayor autonomía, así como la unión de un solo gobierno. Con la Constitución de Cádiz se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que se habían autorizado para Nueva España.

⁵⁷ La institución municipal se encontraba en el Título VI, Segundo Capítulo, de los artículos 309 al 337 de la Constitución de Cádiz.

Dicha constitución establecía la subsistencia de los ayuntamientos y se elegirían sus miembros por un año por pluralidad absoluta de votos de los ciudadanos del lugar. Se permitiría la reelección, pero con dos años de intermedio.

Sin embargo, durante el periodo de la independencia, la evolución de la institución municipal se vio severamente afectada, pues su desarrollo político descendió del curso que iba tomando, pero esto se debía principalmente a la gravedad de los problemas políticos, financieros y económicos que atravesaba el país, dejándose al tema del municipio aparte.

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814 Y CONSTITUCIÓN DE 1824.

De esta manera, con unos municipios débiles se llegó al periodo independentista, en donde ni el Acta Constitutiva, ni la Constitución de 1824, hicieron referencia a ellos. Se consideraba la regulación municipal como materia exclusiva del régimen interior de los estados.

LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES 1836.

La sexta ley constitucional, denominada “División del territorio de la República y el gobierno de los pueblos”, hacía mención del municipio en los artículos 22 al 31, en los que describía a los Ayuntamientos, los funcionarios que lo integraban, así como de la forma en cómo deberían de ser suplidos estos en caso de que faltaran a su cargo.

BASES ORGANICAS 1843.

En las Bases Orgánicas de 1843, pocos cambios se registraron en la vida institucional de los municipios. Los ayuntamientos contaban con algunas atribuciones administrativas y las jurisdiccionales de una mínima cuantía eran asignadas a los alcaldes.

CONSTITUCIÓN DE 1857.

Es en ésta constitución en donde se establece la forma de organización de la administración municipal. Establece que la República se dividirá en departamentos, distrito, partidos y municipalidades, Sin embargo durante el Porfiriato, la debilidad política y económica del municipio se agravó al instaurarse los llamados prefectos y jefes políticos, los cuales convirtieron en verdaderos cacicazgos a las células primigenias del Estado. Esta situación del municipio parecía estar acorde a la problemática financiera y política que a nivel federal vivía el Estado Mexicano, como resultado de una dictadura de más de treinta años.

Bajo este contexto, correspondió al constituyente de 1916-1917 asumir la importante tarea de estructurar jurídica y políticamente al municipio.

Francisco I Madero, en el Plan de San Luis, trajo a colación nuevamente esta proclama, y así en el preámbulo de dicho documento, considerado el punto de inicio de la revolución, señala que *“la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”* – más adelante agrega - , *los gobernadores de los estados son designados por el poder ejecutivo, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.*

PLAN DE GUADALUPE.

Quien no dejó de manifestarse al respecto fue Venustiano Carranza, quien a la muerte de Madero formula el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, en el que se desconocía a Victoriano Huerta y a los Poderes Legislativo y Judicial.

El Plan de Guadalupe era un documento político cuyo único fin era remover el gobierno ilegal de Victoriano Huerta y a diferencia del Plan de San Luis y otros planes de la revolución carecía de una agenda social o lista de reformas legislativas. Establecía que al caer el gobierno de Huerta y tomar la ciudad de México, Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucional, se haría cargo interinamente del poder ejecutivo, pero no le daba poderes legislativos ni un programa de gobierno a seguir, sino la pronta convocación de elecciones.

Al caer el gobierno de Huerta y tomar el ejército constitucional el 15 de agosto la ciudad de México Venustiano Carranza tuvo a bien convocar una Convención Republicana con el propósito de "acordar en ella las reformas que debían implantarse, el programa a que se sujetaría el gobierno provisional, la fecha en que deberían verificarse las elecciones de funcionarios federales y demás asuntos de interés general". Dicha convención decide remover del cargo a Venustiano Carranza y nombra a Eulalio Gutiérrez Ortiz presidente interno, por lo cual Venustiano Carranza tiene que salir de la ciudad de México, con su gobierno y lo establece temporalmente en Veracruz.

En Veracruz, el 12 de diciembre de 1915, decreta unas adiciones al Plan de Guadalupe donde declara que “dado que el país aún no está pacificado por las acciones del general Villa, el Plan de Guadalupe sigue en vigencia” y él continua siendo el primer jefe del ejército constitucional y encargado del Poder Ejecutivo. Además se da a sí mismo facultades legislativas para expedir leyes durante este período.

En estas adiciones, el artículo segundo apuntó, estableció que el primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas a encaminar a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”⁵⁸.

Finalmente en este orden de ideas tenemos el decreto que reformó al artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914, y que constituye el antecedente inmediato del artículo 115 de la Constitución de 1917.

2. CONCEPTOS GENERALES.

A. MUNICIPIO

La figura del municipio desde épocas antiquísimas, ha sido y es la base de la organización política de la nación. Sus raíces se pueden percibir desde la época de los romanos y de los griegos.

Antes de referirnos a las opiniones de estudiosos del derecho municipal, considero prudente saber qué significado arroja el Diccionario de la Lengua Española⁵⁹:

⁵⁸ Venustiano Carranza. “Adiciones al Plan de Guadalupe” 12 de diciembre de 1914 [en línea], Córdova Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Vigésima tercera reimpresión 2003, Ediciones Era, Página 451, http://books.google.com/books?id=UuwTOpcJspAC&pg=PA447&lpg=PA447&dq=adiciones+al+plan+d+e+guadalupe&source=bl&ots=bG1e-BCXw&sig=tKh8ektt7uHfHY5yXloSlOLF7M7I&hl=es&ei=Yme_TfumIYrdiALi5eyDAw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=10&ved=0CDsQ6AEwCQ#v=onepage&q=adiciones%20al%20plan%20de%20guadalupe&f=false [consulta: 28 de octubre de 2011]

⁵⁹ Diccionario de la lengua española © 2005 Espasa-Calpe.

1. División administrativa menor de un estado: los municipios están regidos por un ayuntamiento.
2. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido por un ayuntamiento.
3. Organismo que administra dicho término, más el alcalde y los concejales que lo dirigen.

Jorge Carlos Adame García, reflexiona que el principio constitucional que considera al municipio como la base de nuestra organización política y administrativa es nuestra verdadera unidad nacional, ya que el municipio es, por excelencia, la forma de agrupación local. La municipalidad es la forma esencial e irremplazable de organización sociopolítica.

El municipio es una agrupación natural de familias. La forma de gobierno que constituyen los ayuntamientos es la más pura expresión del carácter de asociación que los sustenta. En general, se puede decir que los cabildos han contribuido a lograr la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, el derecho a elegir los funcionarios municipales y responsabilizarlos por el ejercicio de su concejo municipal.

El municipio libre, que no lo ha sido tanto hasta ahora, como la base de nuestro sistema institucional, es el punto de partida del régimen democrático y federal, por cuya autenticidad y perfeccionamiento de ha luchado y seguirá luchando, para que México sea más grande y con una democracia más desarrollada, más perfecta, más federal.⁶⁰

⁶⁰ Adame García, Jorge Carlos, “Constitución Municipal”, en Valencia Carmona, Salvador, *El municipio en México y en el mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1ª edición, 2005. Página 638.

Adolfo Posada expuso tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico, político y jurídico. En el primer aspecto definió al municipio “como el núcleo social de vida humana total, determinando o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”⁶¹.

Con respecto al segundo dijo:- “el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios – autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio regional (estados de la unión americana, estados alemanes, etcétera) o nacional, (Francia, España, Italia, etcétera)⁶².

En relación al último punto de vista, escribió “El municipio legal y positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso”⁶³.

Antonio María Hernández, lo define como -“La sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal”⁶⁴.

El municipio, es la institución político – jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo a través de

⁶¹ Posada, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3ª ed. Madrid, 1927, Capítulo II, Páginas 52 – 54.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Hernández Antonio, María, *Derecho Municipal*, Parte general, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., 2003. Página 202.

sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo, en síntesis, es la entidad local básica de la organización territorial de Estado. Se considera que el municipio es la conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio y con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez, el medio de enlace directo con el Estado.

Es innegable que el municipio es una de las principales instituciones en la organización jurídica, política y social de nuestro país, es la instancia de gobierno más directa a todos y cada uno de los mexicanos y por ende a quien corresponde el manejo y cuidado de los intereses colectivos vecinales de la población radicando en la circunscripción territorial⁶⁵.

Carlos Quintana Roldán, refiere que la palabra municipio deriva del latín *munus*: cargos, oficio, obligaciones; y de *capere*: hacerse cargo de algo. En consecuencia, consiste en otorgarle a una ciudad la suficiente autonomía como para responsabilizarse de sí misma en lo que toca a su gobierno y administración⁶⁶.

El Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se refiere al Municipio Libre mexicano, como la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los estados y está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia, como lo es la población, territorio y gobierno⁶⁷.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define al municipio como la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los

⁶⁵ Ramírez Guzmán, José Antonio, “Breves consideraciones sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos” publicado en Gámiz Parral Máximo N. *Óp. Cit.* Página 382.

⁶⁶ Quintana Roldán, Carlos Francisco, *Derecho Municipal*, México Porrúa 1998, Páginas 1 - 71.

⁶⁷ S/autor, *El municipio mexicano*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985, Página 211.

estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación⁶⁸.

Ahora bien, El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha manifestado de la siguiente manera:

- “...aun cuando en la Constitución no hay una definición de municipio; lo preceptuado en el artículo 115 constitucional evidencia, que se constituye por una comunidad humana asentada en una determinada área geográfica o territorial, con capacidad jurídica, económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse.”⁶⁹

Aunado a lo anterior, el expediente SUP-JRC-024/2000⁷⁰, el Tribunal refirió que el municipio es la comunidad natural y permanente de familias que viven en un mismo lugar, relacionadas unas con otras para el cumplimiento en común de todos los fines de la vida que trascienden inmediatamente de su esfera privada. Incluso, en sus orígenes, no era raro advertir en él, a un conjunto de familias más o menos emparentadas, las cuales integraban la comunidad municipal y, por ello, se habló de que después de la familia, que representa la célula social por excelencia, en orden ascendente seguía la comunidad municipal, como grupo social.

Considero que en general existe una coincidencia en cuanto a que el municipio es la célula básica de la organización política y administrativa de México.

⁶⁸ Nava Negrete, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo VI L-O México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1984.

⁶⁹ Tesis S3EL 014/2002. “Candidatos a integrantes del ayuntamiento. Deben residir en el municipio, aunque la ley local no establezca este requisito”, Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, Páginas 90-91, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁷⁰ Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-024/2000, [en línea], Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 21 de marzo de 2000, Actor: Partido Acción Nacional, Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en www.te.gob.mx, [consulta: 19 de octubre de 2010].

B. AYUNTAMIENTO.

A nivel de gobierno municipal, no se repite la división de poderes establecida a nivel federal y a nivel entidad federativa; sin embargo, el equivalente al poder ejecutivo en el municipio, es el cuerpo colegiado denominado ayuntamiento.

El diccionario de la lengua española, lo define como “corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio”⁷¹.

El Diccionario Jurídico Mexicano indica que la palabra proviene del latín adiunctum, = juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo, y lo define como la corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y cargos concejiles con el objeto de que se administren los intereses del municipio⁷².

La Gran Enciclopedia del mundo, ha definido al ayuntamiento como la “corporación que ostenta la representación legal del municipio y que tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses públicos de su territorio”⁷³.

Otro concepto, es el de Teresita Rendón Huerta Barrera: -“El ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra por el presidente municipal, síndicos y regidores, que son electos popularmente, por medio de votación directa, tanto de mayoría relativa como representación proporcional, siendo el representante más inmediato y directo de la población que integra un municipio”⁷⁴.

⁷¹ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2010 [en línea]. www.rae.es [consulta: noviembre de 2010].

⁷² Hernández Espíndola, Olga, *Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo I A-B, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1984.

⁷³ S/autor, *Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan Barcelona 1967, Página 1069.

⁷⁴ Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa, México 2007. Página 20.

José Antonio Ramírez Guzmán, refiere que el ayuntamiento es el órgano encargado del gobierno y la administración del municipio; ente colegiado y representante de la comunidad, responsable de la planeación, conducción y orientación de los recursos para buscar satisfacer de manera inmediata las necesidades colectivas, procurando en todo momento las mejoras en las condiciones de vida de población⁷⁵.

C. CABILDO.

El cabildo es el acto de reunión de las personas que integran el ayuntamiento, a efecto de deliberar respecto a asuntos relativos al municipio que representan.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define al cabildo como el cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia. Sinónimo de ayuntamiento. Junta celebrada por el cabildo o también sala donde se celebra el cabildo; lugar donde sesiona el ayuntamiento o consejo municipal.⁷⁶

La Real Academia Española, señala como algunos de los significados de la palabra, como “junta celebrada por un cabildo; y como la Sala donde se celebra”.⁷⁷

Teresita Rendón Huerta, señala que se le denomina cabildo al recinto en el que se realizan las asambleas del ayuntamiento y al intercambio de opiniones de este órgano colegiado se le denominada cabildear.⁷⁸

El artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala en su tercer párrafo. “las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos; y

⁷⁵ Ramírez Guzmán, José Antonio, “Breves consideraciones sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos” publicado en Gámiz Parral, *Idem*. Páginas 361-371.

⁷⁶ Hernández Espíndola Olga, *Op. Cit*.

⁷⁷ Real Academia Española, *Idem*.

⁷⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Op. Cit*. Página 20.

cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto”⁷⁹.

3. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Como una reproducción de las figuras federales aplicadas a nivel municipal, el municipio requiere indispensablemente de un territorio, esto es, el espacio en donde sea aplicada la normativa municipal.

Asimismo requiere de un pueblo al que le sea aplicada la norma y sea beneficiado por la ejecución y administración de las funciones realizadas por el gobierno municipal, tercer y último elemento del Municipio.

A. TERRITORIO.

De acuerdo a lo establecido en la constitución, los estados deben tener como base de su organización territorial al municipio, mismos que en conjunto son el territorio de la entidad federativa.

Como ya se ha analizado, los municipios representan el punto de contacto más estrecho entre los gobernantes y los gobernados, No cabe duda que el ámbito espacial de la norma, se encuentra delimitado por el territorio de los municipios, lugar donde se ejercerán las actividades, fines legales y constitucionales del ayuntamiento, y en cuyo territorio se resolverán los respectivos problemas y necesidades de los habitantes del municipio. La territorialidad y aplicación de la ley se define en función del órgano legislador que la emitió.

⁷⁹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, [en línea] Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión www.cddhcu.gob.mx, [consulta: 26 de noviembre de 2010].

B. PUEBLO.

El conjunto de individuos se constituye en un pueblo, que es soberano, en donde no cabe mas que la voluntad del el interés general; quedan sometidas las voluntades individuales en virtud del pacto social. Resulta así que en lugar de la persona particular de cada contratante, el acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo. La persona pública que así se constituye toma el nombre Municipio; los asociados “toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado”⁸⁰.

El pueblo es el conjunto de personas que viven en un determinado lugar, quienes por razones de vecindad, de proximidad, integración, intereses y necesidades comunes, y para efectos de una estrecha relación del gobierno hacia con los gobernados son seccionados e identificados como un Municipio, personas quienes se ven directamente afectadas con la aplicación de las normas municipales.

C. GOBIERNO.

Otro elemento esencial del municipio es el gobierno, que es el grupo de personas que se encargan de administrar los bienes y la hacienda del municipio, mismo que se integra por el ayuntamiento, el cual es electo por voto popular directo y es el responsable de orientar y ordenar las acciones de la población hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio que se gobierna.

⁸⁰ Vid. Rosseau, Jean Jacques *Contrato Social*, libro 1, c.6, citado por Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllon, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VII, México, 1984.

El municipio como nivel de gobierno, tiene la capacidad para autodeterminarse, lo que se logra por medio de las leyes que se plasman, las aspiraciones de su población, los fines que se pretenden alcanzar, las actividades que deben realizar los órganos de gobierno y las atribuciones del mismo.

El artículo 115 Constitucional, las constituciones locales y las respectivas leyes orgánicas municipales, establecen que el gobierno del municipio se integrará por un ayuntamiento, el cual es un órgano colegiado deliberante de elección popular directa, encargado del gobierno y administración del municipio, estando integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes de cada estado.

4. MARCO JURÍDICO.

Aunque ya lo he referido en el cuerpo de este primer capítulo, es el artículo 115 de la Constitución federal, la que da origen, delega funciones y organiza al municipio:⁸¹

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea] Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Idem*. [consulta: 15 de octubre de 2010].

funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*hacer los, sic DOF 03-02-1983*) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias....

Si bien la Constitución da origen y regula en general al municipio, a éste también le serán aplicables las disposiciones que establezcan las constituciones locales, así como las leyes orgánicas municipales de las Entidades Federativas donde se encuentren.

5. FUNCIONARIOS MUNICIPALES / CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR MUNICIPAL.

En términos generales es preciso apuntar que al surgimiento de los municipios los cargos municipales eran adquiridos mediante elección popular, sin embargo, después se realizaba la adjudicación mediante ventas y subastas siendo el cargo de manera perpetua y renunciable lo que provocó los cacicazgos.

La fracción I del artículo 115 Constitucional establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento, el cual estará integrado por un presidente municipal y número de regidores y síndicos que la ley señale, así mismo establece que estos servidores públicos serán electos popularmente.

Las facultades de cada uno de los funcionarios municipales, se establecen por las legislaturas locales; por regla general, son especificadas en las leyes orgánicas municipales, o reglamentos interiores de los municipios.

A continuación haré una reseña general de las facultades otorgadas en las legislaciones locales.

A. PRESIDENTE MUNICIPAL.

Es uno de los integrantes del ayuntamiento, designado popularmente mediante el sufragio libre, universal, directo y secreto.

Dirige las sesiones del cabildo, contando con voz y voto en las sesiones, e incluso cuenta con el voto de calidad en caso de empate en las decisiones del mismo.

Es el ejecutor de las decisiones que tome el cabildo, cumple y debe hacer cumplir con la respectiva normatividad municipal, ordena la publicación del bando municipal,

reglamentos y demás disposiciones; propone al ayuntamiento el nombramiento del tesorero municipal, secretario y otros servidores públicos; tiene bajo su mando la policía municipal y además tiene la facultad de imponer sanciones administrativas.

B. REGIDORES.

Son los representantes populares en el ayuntamiento, electos mediante planillas en forma directa por los vecinos del municipio.

Su participación es fundamentalmente el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto de los asuntos de interés municipal.

Los regidores están divididos en diferentes ramas de la administración municipal. Deben acudir a las sesiones de cabildo, y vigilar la rama a la que estén encomendados de la administración municipal.

Los regidores pueden llegar a suplir al presidente municipal en sus faltas temporales.

Atienden las diferentes ramas del gobierno municipal, las cuales se clasifican en las atribuciones del municipio, verbigracia agua potable, rastros, panteones, etcétera.

C. SÍNDICO.

Es la autoridad que tiene la representación jurídica del ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del municipio, es el mandatario legal, quien defiende los intereses municipales; es el responsable de la fiscalización respecto a la hacienda municipal y el interventor de los actos efectuados por instancias públicas y privadas que deba formalizar el ayuntamiento.

Debe asistir puntualmente a las sesiones de cabildo cuando haya sido convocado legalmente; asimismo vigilan que los oficiales calificadores cumplan y respeten las garantías individuales, que asistan a los detenidos; Cuando no exista Agente del Ministerio Público en la localidad o cercanías, deben de realizar las primeras diligencias de la averiguación previa.

6. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.

La constitución general, deja a las legislaturas de las entidades federativas la reglamentación de los requisitos que se deben cumplir para ser miembro de un ayuntamiento, igual que en otros muchos aspectos.

El registro de las candidaturas de los miembros de los ayuntamientos se efectúan por fórmulas, integradas cada una por propietarios y sus suplentes respectivos.

En general las legislaciones locales establecen como requisitos invariables los siguientes:

- La ciudadanía mexicana
- La vecindad o residencia efectiva por determinado tiempo en el municipio,
- La edad mínima, la que oscila entre 21 y 25 años,
- Saber leer y escribir y
- No haber sido condenado con pena privativa de la libertad por la comisión de algún delito intencional que merezca pena corporal mayor a un año de prisión, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

Una prohibición para desempeñar el cargo, lo encontramos en el artículo 115 constitucional:

Artículo 115

...Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, **no podrán ser electos** para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio...

7. DURACIÓN.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha establecido la temporalidad que los funcionarios municipales duraran en su encargo, facultando a las legislaturas locales para determinarlo.

Lo que puede observarse es que la mayoría de las legislaturas contemplan el periodo de 3 años para el desempeño del cargo. Sin embargo existen entidades federativas que han modificado la temporalidad de gobierno municipal, verbigracia Coahuila, que en su artículo 158-K establece que serán 4 años los de gobierno municipal⁸².

Artículo 158-K. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la ley de la materia.

El Ayuntamiento se conformará de acuerdo con las bases siguientes:

...

III. Se renovará en su totalidad cada cuatro años.

⁸² Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, [en línea]. Congreso del Estado de Coahuila, www.congresocoahuila.gob.mx [consulta: 25 de octubre de 2010].

8. TOMA DE PROTESTA.

El artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El artículo 128 establece la obligación de prestar protesta. De acuerdo con la definición de la Real Academia Española, protesta, es la promesa solemne de un alto dignatario al tomar posesión de su cargo⁸³.

De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la protesta se deriva del latín *protestari*, declarar en público, atestiguar, protestar contra, de *pro-*, en público más *testari*, ser testigo. Protestar: declarar el ánimo que uno tiene en orden de ejecutar una cosa, Otro significado es el que da. Protestar: declarar el ánimo que uno tiene en orden de ejecutar una cosa.⁸⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado lo siguiente:

PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL⁸⁵.

En el referido precepto constitucional el Constituyente no consagró garantía individual alguna, sino que, considerando que la aspiración del Estado de derecho consiste en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, plasmó la conveniencia de que ésta obligara a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las leyes que de ella emanaran; siendo necesario, para la aplicación de tal exigencia, que los

⁸³ Diccionario de la Real Academia Española, *Idem.* [consulta: 25 de octubre de 2010].

⁸⁴ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *Idem.*, nota 3, Página 793.

⁸⁵ Registro No. 190109, Localización: Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Marzo de 2001, Página: 111, Tesis: 1a. XIV/2001.

funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función, pues equivale a la aceptación del mismo.

La protesta de los funcionarios públicos resulta ser un acto solemne en el que éstos se comprometen dentro de su cargo a cumplir con la Constitución y las leyes de su país, actuando en todo momento por el bienestar de su pueblo.

Es parte fundamental para que los funcionarios públicos puedan tomar posesión de su cargo.

“En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos⁸⁶.”

En términos generales el acto de toma de protesta ante el legislativo es un acto formal y solemne que implica un compromiso de respeto a la ley y, en consecuencia al Estado de derecho. Implica también la lealtad del funcionario público al régimen democrático sustentado por la ley⁸⁷.

Se hace ante el poder Legislativo porque en él se concentra de mejor manera la expresión de la voluntad general.

La protesta o juramento, garantizan y da mayor importancia al cumplimiento del compromiso que adquieren los funcionarios públicos para hacer cumplir la Constitución del Estado, las leyes que de ella emanen, para hacer buen uso de su cargo y velar por los intereses de su nación.

⁸⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1994, Página 553.

⁸⁷ Trejo García, Elma del Carmen, *Estudio comparativo de la protesta de los funcionarios públicos*. México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006. Página 5.

La protesta o juramento debe realizarse ante el órgano competente para que éste determine y evalúe el desempeño de los funcionarios y pueda en determinado momento ejercer sus facultades para destituir de su cargo a los mismos y nombrar a otros.

9. FIGURA DEL SUPLENTE.

El sistema de suplencia de los presidentes municipales y demás miembros de los ayuntamientos se encuentra regulado en la fracción I del artículo 115 de la Constitución, en el que se establece que si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

La función del suplente varía conforme a lo estipulado por la legislación de la Entidad Federativa de la que se esté hablando, dependiendo si se trate de faltas temporales o definitivas del funcionario municipal. Tratándose de faltas temporales, la facultad de sustituirlo corresponde en algunos casos al primer regidor, y a falta de éste, al que le siga en número y en otras al secretario del ayuntamiento. En los casos de faltas definitivas, los estados han adoptado también criterios diversos, pues en algunos de ellos se faculta al gobernador o a la legislatura para nombrar al nuevo presidente, mientras que en otros corresponde al propio ayuntamiento tal designación.

CAPITULO 2

LA CONCEPCIÓN ACTUAL DE LA NO REELECCION MUNICIPAL.

1. ACTUAL CONSIDERACION DEL PRINCIPIO DE LA NO REELECCION.

La presente investigación, me ha permitido observar que una gran parte del medio académico, político y doctrinario, entre otros mas, consideran que el principio de la no reelección fue establecido por Madero únicamente con el fin de ser aplicado al cargo de Presidente de la República, aunque se ha demostrado que no solo fue para dicho cargo sino para todos los puestos públicos en general.

El artículo 4 del Plan de San Luis establecía:

“Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de NO REELECCIÓN del Presidente y Vice-Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas”.⁸⁸

Asimismo Laura Zazueta refiere al mencionado artículo en su obra “Revocación del Poder”, indicando que Francisco I. Madero, no solo se preocupó por la no reelección presidencial y de diputados, sino también senadores, gobernadores y presidentes municipales⁸⁹.

Existen diversas corrientes que discuten si se debe considerar como democrático o antidemocrático el principio en estudio, en virtud que llega a limitar los derechos político – electorales de los ciudadanos que han desempeñado un cargo de elección; además, puede considerarse como una limitante para los gobernados en el sentido

⁸⁸ Madero, Francisco I. *Plan de San Luis, Documentos facsimilares*, [en línea] PRI, Comisión Nacional Editorial, México, 1976, Página 20. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/plasan/Plan_San_Luis.pdf [consulta: 28 de noviembre de 2010].

⁸⁹ Zazueta Carrillo, Laura Wendy, “Revocación del poder” publicado en Gámiz Parral, Máximo, *Op. Cit.*, Página 481.

de elegir nuevamente a una persona que pueda tener la aprobación de una mayoría en cuanto al desempeño del cargo; otro aspecto versa sobre la realización de la carrera política, asimismo el cuestionamiento sobre la experiencia o inexperiencia de los gobernantes, entre muchas otras cuestiones más.

Lo que es cierto es que la reelección está parcialmente aceptada en determinados cargos de elección popular en nuestro sistema político vigente, sin embargo, lo está de manera no inmediata.

En México, el principio de la no reelección definitiva, sólo existe para los cargos de presidente de la República y gobernadores de las entidades federativas.

Entratándose de la materia municipal, el principio de no reelección lo existe con la variante de que no es definitiva.

Lo que si es un hecho es que no cabe la menor duda de que el principio en estudio ha sido, es y será un pilar para las reformas políticas que sufra nuestro sistema normativo, las cuales son el reflejo de las varias corrientes ideológicas, políticas y sociales que existan en una época determinada.

La interpretación y aplicación actual de la máxima en estudio, es la siguiente:

2. LA CONCEPCIÓN EN LA LEY.

Los artículos 59, 83, 116, fracciones I y II; y 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con los numerales 35, fracciones I y II, 39, 40, 41, y 116 Fracción IV de nuestra Constitución, establecen de manera clara y determinante la prohibición absoluta de reelección del presidente de la República, así como de los gobernadores de las entidades federativas; sin embargo, en cuanto a los senadores, diputados federales y locales, así como los presidentes municipales, la prohibición es relativa

ya que pueden reelegirse siempre que medie al menos un periodo del que ejercieron el cargo.

La tesis, como el título de la misma lo indica, está enfocada al principio de la no reelección a nivel municipal de gobierno.

La cuestión de la máxima en comento se encuentra establecida en el párrafo 2º de la fracción I del artículo 115 Constitucional, mismo que reza:

Artículo 115.⁹⁰ ...

I.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Iván Fuentes Garrido, habla de una doble interpretación al precepto mencionado⁹¹.

PRIMERA POSTURA:

Menciona que hay quienes afirman que el alcance del principio anti reeleccionista se da en relación a un cargo que ya se haya ejercido y no en relación a otro, o la alternancia en el mismo órgano. Se podría considerar que la disposición constitucional no prohíbe que quienes ejercieron un cargo en el Ayuntamiento puedan ocupar un cargo diverso al que desempeñaron en el período inmediato

⁹⁰ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹¹ Fuentes Garrido, Iván Ernesto, *Op. Cit.* Página 11.

anterior, sino lo que se garantiza es que no puedan ejercer el mismo cargo en el período siguiente.

Quienes concuerdan con esta postura aducen que entre los cargos que integran al Ayuntamiento hay suficiente autonomía para que éstos sean independientes en su actuar, permitiendo que aquel que ejerció un cargo dentro de él realice distintas funciones en otro cargo dentro del mismo, aunque esté directamente vinculado con el órgano al que pertenece.

Dentro de esta postura, cabe la definición doctrinal mayoritaria que define a la reelección como la posibilidad jurídica de que un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, pueda contender nuevamente por el mismo, al finalizar el período de su ejercicio.

SEGUNDA POSTURA:

Derivada de la interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual rige nuestro sistema electoral actual⁹², en la que se estimó que, de acuerdo a las consideraciones tomadas en cuenta por el legislador para la aplicación del principio de la no reelección, el objetivo fundamental fue impedir la perpetuación de una persona, así como de un conjunto de ellas. Esto es, un funcionario del ayuntamiento no puede ser electo para desempeñar otro cargo en el mismo ayuntamiento para el periodo inmediato.

Dicha sentencia fue un precedente para la emisión de la tesis cuyo rubro es NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS, el cual comentaré en líneas posteriores.

⁹² Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-115/1999 [en línea] Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 25 de agosto de 1999, Actor Partido Revolucionario Institucional, Autoridad Responsable: Sala Auxiliar en materia electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila. Disponible en: www.te.gob.mx [Consulta: 15 de octubre de 2010].

3. INTERPRETACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

En principio, sin la necesidad de hacer interpretaciones de fondo, considero que es evidente el sentido de la norma en cuanto a que la prohibición de reelección a nivel municipal es un impedimento al desempeño en el periodo inmediato. No obstante, con el ejercicio de la democracia y el desarrollo de la vida política municipal se han presentado conflictos respecto de dicha prohibición constitucional; tal como lo mencione unas líneas que anteceden, la ley no es clara sobre si la reelección inmediata en cargos de elección popular municipal lo es única y exclusivamente para el desempeño de la misma función, o bien, para cualquiera de los cargos que integran al ayuntamiento.

Al respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la siguiente jurisprudencia:

NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.-⁹³

De una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el Poder Revisor de la Constitución, dentro de la prohibición de reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, o de los demás funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, **no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo, de presidente municipal, síndico, regidor, o los demás indicados, sino también la de ocupar cualquier otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo**

⁹³ Registro No. 920799, Localización: Tercera Época, Instancia: Sala Superior, Fuente: Apéndice (actualización 2001) Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral, Página: 41, Tesis: 30 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, para integrar un mismo órgano colegiado, por las razones siguientes: 1. En el proceso legislativo de inclusión en la Ley Fundamental del principio de la "no reelección" para el período inmediato en los ayuntamientos, se advierte que el objetivo fundamental consistió **en impedir la perpetuación** tanto de una persona como de un conjunto de ellas, mediante su enquistamiento durante periodos sucesivos en un órgano determinado, por considerar que con tal actuación se propiciaría el continuismo de un hombre, de un grupo de ellos o de camarillas, que pueden generar cacicazgos, crear el riesgo de abuso del poder con beneficios para intereses particulares y en detrimento de los de la colectividad, e impedir la participación de ciudadanos que puedan aportar nuevas ideas al ocupar algún cargo, hacer real la posibilidad de alternancia en el poder y ofrecer distintos estilos de gobierno. 2. La finalidad perseguida con el principio de la "no reelección", se desprende de la redacción que prevalece en el precepto constitucional, pues el legislador, para evitar confusiones sobre su alcance, **no empleó la expresión "el mismo cargo", para indicar directamente que los presidentes municipales, regidores, síndicos y las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñaran las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación, "no podrán ser reelectos para el período inmediato"**. 3. La modalidad del principio de la no reelección que rige a los diputados y senadores, que admite la posibilidad de que un diputado en un período sea electo senador para el siguiente, o bien, que quien ya se desempeñó como senador, pueda ser elegido como diputado para el próximo período, no desvirtúa que la prohibición en los ayuntamientos tenga el alcance precisado, porque **la esencia de la proscripción no radica en que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político para el período siguiente, sino en que no lo pueda ser para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano**, y las Cámaras de Diputados y Senadores, si bien pertenecen a un mismo poder político, son dos órganos distintos, con facultades claramente diferenciadas, aunque coincidentes en la función legislativa, de manera que quien se desempeñe como senador, habiendo sido antes diputado, no podrá influir en las actividades de la Cámara de Diputados, o viceversa, puesto que los efectos de su proceder sólo se producen en el nuevo órgano en el que se actúa. 4. La elección de los integrantes de los ayuntamientos, se lleva a cabo en forma distinta que la de los diputados y senadores, pues **su demarcación territorial es la misma para elegir tanto presidentes municipales, como regidores y síndicos, y por ende el electorado es el mismo**; además dichos integrantes se eligen a través de una sola planilla de candidatos y no de personas en lo individual, esto es, con un voto se elige a todo un grupo y se rechaza otro grupo que se le presenta al elector como indivisible, por lo cual no puede

elegir a un candidato a presidente de una planilla y a un síndico o regidor de otra. 5. La única excepción prevista por el Constituyente Federal para que algún integrante de cierto ayuntamiento (ya sea que haya ocupado el cargo de presidente municipal, regidor o síndico por elección directa o indirecta, o bien, por nombramiento o designación de alguna autoridad o, incluso, desempeñado las funciones propias de esos cargos cualquiera que haya sido la denominación que se le hubiere dado) pueda ser reelegido para el período inmediato, es cuando el funcionario respectivo haya tenido el carácter de suplente, siempre y cuando no haya estado en ejercicio de cualquiera de esos cargos o desempeñado las funciones correspondientes, lo cual refleja el propósito de establecer una prohibición de reelección estricta entre los miembros de los ayuntamientos que en ningún momento pueda dar lugar a la simulación, razón por la cual no cabe una interpretación distinta que pretenda ampliar la única excepción prevista constitucionalmente. 6. Con el hecho de **que los ayuntamientos se renueven totalmente sin permitir la continuación de ningún funcionario anterior**, mediante la rotación de cargos, se consigue que la nueva conformación tenga una **actuación imparcial que le permita realizar una correcta administración de los fondos que reciba el municipio y proporcionar a la ciudadanía la atribución de mejores servicios públicos**. 7. El establecimiento del principio en comento representa una **medida que favorece la equidad y equilibrio en la contienda electoral**, porque se presenta como un instrumento que de manera indirecta impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos. 8. No constituye obstáculo para esta interpretación, el hecho de que, en las leyes respectivas, se asignen ciertas atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, porque el **titular constitucional del ayuntamiento es el órgano colegiado**, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto **que las funciones individuales aludidas sólo son complementarias, de ejecución o de representación**. 9. La incorporación posterior en la constitución del sistema de representación proporcional para los ayuntamientos, mediante el cual se eligen algunos de sus funcionarios, no modificó o atemperó sustancialmente la ratio legis del acogimiento del principio de la no reelección, porque la aplicación dada ordinariamente por la legislación estatal a la representación proporcional consiste en que el cargo de presidente municipal, de síndico y de uno o más regidores, se eligen por el principio de mayoría relativa, por lo que con la interpretación contraria a la que se sostiene subsistiría la posibilidad de que un pequeño grupo de personas permaneciera más de un periodo en un ayuntamiento, mediante la rotación periódica de los puestos indicados, sin perjuicio de que el resto de regidores elegidos por el principio de

representación proporcional, cambiara en cada elección. 10. Finalmente, el concepto gramatical del vocablo reelección que suele encontrarse en diccionarios y otra literatura, no puede servir de sustento para cambiar o desvirtuar el significado que claramente confirió a esa palabra el legislador en el precepto interpretado, pues éste debe corresponder con la voluntad de su autor⁹⁴.

Como se desprende de dicho criterio, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución General de la República contiene el sentido democrático de evitar la repetición de personas en períodos próximos inmediatos en los cargos públicos de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los municipios del país, no sólo para el efecto de declarar la imposibilidad de que los funcionarios antes mencionados logren su reelección, sino también para evitar que quien hayan desempeñado alguno de dichos cargos con el carácter de propietario, sea electo en el período inmediato en cualquiera de los otros dos cargos en el mismo órgano con el fin de evitar la perpetuación de algún funcionario, o bien, de grupos de servidores públicos o de poder en un determinado Ayuntamiento, y así permitir que otras personas distintas tengan la oportunidad de aspirar y ejercer dichos cargos para aportar nuevas ideas con estilos diferentes de gobernar; además, el Tribunal considera que el legislador, a fin de evitar confusiones sobre el alcance del párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional, no empleó la expresión “el mismo cargo”, haciendo de esta forma extensivo el alcance de la reelección para los otros dos cargos.

Debe entenderse que la prohibición existente en cuanto hace a la reelección de los funcionarios municipales, no significa que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político, sino en que no lo pueda ser para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano colegiado. Verbigracia, los diputados y senadores: aunque coinciden en la función legislativa, puedan postularse en el período inmediato para distinto cargo, puesto que la cámara de diputados y de senadores tienen sendas facultades. El hecho de una postulación para un cargo distinto dentro del mismo poder legislativo no implicaría que el funcionario que vuelva a

⁹⁴ Las palabras en negritas fueron señaladas así por el sustentante de la Tesis.

desempeñar la misma función legislativa en virtud que lo ejercería en cámara distinta.

En la jurisprudencia referida, el Tribunal Electoral considera que el titular constitucional del ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las funciones individuales de los funcionarios sólo son complementarias, de ejecución o de representación, y que por tanto no es válido el argumento de que en los distintos cargos de los municipios se realicen funciones lo suficientemente autónomas.

El hecho de que los ayuntamientos se renueven totalmente sin permitir la continuación de algún funcionario de manera inmediata, se consigue que la nueva conformación tenga una actuación imparcial, teniendo como consecuencia una administración no viciada de los fondos que reciba el municipio, derivándose una mejor calidad en los servicios públicos proporcionados a la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, la prohibición de reelección inmediata en los municipios representa una medida que favorece la equidad y equilibrio en la contienda electoral, porque se presenta como un instrumento que, de manera indirecta, impide que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les signifique la autoridad derivada del cargo que se desempeña, y que pudieran traducirse en la adquisición de votos⁹⁵.

Otra interpretación al respecto es la tesis cuyo rubro cito: **REELECCIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS. NO SE ACTUALIZA RESPECTO DE CARGOS QUE LEGALMENTE NO DEBAN SURGIR DE ELECCIONES POPULARES**⁹⁶.

⁹⁵ Fuentes Garrido, Iván Ernesto, *Op. Cit.* Página 11.

⁹⁶ Tesis S3ELJ 21/2003. [en línea], Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 25-26, Sala Superior, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Páginas 269-270. www.te.gob.mx [consulta: 15 de octubre de 2010].

Dicha tesis establece que el principio de no reelección no es aplicable para cargos que en la ley no estén comprendidos dentro de los que deben surgir de elecciones democráticas.

La actualización del principio de no reelección, en lo que toca al gobierno municipal, según tal interpretación, se conforma con la concurrencia necesaria de los tres elementos siguientes:

- a) la existencia o previsión jurídica de un cargo determinado en el ayuntamiento
- b) haber triunfado u obtenido una asignación en elecciones populares y ejerza durante una parte o la totalidad del período correspondiente, y
- c) la pretensión de que ese mismo ciudadano sea postulado para un cargo de elección popular del ayuntamiento, en el proceso electoral subsecuente.

El Tribunal Electoral, establece que si durante el tiempo en que un ciudadano desempeñe una función municipal en el ayuntamiento, no habiendo sido electo en comicios ordinarios, sino desempeñando el cargo por elección indirecta, nombramiento o designación, se reforma la legislación para prohibirle la reelección, no se presenta la concurrencia de los elementos descritos, respecto al funcionario aludido, porque el hecho de haber aceptado la designación como funcionario municipal sin haber sido electo, no implica una auténtica reelección.

Sin embargo, no estoy de acuerdo con dicha postura, en virtud de que el legislador impuso el principio de la no reelección para evitar que un determinado funcionario o grupo de poder se sostenga con la autoridad de un municipio, aunado a que la rotación de cargos permitiría una administración no viciada por anteriores administraciones municipales. Por ello el principio de no reelección no solo debería serlo para los funcionarios que deriven de una elección popular, sino también aquellos que ejerzan algún tipo de mando.

Lo anterior puede sustentarse la Jurisprudencia de la Suprema Corte **PRÓRROGA DE MANDATO. ES INCONSTITUCIONAL EN CASO DE QUE IMPLIQUE LA PROLONGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL Y DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE ENCUENTREN EN ESE MOMENTO EN CURSO, MÁS ALLÁ DEL PERIODO PARA EL CUAL HAN SIDO ELECTOS**⁹⁷, en la que declara la inconstitucionalidad de la prolongación de los miembros de los ayuntamiento, se establece que no se deben prolongar lo tiempos de mandato por el que fueron electos los funcionarios municipales.

En la actualidad se pretende homologar los tiempos de las elecciones locales a las de nivel federal, esto para evitar que en periodos cortos haya elecciones y ahorrarle dinero al Estado que se va en campañas políticas.

De todas maneras no debe existir ningún tipo de extensión del mandato de algún funcionario público, ya que la consecuencia final, sea cual sea la causa; no es apegado a los derechos consagrados en la constitución que se pretenda alargar los periodos de los gobernantes actuales para llevar a cabo dicho fin, en virtud que, de acuerdo a la Suprema Corte, existiría violación a los ciudadanos en general, quienes eligieron a los funcionarios por un determinado tiempo, y con la extensión del mandato significaría la ocupación de un periodo que ya no le correspondería privándoseles a los ciudadanos que quisieran aspirar al cargo de elección popular, el desempeño del cargo desde el tiempo que debería ocuparlo, se violarían los derechos fundamentales de votar y ser votado y el principio de la no reelección que para el caso de los funcionarios municipales, está contemplada de manera inmediata.

En México, los derechos de votar y ser votados, son considerados como derechos político-electorales.

⁹⁷ Registro No. 170650 Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Diciembre de 2007, Página: 1085, Tesis: P./J. 82/2007, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia ha manifestado que ni la ley ni la jurisprudencia precisan las diferencias de los derechos políticos con los demás derechos, pero el sentido natural de la expresión permite sostener que los derechos políticos son los que tienen los ciudadanos para tomar parte en el Gobierno, asimismo intervenir en la formación y la expresión de la voluntad del Estado y en su orden jurídico. No solamente votar es derecho político; también lo son el ser votado para los cargos de elección popular y, como consecuencia, el derecho a desempeñar el cargo en caso de resultar electo⁹⁸ criterio equiparable con el artículo 23 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte, define como derechos fundamentales a los derechos políticos de votar y ser votado. Procederé a explicar la figura de la reelección vista como derecho fundamental.

4. LOS DERECHOS POLÍTICO – ELECTORALES COMO DERECHOS FUNDAMENTALES.

Los Tratados Internacionales constituyen convenios asumidos por el Estado Mexicano cuya aplicación y observancia depende de las autoridades, incluidas, las de la materia electoral.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto hace a la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano, ha manifestado que los tratados internacionales tienen

⁹⁸ En la Tesis Aislada “DERECHOS POLITICOS. LO ES EL QUE DA DERECHO A DESEMPEÑAR EL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL”. Registro No. 256414, Localización: Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 40 Sexta Parte, Página: 27, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

un nivel infraconstitucional aunque supralegal, tanto de las leyes federales como de las leyes locales⁹⁹.

Ciertamente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰⁰, así como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos¹⁰¹, del cual México es parte¹⁰², establecen el derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de cada país.

⁹⁹Publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 199, Tesis, P.LXXVII/99, página 46, y cuyo rubro es: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

¹⁰⁰ **Artículo 25** del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976, Organización de las Naciones Unidas.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹⁰¹ **Artículo 23** de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, 1969, Costa Rica. Organización de los Estados Americanos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹⁰² En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas desde el 26 de junio de 1945; así como de la ratificación de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos el 2 de marzo de 1981.

Es ahí donde se ubica una fuente de los problemas en materia de derechos humanos, entratándose de la observancia y aplicación de los Tratados Internacionales en nuestro sistema normativo por lo siguiente:

Nuestra Constitución, sabemos que está clasificada en 2 partes:

- La parte Dogmática, la cual contempla las garantías individuales, los derechos inalienables e imprescriptibles que tenemos todos los mexicanos y quienes se hallen en nuestro país, y
- La parte orgánica: en la que se contempla la división de poderes y la organización y funcionamiento del Estado.

No obstante lo anterior y pese a que los derechos de votar y ser votados no se hallan en la parte dogmática de la Carta Magna, la Suprema Corte se refiere ellos a como derechos fundamentales.

Aunado a lo anterior, cabe recordar que la misma Constitución en su artículo 41 establece el sistema federal, en el que se instituye que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, siempre que no vaya en contra del Pacto Federal y de lo establecido en la Constitución.

Aplaudo el hecho que cada entidad federativa esté facultada para la creación de su cuerpo normativo, sin embargo, ¿será conveniente que esa facultad sea ampliada a la creación de todo su cuerpo normativo?

El artículo 41 establece como condicionante que no se atente contra el Pacto Federal, sin embargo no impone a las Entidades Federativas la reglamentación y protección de los Derechos Fundamentales. Puede pensarse que se sobreentiende su protección en virtud de estar normadas en la Constitución Federal; no obstante, los derechos fundamentales de votar y ser votado, establecidos en los documentos internacionales mencionados anteriormente, carecen de una uniformidad en el país,

por existir una interpretación, aplicación, normalización y sobretodo, diverso grado de protección a los mismos, la cual es realizada por las legislaturas estatales.

No puedo negar que los derechos fundamentales no están establecidos ni protegidos por las leyes federales; no obstante no están reglamentados de manera idónea, cuestión que trae como consecuencia que las prerrogativas político electorales del ciudadano sean vulnerables.

Antes de analizar el criterio de la Suprema Corte respecto de considerar a los derechos político-electorales como “fundamentales” citaré algunos conceptos sobre los derechos fundamentales.

Luis Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotado de status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar¹⁰³.”

Miguel Carbonell, dice: “...los derechos fundamentales son aquellos que, según el texto de la Constitución mexicana, corresponden universalmente a todos...es importante señalar que los derechos fundamentales pueden encontrarse en cualquier parte del texto constitucional, sin que tengamos que buscar necesaria y exclusivamente en los primeros 29 artículos. La jurisprudencia y la doctrina han reconocido que hay derechos fundamentales; por ejemplo, en el artículo 31 constitucional, que contempla las ‘obligaciones de los mexicanos’... resulta indiscutible que son derechos fundamentales las “prerrogativas de los ciudadanos” establecidas en el artículo 35 constitucional (derecho de sufragio, derecho de asociación política)”¹⁰⁴.

¹⁰³ Ferrajoli, Luis, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, España, Trotta, 1999, Página 37.

¹⁰⁴ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales*, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, Página 52.

Para Carbonell es indiscutible que las prerrogativas del ciudadano son derechos fundamentales, afirmación que encuentra respaldo con la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte:

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVE¹⁰⁵.

Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son **verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales**, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Una interpretación que aclara el sentido de la Corte de considerar a las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos como derechos fundamentales; si bien una razón es el hecho de que se encuentran supeditados al ejercicio de otros derechos fundamentales, no obstante, considero de mayor trascendencia la finalidad que persiguen tales derechos ya que a través de su desempeño es clave para la organización y el funcionamiento del sistema democrático que establece la

¹⁰⁵ Registro No. 17078, Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007 Página: 984 Tesis: P./J. 83/2007 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

Constitución misma, por ello es importante velar gran recelo la debida aplicación, cumplimiento y efectividad de los derechos de votar y ser votado, además de la posibilidad de reparar un daño o afectación a los mismos.

La jurisprudencia concluye estableciendo que dichos derechos gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Aunado a dicha protección, hoy en día se cuentan con instituciones que velan por la protección y efectiva aplicación de los derechos de votar y ser votado, inclusive se cuentan con medios de defensa en caso de alguna afectación a los mismos, verbigracia: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual dice en su artículo 79 lo siguiente:

Artículo 79¹⁰⁶.

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares...

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad en la materia, y es el órgano encargado de resolver los conflictos suscitados en alguna falta, omisión o alteración de los derechos político-electorales.

Otra Jurisprudencia de la Corte que estima a los derechos de carácter político electorales, como fundamentales es la que se titula **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y**

¹⁰⁶ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, [en línea] Cámara de Diputados, *Idem*. [Consulta: 26 de enero de 2011].

CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA¹⁰⁷.- en donde establece que los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados como prerrogativas del ciudadano en el artículo 35 de la Constitución Federal, así como todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática.

La democracia es un principio fundamental en nuestro país; y su realización mediante el sufragio mismo que está garantizada como un derecho y como una prerrogativa ciudadana.

Cabe recordar que una de sus fuentes primordiales en materia de derechos fundamentales son los Tratados Internacionales, que si bien son de gran trascendencia, desgraciadamente son poco conocidos en México; Carlos Villán, en “Curso de derecho internacional de los Derechos Humanos”¹⁰⁸, calcula que actualmente existen poco menos de 150 tratados internacionales y protocolos referidos a los derechos humanos, esto es bueno, porque puede hablarse de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos fundamentales; lo malo y lo feo es que no sólo es suficiente firmar tratados y acuerdos internacionales si no van a gozar de una efectiva aplicación.

La Constitución, en su precepto 133, establece como Ley Suprema a la misma, así como a las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y los Tratados que no estén en contra siempre que hayan sido celebrados por el Presidente de la República, con la respectiva aprobación del Senado.

¹⁰⁷ Registro No. 922640, Localización: Tercera Época, Instancia: Sala Superior, Fuente: Apéndice (actualización 2002), Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral, Página: 30, Tesis: 21, Jurisprudencia.

¹⁰⁸ Vid. Villán Durán, Carlos, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, España, Trotta, 2002, Páginas 209 y ss.

Este artículo generó ciertos conflictos sobre si un tratado internacional está jerárquicamente por encima que la Constitución, o por debajo de ésta, por tal motivo, la Suprema Corte se ha manifestado en la Tesis aislada **SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**¹⁰⁹, en la que se arroja la claridad de que los tratados internacionales junto con las leyes generales y la Constitución la ley suprema de la Unión, Sin embargo no fue suficiente dicho criterio, en virtud que *in fine*, describe como el orden jurídico superior, a la Constitución ubicada en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales sin hacer distingo entre cuales de ellos estarían por encima de cual en caso de conflicto normativo.

La Tesis Aislada **TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**¹¹⁰, nos resuelve dicha cuestión, además de establecer que -“...en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

¹⁰⁹ Registro No. 17266, Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. VIII/2007 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional.

¹¹⁰ Registro No. 172650, Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. IX/2007 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional.

Yendo de lo general a lo particular, entrándose de derechos humanos, la Corte ha establecido lo siguiente en la Tesis Aislada, la cual cito:

TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN¹¹¹.

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.

Los tratados internacionales, son junto con la constitución y las leyes generales la ley suprema de la federación, sin embargo, jerárquicamente están por debajo de la Constitución, y por encima de las leyes generales. No obstante lo anterior, los tratados internacionales que refieran a derechos humanos serán equiparados a la Constitución, llegando así a tener una supremacía legal.

Con esta interpretación se reitera que las entidades federativas no están obligadas legislar sobre ellas en un determinado sentido, únicamente se les obliga a respetar los derechos humanos, siendo esto un error del federalismo ya que, reitero, se pone en riesgo el respeto inmediato de los derechos fundamentales al dejarse al arbitrio de la legislatura local la interpretación, normalización, protección y método de reparación inmediata de los derechos fundamentales, y en general a una disparidad en uso y goce de los derechos en las diferentes entidades federativas.

¹¹¹ Registro No. 164509, Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010 Página: 2079 Tesis: XI.1o.A.T.45 K Tesis Aislada Materia(s): Común.

5. LA REELECCIÓN: EL CUESTIONAMIENTO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD DE ACUERDO A LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Es claro el sentido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de considerar a los derechos de votar y ser votado como derechos fundamentales; así como de la interpretación y aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Las fracciones I y II del artículo 35 y fracciones III, IV y V del artículo 36 de la Constitución General, establecen los derechos de votar y ser votado, asimismo las obligaciones de votar, desempeñar cargos de elección popular a nivel federal, estatal y municipal.

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrada para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

A nivel Tratado Internacional, basta con observar el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “El Pacto de San José de Costa Rica”, celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969, en donde se establece lo siguiente:

Artículo 23¹¹².

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De acuerdo con la página de Internet de la Organización de Estados Americanos, México se adhirió a la Convención el 2 de marzo de 1981, haciendo las siguientes declaraciones:

(Declaraciones interpretativas y reserva hechas al ratificar la Convención)

El instrumento de adhesión se recibió en la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva. Tal reserva se notificó conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969. El plazo de 12 meses desde la notificación de la misma se cumplió el 2 de abril de 1982, sin objeciones.

El texto de las declaraciones y reserva es el siguiente:

Declaración interpretativa

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4 considera que la expresión "en general" usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción", ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Reserva

¹¹² Convención Americana de Derechos Humanos, *Idem*.

El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Como se desprende, la única observación que hizo respecto el artículo en comento, es la referente a los ministros de culto y el derecho de asociación con fines políticos, no haciendo manifestación alguna sobre los derechos de votar y ser votado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido mediante jurisprudencia que “- la Convención Americana, no es un tratado multilateral de tipo tradicional, concluido en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos; independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción-”¹¹³.

La Constitución prevé que los Tratados Internacionales en concordancia con la Constitución, firmados por el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, e incluso da la orden a los jueces de cada Estado que se apeguen a dichas disposiciones aun cuando estén en contra de las disposiciones locales¹¹⁴.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

¹¹³ Opinión Consultiva OC-2/82. [en línea] Corte Interamericana de los Derechos Humanos. www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf [Consulta: 28 de octubre de 2010].

¹¹⁴ Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *Idem*.

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Bien dice Edmundo Vargas Castillo, que cuando un Estado firma y ratifica un tratado, se compromete a garantizar los derechos que el tratado les reconoce a las personas sometidas a su jurisdicción¹¹⁵.

México no solo permite la inserción de los tratados internacionales sino que tienen una prelación en el orden interno respecto de las leyes que emanan de la Constitución. Como indiqué en líneas arriba el Senado de la República es el órgano que analiza la política exterior, y aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

¹¹⁵ Vid. Vargas Castillo, Edmundo, “Los tratados de derechos humanos en el Derecho Internacional y Constitucional contemporáneo”, en Fabris, Sergio Antonio, *Rumbos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Estudios en homenaje al Profesor Antonio Augusto Cancado Trindade., Tomo V., Porto Alegre, Brasil, 2005. Página. 14, citado por Rey Cantor, Ernesto “El bloque de constitucionalidad, aplicación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos”, publicado en *Estudios Constitucionales, Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Centro de Estudios Constitucionales, Chile, Editorial Librotecnia, Noviembre de 2006. Página. 301.

México se adhirió a la Convención Americana de Derechos Humanos el 2 de marzo de 1982, pasando a formar parte de nuestra ley suprema.

Hans Kelsen afirmó que “-la recepción y adopción de disposiciones jurídicas ajenas a un sistema jurídico es un procedimiento abreviado de creación jurídica, por medio del cual se le otorga validez y, por lo tanto, pueden ser consideradas como parte del sistema jurídico receptor”¹¹⁶.

Una vez integrados los derechos humanos a la normativa constitucional son sujetos de reformas, sin embargo no para que sean desmejoradas, debilitadas o de plano, excluidas; sino por el contrario para fortalecerlas, mejorarlas y buscar aún más la protección de los gobernados, cosa que a veces no parece en el sistema mexicano, como ha pasado con los derechos de votar y ser votado.

Al respecto, Humberto Nogueira Alcalá, sostiene que “-una reforma constitucional sólo podría modificar un tratado en materia de derechos humanos, en la medida que implique una mayor protección y garantía de tales derechos, no pudiendo desmejorar su situación jurídica-”¹¹⁷.

Un tratado internacional debe ser aplicado con eficacia, si no, entonces ¿para qué es signado?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho que en la medida en que el Estado Mexicano suscribe un Tratado Internacional de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional

¹¹⁶ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Editorial Porrúa, 1991, Página 138, Citado por Rey Cantor *Op. Cit.* Página 305.

¹¹⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, “Los Tratados Internacionales en el ordenamiento jurídico interno”. *Revista Ius et Praxis*, año 2 No. 2 Talca, Chile, 1997. Página: 27.

que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional¹¹⁸.

Pedro Nikken hace una mención interesante al respecto:

“...de la interacción entre el derecho internacional y el derecho constitucional, va a resultar que si un mismo derecho es regulado de modo diferente por la constitución y por un tratado, debe aplicarse la disposición más favorable al ser humano”.

Sin embargo, no hay que olvidarnos que en México, los Tratados no deben ser contrarios a la Constitución y que nunca estarán por encima de ella; ahora bien, entrándose de Derechos Humanos, estará a la par, pero nunca por encima; sin embargo, Nikken consideró que “...un tratado no puede restringir los derechos constitucionales, de modo que siempre habría que aplicar la norma constitucional más amplia que la internacional (...) Pero en cambio, nada obsta a que, por la vía de un compromiso libremente asumido, el Estado acuerde para ciertos derechos una protección más amplia que la prevista en el derecho interno, caso en el cual no puede aplicarse la norma nacional más restrictiva, pues ello implicaría la violación del tratado...”¹¹⁹.

Entonces, de lo que precede, se desprende que se debe aplicar la norma de derechos humanos que más beneficie a los ciudadanos.

Ahora bien, según Germán Bidart Campos, respecto de la Jurisprudencia Internacional, “cuando una Constitución incluye una cláusula de aceptación a los

¹¹⁸ Tesis Aislada “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, Registro No. 172650 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. IX/2007 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional.

¹¹⁹ Nikken, Pedro, *La garantía internacional de los derechos humanos*, Caracas, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, Páginas. 123 y 124.

principios generales del derecho internacional, con esa misma cláusula está aceptando y acatando la norma internacional que subordina todo el derecho interno al derecho internacional”.¹²⁰ Aunque no precisamente es el sentido de la Suprema Corte quien considera a esta con un sentido orientador en cuestión de interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha manifestado lo siguiente:

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS¹²¹.

Una vez incorporados a la Ley Suprema de toda la Unión los tratados internacionales suscritos por México, en materia de derechos humanos, y dado el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es posible invocar la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos.

No obstante todo lo anterior, quiero demostrar que la reelección atenta contra los derechos fundamentales.

La Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos, establece lo siguiente:

Artículo 1.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹²⁰ Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Argentina. Editorial Ediar, 1995, Página 463.

¹²¹ Registro No. 168312, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Diciembre de 2008, Página: 1052 Tesis: I.7o.C.51 K Tesis Aislada Materia(s): Común.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades¹²².

Para determinar si la reelección es violatoria a los principios se debe tener en consideración lo siguiente:

- Lo establecido en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales, así como las consecuencias de su aplicación. Atendiendo a que aquellos que traten sobre derechos humanos, son equiparados con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que la Convención Americana reconoce los derechos políticos como derechos humanos.
- Asimismo la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de considerar los derechos de votar y ser votados como derechos fundamentales.
- Aunado a lo anterior, recordar el principio de Derecho Internacional *pro homine* el cual tiene dos variantes principales:

A) Preferencia interpretativa, según la cual el intérprete ha de preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental, y

B) Preferencia de normas, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que

¹²² Organización de los Estados Americanos, [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html> [Consultas: octubre-noviembre 2010].

sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa. La preferencia de normas más favorables tiene su fundamento en el artículo 55 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹²³.

Rey Cantor afirma que el Estado Mexicano tiene la obligación de “respetar los derechos reconocidos en la Convención Americana y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”¹²⁴.

Me permito hacer una equiparación del artículo 23 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos con la legislación mexicana.

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO.	
Artículo 23 CIDH	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Se encuentra dentro del apartado de derechos fundamentales	Se encuentra en el Título primero, capítulo IV “de los Ciudadanos Mexicanos”
- derecho fundamental. - derechos y oportunidades (P. 1).	Como prerrogativa (Art. 35, f.I) y como obligación (36, f.III).
a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;	(Art. 35 f. III). Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de	Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y

¹²³ Carbonell, Miguel, comenta Carpio Marcos, Edgar, “La Interpretación de los Derechos Fundamentales”, Publicado en Revista *Ius et Praxis* Año 10 No 1, Lima, Perú, Palestra Editores, 2004, Páginas 409-417.

¹²⁴ Rey Cantor, Ernesto, *Op. Cit.*, Página 328.

<p>los electores.</p> <p>c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p>	<p>nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;</p> <p>III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;</p> <p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:</p> <p>IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y</p> <p>V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.</p> <p>Artículo 41, Fracción I, Segundo Párrafo:</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.</p>
<p>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.</p>	<p>Edad: para desempeñar alguno de los cargos de elección se requiere tener un mínimo de edad.</p> <p>Nacionalidad: para el desempeño de los cargos, se debe ser forzosamente mexicano.</p> <p>Residencia: para efectos del municipio, la mayoría de las legislaturas locales establecen un mínimo de residencia y/o vecindad en el lugar a contender por el cargo de elección popular.</p> <p>Capacidad civil o mental: tener el pleno goce de sus derechos, no desempeñar ciertos cargos determinado tiempo antes de la elección, y no haber sido privado de sus derechos civiles y políticos por pena corporal mayor a un año de prisión.</p> <p>El Gobierno de México hizo Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.¹²⁵</p> <p>Verbigracia: Artículo 82 Constitucional (requisitos para desempeñar el cargo de Presidente de la República).</p>

¹²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Idem*.

Ahora bien, considerando todo lo expuesto con anterioridad, y con el fin de fijar mi postura respecto de la afectación de los derechos fundamentales por la reelección en México, resulta lo siguiente:

- Entratándose de derechos humanos, si bien es cierto que en general están regulados tanto a nivel federal como internacional, también es cierto que en determinadas cuestiones se halla un conflicto normativo que se debe resolver con la menor afectación posible de derechos.
- Tanto a nivel federal como internacional, se prevén los derechos fundamentales de votar y ser votado; en ambas se considera que son derechos fundamentales (en el caso de legislación federal, está determinado en jurisprudencia).
- El conflicto y posible violación surge en varios posibles aspectos, sin embargo, el problema en general está en el siguiente punto:

En el multicitado artículo 23 de la Convención Americana se establece que TODOS los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos políticos, de votar y ser votados en elecciones y de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

En principio. La legislación mexicana cumple con todos los requisitos establecidos por la normativa internacional; sin embargo, el problema está en una frase: “no podrá ser reelecto para el periodo inmediato”. Expresión que da un giro a la aplicación del principio constitucional y es causante de la afectación de los derechos políticos fundamentales.

Como ya se ha observado, el principio de la no reelección, ha sido un factor de suma trascendencia política y social en la historia de México; pese a ello, poco a poco se ha ido quebrantando la finalidad y esencia Maderista de dicha máxima, al grado de existir en nuestros días, la posibilidad de volver a desempeñar determinados cargos mediando un periodo de gobierno.

En el primer capítulo de este trabajo de investigación, se menciona que Madero, no solo se preocupó solo por la no reelección presidencial y de diputados, sino también senadores, gobernadores y presidentes municipales, ya que Díaz, apoyaba a los gobernadores para que estos fueran reelectos indefinidamente, con la finalidad de que ellos lo mantuvieran en la silla presidencial y éstos, apoyados por el General Díaz, designaban a los jefes políticos o presidentes municipales, conformando de esta manera un cacicazgo perpetuado el poder; Madero habló de la no reelección como una táctica de lucha, para que fuera establecida en toda la República, con la finalidad de que no se reeligieran los caciques de cada pueblo, los gobernadores, senadores, diputados, el vicepresidente ni el presidente de la República y una vez que se obtuviera la renovación de los funcionarios públicos, entonces se llegaría a la No-Reelección establecida en la Constitución¹²⁶.

Considero que uno de los fines del derecho es la igualdad entre los ciudadanos, asimismo, uno de los tratados internacionales es el respeto de los derechos humanos de quienes nos hallemos en uno de los Estados contratantes, no obstante, en la búsqueda de esos fines, se llegan a presentar conflictos normativos que pueden general la afectación, omisión o agravio en la igualdad de los derechos de los hombres.

El tema en estudio es la reelección, el derecho de desempeñar nuevamente un cargo de elección popular, que en su aplicación resulta imprescindible la afectación a alguno o varios ciudadanos por lo tanto se debe de buscar el menor grado de afectación de los derechos de la ciudadanía en general.

El primer precepto constitucional instituye que todo individuo gozará de las garantías otorgadas por la misma, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo determinadas condiciones; De la misma forma la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, reconoce los derechos a todos los individuos de los estados parte.

¹²⁶ Vid. Página 30.

La afectación de los derechos en la ejecución de la reelección es contundente y puede reflejarse en alguna de las siguientes maneras:

- Es bien cierto que la no reelección es una práctica que priva de los derechos político-electorales a los ciudadanos que ya han desempeñado el cargo y deseen desempeñarlo nuevamente, por tanto no realizara, vulnera los derechos de quienes quisieran y, en su caso, tendrían el derecho a volver a ejercer el puesto público, pero
- Al reelegirse determinados funcionarios, se restringen de sus derechos fundamentales político-electorales a los aspirantes a ejercer un cargo de elección popular, siendo esto una omisión de un derecho que le correspondería constitucional e internacionalmente.

La afectación es clara de una o de otra manera, ya sea para alguno de los aspirantes, o bien, para el posible funcionario reelecto.

Todos tenemos derechos a ejercer las funciones del Estado, así como el mismo derecho de ser votados; la Constitución y los tratados internacionales contemplan la igualdad de circunstancias para el acceso a dichos cargos de elección popular; ahora bien, No se debe olvidar que nuestro sistema de gobierno es una República representativa, democrática y federal y que la máxima ley mexicana, con la inclusión de los derechos fundamentales, busca la igualdad de las personas; la protección y efectiva aplicación de los derechos a todos los individuos por igual, sin distinciones ni discriminaciones.

Para esto es necesario ponderar que es lo más conveniente, o en su defecto, la menor afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De acuerdo con Carla Huerta Ochoa, la ponderación es un procedimiento de decisión para la determinación fundada de relaciones de prelación entre argumentos en colisión, principalmente entre principios, en el cual primero se eligen y aplican los

criterios de validez, después se realiza la ponderación y finalmente se determina la prelación de una de las normas¹²⁷.

Las leyes son creadas por y para el pueblo, siempre a favor de la nación, otorgando, respetando y ejecutando derechos y obligaciones a quienes se hallen en el territorio nacional; por tal motivo, considero que se debe de estar a favor de la igualdad del pueblo en general, y no a favor de un grupo de personas que buscan la reelección.

En la práctica se dan situaciones en las que se entra en un conflicto por violación de los derechos a una determinada persona, estoy de acuerdo en que deben ser reparados o subsanados dichos derechos, sin embargo entratándose de un interés general, siempre se deben atender las cuestiones dando preferencia a la mayoría de la ciudadanía.

Verbigracia, en una litis de derecho civil, generalmente la sentencia que ponga fin al mismo, tendrá efectos inter-partes, esto es, habrá un obligado respecto de un acreedor a indemnizar, restituir, pagar, entre muchos otros supuestos más, sin embargo, el hecho que suceda entre los litigantes, no afectará al pueblo, puesto que el litigio no es de un interés general, a contrariu sensu de un cargo de elección popular.

El principio de la no reelección, atendiendo a que los derechos de votar y ser votado son catalogados como derechos fundamentales así como el mandato constitucional de que todos los individuos en los Estados Unidos Mexicanos gozarán de las garantías individuales que otorga la misma, es un derecho que debe ser garantía de igualdad de oportunidades de acceso al desempeño de la función pública.

El artículo 3º Constitucional, pese a que habla de la educación, en el inciso c) de su fracción II, menciona lo siguiente:

¹²⁷ Huerta Ochoa, Carla, *Conflictos Normativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 2003, Página. 172.

Artículo 3o Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Además:

...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, **la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;**

Me atrevo a decir que en dicho inciso, está la esencia del fin de ser una república representativa, democrática y federal, sin embargo, pese a que algunas de las finalidades de la educación son crear la convicción del interés general de la sociedad y la igualdad de los derechos de todos los hombres evitando los privilegios de ciertos grupos de individuos, no basta con que sólo este establecido en la constitución, sino que se debe buscar la efectiva aplicación de esas grandes reglas del tercer precepto.

Una decisión como la posibilidad de reelección, atenta contra los principios de igualdad, representatividad y democracia entre otros, como la alternancia en el poder.

No es justo, democrático, ni igual dar prioridad a los derechos de una persona que ya ha desempeñado el cargo de elección popular y, por el contrario, privar a personas que tienen dicha aspiración, derecho y reconocimiento en los cuerpos normativos federales e internacionales.

Por las consideraciones expuestas, y a pesar de que actualmente se encuentra contemplado en nuestra Constitución, la reelección atenta contra el derecho fundamental de los ciudadanos de ser votado para un cargo de representación,

cuestión que no debe permitirse en un sistema democrático que pugna por la igualdad de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

6. LA BÚSQUEDA DE LA REELECCIÓN INMEDIATA.

Con la experiencia obtenida a través de la historia de México, se ha visto que muchos han sido los intentos de reelección, de los cuales algunos fracasaron, y por el contrario, otros duraron en el poder por décadas enteras, algunos más lo pensaron aunque no se atrevieron a hacerlo. De alguna manera o de otra, el tema de la reelección ha sido siempre debatido y una base primordial en gran medida de los cambios de constituciones que han regido nuestro país.

En México, la reelección es una realidad, siempre lo ha sido y hoy en día, de manera indirecta; desde que fue agregada la palabra “inmediata”, se ha permitido la reelección de los funcionarios no motivando la innovación, alternancia y depuración de los órganos legislativos; sin embargo ahora se pretende retomar nuevamente el tema para implantarlo de manera inmediata a nivel legislativo y municipal.

Últimamente se han presentado iniciativas de reformas por las diversas fracciones parlamentarias, e incluso por otros presidentes de la república, algunas de ellas son las siguientes:¹²⁸

- El ejecutivo federal es partidario de la reelección de los miembros de los ayuntamientos hasta por un periodo de 12 años.

¹²⁸ “Cuado comparativo de las propuestas en materia de Reforma Política, Ejecutivo Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, PRI, PRD – PT – Convergencia, PVEM Y PAN. 16 de marzo de 2010” en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México D. F, Nuevo Horizonte Editores, 2010, Anexo A.

- El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, propone la reelección de miembros de los ayuntamientos según las disposiciones estatales.
- El Partido Verde Ecologista de México.- propone al reelección de todos los puestos de elección popular, excepto el presidente; propone que alcaldes y jefes delegacionales duren 6 años en el cargo, sin embargo deben convocar a plebiscito revocatorio.
- El Partido Acción Nacional.- ha planteado la reelección para miembros de los ayuntamientos hasta por 12 años adecuando en su caso las legislaciones locales, debiendo esperar al menos un periodo para estar en posición de ocupar el mismo cargo.
- Vicente Fox planteó al congreso la autorización legal de que los ayuntamientos pudieran reelegirse, se proponía de la siguiente manera:

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, así como aquellas personas que por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, podrán ser reelectos, inclusive para el periodo inmediato siguiente, hasta por el número de veces que, en su caso, establezca la Constitución Estatal”.

Lo planteado por el ex-presidente Fox, es la reelección no solo del presidente municipal sino de las demás autoridades municipales (síndicos y regidores) y para el periodo inmediato, y además de que la reelección podría ser una práctica reiterada por el número de veces que cada entidad establezca en sus respectivas constituciones.

- El presidente en turno, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presentó el 15 de diciembre del año 2009, a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. INICIATIVA DE “REFORMA POLÍTICA” DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

El presidente Calderón, en el mensaje de presentación de iniciativa de reforma política¹²⁹ explicó los motivos causantes que lo motivaron a promocionar dicha propuesta de cambios constitucionales.

La propuesta está en 9 puntos entre los que destaca, e inclusive encabeza la lista, la posibilidad de reelección de los representantes en las legislaturas, así como los presidentes municipales y los representantes de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

En resumen, el presidente manifiesta que los ciudadanos no están satisfechos con la representación política y perciben una enorme distancia entre sus necesidades y la actuación de sus gobernantes, de sus representantes y de los políticos; además asegura que han hecho falta reformas que impulsen la construcción de México más allá de los intereses meramente electorales de los partidos.

Indica que es necesario pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva; La idea planteada, es dar mayor poder al ciudadano para premiar el buen desempeño de un funcionario, o bien, castigar el ejercicio irresponsable o insensible del poder con la omisión del sufragio a su favor.

Según el presidente, dicha iniciativa tiene dos objetivos centrales:

- 1- Fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar a las instituciones. Se busca fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación, así como mecanismos de sanción al desempeño de los funcionarios y representantes públicos.

¹²⁹ Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, *Presentación de Iniciativa de Reforma Política*, [en línea], Presidencia de la República, <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=51465>, [Consulta: 24 de agosto de 2010].

- 2- Busca generar incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país. Finalmente, se incorporan también algunas propuestas que buscan facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de su ejecución y al fomentar que la pluralidad de opiniones políticas se traduzca en mayorías capaces de impulsar las decisiones que el país requiere.

El primero de los nueve puntos, el cual es la base del presente trabajo de esta tesis consiste en lo siguiente:

- Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.

A. LA PROPUESTA DE REELECCIÓN DE ALCALDES EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL.

Una de las propuestas en la iniciativa de reforma política del presidente, es permitir la reelección inmediata a legisladores y funcionarios municipales.

El presidente aduce que la prohibición de esta, trae como consecuencia 3 aspectos que han provocado el distanciamiento entre gobernantes y gobernados, difíciles de superar sin la omisión de la prohibición de la reelección inmediata:

- Entraña costos muy importantes para la calidad del gobierno así como para la relación ente ciudadanos y representantes electos;
- Limita sensiblemente la posibilidad de autoridades municipales de acumular conocimiento y experiencia en provecho de sus representados, y
- Priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobado la gestión de sus representantes en función de su desempeño.

El presidente propone dejar en libertad a las Legislaturas Locales y a la Asamblea del Distrito Federal para poder establecer la elección consecutiva de los Alcaldes y demás miembros de los Ayuntamientos, así como de los Jefes Delegacionales, argumentando sugerentemente el aumento de la calidad de la gestión municipal en los siguientes aspectos:

- Mayor tiempo para impulsar programas de Gobierno de largo aliento.
- Se fortalecería la rendición de cuentas, porque los funcionarios que deseen continuar en su encargo tendrán que justificar con acciones, con trabajo y con rendición de cuentas ante los ciudadanos, quienes a través de su voto podrán premiar o castigar su desempeño.

Esta propuesta establece un límite de reelección hasta por 12 años, sin embargo se dejaría la libertad a las legislaturas locales establecer la cantidad de ocasiones de reelección siempre que no exceda de 12 años.

A manera de justificación, el presidente dice que en el ámbito local es donde más importante resultaría tener un buen vínculo entre ciudadanos y gobernantes. De eso no me cabe la menor duda, en virtud de ser el punto de contacto más próximo entre gobernantes y gobernados; sin embargo, no considero causa fundamental para establecer una reelección inmediata sin antes, tomar en consideración factores consecuentes de la permisión de la reelección inmediata.

En teoría, los ciudadanos deben estar atentos a lo que ocurre con sus autoridades locales, a quienes debe interesar la opinión que tenga el pueblo representado en general. En la iniciativa se cree que con la reelección los gobernantes desempeñarán con incentivos su trabajo, en virtud de ser un aliciente la posibilidad de ser reelecto al cargo.

Los “incentivos al desempeño”, me parecen fantasiosos, son atractivos para el oído, y puede ser que resulte efectivo en algunos casos, sin embargo es necesario recordar a todos lo que desempeñen un cargo de elección popular, que el ejercicio

de la función pública es una de las obligaciones de los ciudadanos; ahora bien, nadie es obligado a que se dedique a ejercer un cargo de elección popular, una persona con deseos políticos, es simpatizante, de un partido político, al que se adhiere voluntariamente como miembro activo; al aproximarse las elecciones de su interés, se declara aspirante, luego precandidato, posteriormente un candidato que se registra, contienda electoralmente, y si resulta vencedor en los comicios, se supone fue por las propuestas y plan de trabajo planteado siempre favor de la comunidad para la que prestará sus servicios. Se observa siempre y en todo momento la voluntariedad en la causa.

El simple hecho de registrarse como candidato y contender es porque, se supone, buscará una mejor calidad de vida de los ciudadanos, con una buena administración municipal; además de todo lo anterior, aunado a ello, al momento de tomar posesión del cargo, protestan guardar y hacer guardar la constitución federal y local respectiva, y mirando siempre por el bien de quienes represente.

El bienestar y mejoramiento de vida de quienes están como sus representados, debería ser el único aliciente de un funcionario público en servicios.

La intención presidencial es permitir que los ciudadanos premien o castiguen al funcionario público: esto es, que tengan una manera de manifestar su desaprobación con gobernantes que no les han cumplido, así como reconocerles y gratificar a quienes han tenido una buena gestión y que, a pesar de ser buenos gobernantes, tienen que dejar el cargo por mandato constitucional; en otras palabras, premiar al gobernante bueno con la reelección y castigar al gobernante malo, con la omisión del voto a su favor.

La función gubernamental no debería verse nunca como un trofeo o un castigo, eso es denigrante, e inclusive, atenta contra los ciudadanos del lugar representado, puesto que se deja a un lado su calidad de personas, para convertirse en un premio de alguien.

No es necesario un premio para que el pueblo reconozca la labor de su mandatario que realmente veló por los intereses de los gobernados, pero ¿Qué pasa en el supuesto contrario de los malos gobernantes? En dicho punto si coincido con el término “castigo”, puesto que debemos recordar que un funcionario público eligió, quiso, contendió y venció en elecciones para estar ahí, y parte del pueblo ha depositado su confianza en él para desempeñar las funciones propias del municipio, mismas que se comprometió a realizar siempre en beneficio de los gobernados, por ello se debe reprimir a quienes burlen, abusen y se aprovechen de la función otorgada por el pueblo. Sin embargo, considero que esperar a que se termine el periodo para castigarlo, es absurdo y fuera de contexto lógico, ya que no tendría ningún sentido, el daño ya estaría hecho y sería de imposible reparación. El castigo debe ejecutarse dentro del periodo del desempeño del cargo, ejerciendo otros medios de participación ciudadana y garantizo que tendría mayores y mejores resultados en la gestión de la administración municipal electa que si se castigara al término de la misma.

Parecerá incluso extraño, pero me permitiré hacer una comparación en materia del trabajo: Una persona cuando trabaja en una empresa privada, o incluso en gobierno mismo, tiene determinadas tareas encomendadas, mismas que si no desempeña de una manera correcta, es apartado de sus labores sin mayor problema. Incluso dicha causal de terminación laboral, está contemplado tanto en la Ley Federal del Trabajo¹³⁰ como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹³¹ como causal de rescisión de la relación de trabajo¹³².

¹³⁰ **Artículo 46.-** El trabajador o el patrón podrá rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad.

Artículo 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades

de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;

IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

X. Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico;

XIV. La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo.

¹³¹ **Artículo 46.-** Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva. ...

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

Aclaro, no es mi intención proponer la aplicación de una legislación determinada a las personas que desempeñen una relación de trabajo contemplada en el Apartado “A” o “B” del artículo 123 de la Constitución Federal a los funcionarios municipales; sin embargo lo menciono porque la función pública debe ser equiparable a una relación laboral en la que el Estado es el patrón y el funcionario es un mandatario de la ciudadanía, y si no es útil, debería ser remplazado y no esperarse a que se termine un periodo de gobierno para apremiar a un mal gobernante.

La mayoría de las legislaturas de las entidades federativas contemplan una ley de participación ciudadana que es muy poco usada; En vez de proponer hacer cambios al sistema, se debería emplear de manera eficaz los recursos con los que se cuentan, verbigracia, el referéndum y la asamblea ciudadana.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria

¹³² Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, [en línea] Cámara de Diputados *Idem*, [Consulta: 18 de octubre de 2010].

Otra característica que el presidente considera favorable para la implantación de la reelección municipal inmediata es que la temporalidad actual de los cargos municipales no es suficiente para planear, ejecutar y concluir proyectos importantes de infraestructura y servicios públicos.

Es un punto en el que puedo considerar favorable la reelección inmediata, sin embargo, no representa el único medio para concluir dichos proyectos.

Es cierto que dentro de los planes de desarrollo, hay proyectos de infraestructura en los que desarrollarlos se puede llevar más tiempo del que le queda a los gobernantes; sin embargo, no considero que sea justificación para implantar la inmediatez de la reelección, por diversos factores:

- Un funcionario público, desde antes de los comicios, se promociona a la ciudadanía con sus propuestas y plan de gobierno, obviamente sabe que el periodo de gobierno es de tres años (4 en algunos casos), mismo tiempo para desempeñar las propuestas planteadas.
- Ahora bien, los proyectos de infraestructura relativos a las funciones destinadas a los municipios, establecidos en el artículo 115 constitucional, deberían de planearse en coordinación con el gobierno local; probablemente en muchas de las ocasiones el problema verse sobre la liberación de los recursos del presupuesto; sin embargo, es una cuestión que debe arreglarse desde la administración federal, estatal y finalmente en la municipal.

Otra consecuencia que se dice desfavorable en la propuesta de reforma política, es que por la no reelección inmediata se inhibe la rendición de cuentas y la cercanía efectiva entre autoridades y ciudadanos. Calderón aduce que de eliminarse la prohibición para la elección consecutiva en el ámbito local se favorecería no solo la calidad de la gestión, sino la rendición de cuentas, ya que los funcionarios que deseen continuar en su encargo tendrían que justificar sus acciones ante los gobernados, para ser favorecidos nuevamente con su voto.

El tema de transparencia es otro tema de actualidad. Los funcionarios públicos, por el simple hecho de serlos y representar a la ciudadanía tienen la obligación de dar cuenta a los gobernados sobre el manejo de los recursos públicos, cuestiones como cuanto fue el presupuesto destinado para el municipio, cuanto es el monto de los egresos, en que fueron usados los recursos monetarios del municipio, en fin, todos los actos realizados por el ayuntamiento, obviamente, siempre atendiendo las limitantes que ha puesto la Constitución, por ejemplo, respecto la protección de datos personales.

Esta iniciativa tiene algunos aspectos curiosos que, ciertamente, parecerían chuscos. Uno de ellos es que Calderón propone una limitante en los años que un funcionario puede ser electo y lo justifica diciendo que es el fin de evitar la formación de cacicazgos locales y de no reducir la competencia electoral.

Como sinopsis, el presidente refiere los puntos de la temporalidad del cargo, el “castigo o premio” de los gobernados, los programas de infraestructura y la transparencia, puntos que con la reelección inmediata municipal, reflejarán mejor calidad de representación y acercamiento entre gobierno y gobernados.

Adicionalmente, otro de los aspectos curiosos que noté y que debo reconocer que me causa un conflicto de razonamiento, es el hecho de que después de finalizar la lectura del texto de la iniciativa comentada, el presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa rubrica con el lema “SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN”, el gran legado histórico del señor Don Francisco I. Madero.

B. DEBATE GENERADO.

Mucho es el revuelo que ha causado la propuesta de reforma política hecha por el ejecutivo federal. Las opiniones al respecto han sido variables, se tienen emitidos puntos de vista que refrendan o por el contrario, embisten las propuestas de la iniciativa.

Debo admitir que durante la investigación del tema al respecto, me he topado con una gran influencia positiva a la reforma planteada, es bien recibida por reconocidos académicos y políticos; los cuales han manifestado que están a favor de la reelección en virtud de dar una mayor estabilidad a los gobiernos municipales, hacer más funcional el desempeño de los funcionarios, la profesionalización de los cargos municipales, el logro de una mayor transparencia en la ejecución de las tareas, una posibilidad de emprender proyectos de infraestructura más ambiciosos y, lo que más ha llamado mi atención, es sobre darle la posibilidad al gobernado de premiar o castigar a los funcionarios municipales. Estas con las coincidencias en general de quienes están a favor de la reelección inmediata, cualquier parecido a la iniciativa de reforma política del presidente, es mera coincidencia.

Respetando siempre la libertad de expresión y lo manifestado por cada uno de quienes se han pronunciado a favor de la reelección municipal, considero que no han hecho un estudio de fondo sobre los efectos que traería aparejada la permisión de la reelección inmediata a nivel municipal.

Sin embargo, también existen opiniones en contrario, a las cuales sumo mis votos con el afán de demostrar que sería más eficaz y beneficiosa la efectiva aplicación del principio de la no reelección a nivel municipal.

Aquellas expresiones que no están a favor de reforma en cuanto hace a la reelección inmediata, o bien, reconocen las desventajas que tendría la misma, coinciden que la permisión de la reelección generaría como consecuencia, cambios al sistema de gobierno, se afectarían derechos, y habría que modificar un gran número de preceptos que regulan la actividad municipal, así como los ordenamientos en materia de elección municipal.

María del Carmen Alanís Figueroa, no hace manifestación expresa sobre si está a favor o en contra, únicamente advierte que debe tenerse cuidado de que no sean vulneradas las condiciones de equidad, y que se debe ser cauteloso en el tema de la

reelección¹³³. Enlista los principales conflictos que, desde su punto de vista, podrían existir al respecto:

1. Si los partidos políticos están obligados a postular nuevamente al presidente municipal que busque la reelección.
2. El uso de recursos públicos en las campañas de reelección.
3. La separación del cargo previo a la contienda electoral, y la posible desatención de las funciones municipales.
4. El trato al suplente y su posibilidad de contender en las elecciones inmediatas como propietario.
5. Límites a la propaganda gubernamental sobre los logros del funcionario a postularse.

Jean Claude Colliard¹³⁴, muestra su punto de vista enfocado a demostrar que se restringiría la alternancia en el gobierno, asimismo, al igual que María del Carmen Alanís, sobre el papel de los partidos políticos respecto abanderar a una persona que quiera desempeñar el cargo nuevamente.

Amalia García¹³⁵, cuestiona si a través de la reelección inmediata se llegaría a la profesionalización de los funcionarios municipales, ¿cuántos años de gobierno se necesitan para considerar a alguien como profesional?

Arturo Escobar y Vega¹³⁶ se declara definitivamente en contra de la reelección municipal, puesto que afirma que no existirían igualdad de condiciones en la

¹³³ Alanís Figueroa, María del Carmen, “Reforma Política, Justicia Electoral”, publicado en Senado de la República, *Op. Cit.* Páginas 46-47.

¹³⁴ Colliard, Jean Claude, “La reelección inmediata y la cuestión de la segunda vuelta presidencial”, publicado en Senado de la República. *Ídem.* Páginas 141-147.

¹³⁵ García Medina, Amalia, “Réplica a Reforma sin DF”, Ebrard Casaubón, Marcelo Luis, publicado en Senado de la República, *Ídem*, Página 215.

¹³⁶ Escobar y Vega, Arturo, “Andamiaje Viejo”, publicado en Senado de la República, *Ídem*, Página 275.

contienda electoral, así como la presión del candidato en funciones sobre la misma administración aunque éste se encuentre en licencia y el inminente uso de recursos públicos para fines electorales.

Manlio Fabio Beltrones¹³⁷ advierte de 2 riesgos en caso de aprobarse la reelección inmediata:

- 1- La reelección empodera al ciudadano al darle a su voto el poder de premiar o castigar. Si a la experiencia comparada atendemos, la reelección empoderar, pero a quien ya está en el cargo, por la ventaja que de manera inevitable se deriva de su presencia en medios y ante el electorado. Eso hace inequitativa cualquier contienda.
- 2- Si la reelección inmediata es, como dicen sus defensores, tan buena, no faltará quien proponga extenderla a los gobernadores y luego al presidente de la República. En esta materia manifiesto con toda contundencia que hay en las naciones, como la nuestra, norma singulares que las cohesionan e identifican en lo básico; no las retemos.

De todas maneras el debate que generará la cuestión de la reelección inmediata será de gran interés. No estoy en contra de los cambios, al contrario, estoy a favor siempre y cuando sean bien pensados y sobre todo de utilidad a la ciudadanía que hoy en día desconfía de sus representantes.

Miguel Ángel Granados Chapa hace una fuerte crítica a la propuesta de reforma calderonista, principalmente en el aspecto de la reelección inmediata, sobre la rendición de cuentas, cuyo argumento presidencial lo considera “endeble por varias razones: parte de un olvido: la autoridad municipal es un órgano colectivo, el cuerpo llamado ayuntamiento compuesto por un presidente municipal síndicos y regidores. La elección es por planillas y al integrarse como órganos de gobierno los

¹³⁷ Beltrones Rivera, Manlio Fabio, “De la división a la cooperación”, publicado en Senado de la República, *Op. Cit.* Página 283.

ayuntamientos se componen de los miembros de las planillas triunfadoras y de otros integrantes por la vía de la representación proporcional, de manera que la reforma municipal en pos de la reelección tendría que redefinir el carácter de la autoridad municipal y modificar su carácter colectivo que le viene de una secular tradición comunitaria”¹³⁸.

Además critica el hecho de premiar o castigar a los buenos o malos funcionarios del gobierno, dice que dicha facultad ya la tienen los ciudadanos, y que el hecho de gratificar a algún funcionario es posible mediante la actual posibilidad de la reelección no inmediata en función de la cual un ayuntamiento eficaz puede estar de nuevo en servicio transcurrido un tiempo, y pone como ejemplos a Mauricio Fernández, quien ha desempeñado el cargo de presidente municipal San Pedro Garza García en Nuevo León, al igual que Eruviel Ávila, de Ecatepec Estado de México.

Aunado a lo anterior, menciona que hay que suponer la posibilidad de que los alcaldes y los restantes miembros del ayuntamiento construyan o posibiliten mecanismos ilegales que aseguren desde el poder su continuación en la autoridad municipal favoreciendo la constitución de cacicazgos hasta por 12 años que es el límite señalado en la propuesta presidencial.

Finalmente manifiesta el riesgo de la búsqueda de la reelección como manera de mantener una onerosa calidad de vida, fruto de los emolumentos propios de la función municipal.

No cabe duda que la experiencia y el conocimiento de la materia se imponen sobre las llanas motivaciones del presidente planteadas para presentar una iniciativa de reforma política. Muchos de los que cuentan con dicha preparación profesional en la

¹³⁸ Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reelección Municipal” publicado en *Diario Reforma*, de fecha 04 de enero de 2010. Sección Primera – Opinión, Página 9.

materia, sacan a la luz cuestiones no consideradas por el ejecutivo al presentar una nueva reforma política electoral.

Vox Populi, existe una frase que reza “zapatero a su zapato” misma que interpreto y aplico en que deben de existir personas especializadas en determinadas áreas sobre las que se quiere legislar. Para sugerir la reelección en cargos de elección municipal, se requiere demostrar que es necesario y sobre todo, que las consecuencias serían en beneficio de la sociedad.

Cualquier reforma en cuestión política debe de buscar contribuir a la eficacia de la representatividad de México, y no destruir el sistema que se ha buscado a través de un centenario de la historia del México independiente.

CAPITULO 3

CONFLICTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES EN LA POSIBLE REELECCIÓN EN LOS CARGOS MUNICIPALES.

En el transcurso de la presente tesis, se ha comprobado que es inminente la vulneración de derechos fundamentales político-electorales tanto del ejercicio de la reelección, así como de su omisión.

Reitero mi posición de considerar la materia político-electoral como de interés general; debe de tenerse en cuenta si se quiere llegar a la eficacia de la representatividad y democracia de nuestro sistema federal, conviene enfocarse más a la sociedad en su conjunto y no en lo particular.

La reforma política presentada por el presidente, únicamente se limita a justificar la propuesta de la posibilidad de reelección inmediata, con aspectos someros sin un estudio a fondo de los conflictos jurídicos, políticos y sociales que traería aparejada la implantación de la reelección inmediata.

1. LA NO REELECCIÓN ABSOLUTA.

En pocas palabras podemos definir la no reelección absoluta como la imposibilidad de una persona de volver a desempeñar un mismo cargo de elección popular para un futuro periodo de gobierno.

En la actualidad, este principio es aplicado a los cargos de presidente de la República y de gobernadores de las entidades federativas.

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República,

electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto¹³⁹.

Artículo 116. ...

- I. 3er párrafo: Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

El distingo entre la aplicación del principio a nivel presidencial y gubernatura; es que en el cargo de presidente de la República, sea cual haya sido la calidad ni la temporalidad que una persona haya ocupado la presidencia de la República; nunca podrá volver a desempeñar el cargo.

En cambio, el artículo 116, hace la especificación que los gobernadores que lo sean, como consecuencia de haber sido vencedor en la jornada electoral, no podrán volver a desempeñar el cargo por ningún motivo, ni de ninguna forma (provisional, interino o sustituto); sin embargo, las personas que ejerzan las funciones de gobernador, en calidad de interino, provisional o sustituto, no podrán postularse para el periodo inmediato, sin embargo a futuro si podrán hacerlo.

El 15 de diciembre de 1932 se aprobó la iniciativa por la cual se vuelve a la no reelección absoluta del presidente de la República y cuya principal innovación es incluir también en esa prohibición a los gobernadores de los Estados; asimismo, se establece la no reelección relativa, es decir, para el periodo inmediato, de los demás cargos de elección popular, que hasta entonces habían podido reelegirse sin restricción alguna, como los diputados y los senadores.

Los cargos de elección popular del municipio no entran en esta limitante constitucional de prohibición de reelección del cargo.

¹³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ídem*, [Consulta: 20 de octubre de 2010].

2. LA NO REELECCIÓN RELATIVA.

Ésta se entiende como una prohibición parcial, no definitiva, para desempeñar un cargo de elección popular; esto es, se contempla una prohibición limitada y extingible para el ejercicio de una función pública posterior.

En México, con esta variante del principio de la no reelección, es posible acceder nuevamente a los cargos de diputados, senadores y los funcionarios municipales.

En el sistema normativo, la reelección relativa lo es, en virtud de que la ley omite restricción respecto de una posible reelección a futuro, sino que prohíbe la reelección inmediata, permitiendo a quienes ostentan dichos cargos, poder volver a ejercer el cargo dejando pasar por lo menos un periodo de gobierno.

A nivel gubernatura, sólo se encuentran dentro del supuesto en mención quienes hayan desempeñado el cargo en calidad de interinos, sustitutos o provisionales, dejando pasar al menos un periodo.

La Constitución lo refiere en los siguientes artículos:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Artículo 115... fracción I...

2º párrafo: Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que

tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 116

Fracción. I....Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Fracción II. 2º párrafo: Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Me resulta interesante la trascendencia que genera la palabra inmediata, estos preceptos, interpretándolos a *contrariu sensu*, permiten que los senadores y diputados al congreso, los presidentes municipales, los diputados de las legislaturas de las Entidades federativas y los gobernadores en calidad de sustitutos, provisionales o interinos puedan desempeñar el cargo dejando pasar un periodo de gobierno.

3. ELECCIÓN INDIRECTA.

La Enciclopedia de la Red de Conocimientos Electorales ACE, define que las elecciones indirectas pueden ser entendidas como aquellas en que la generalidad de los ciudadanos designa cierto número de representantes o compromisarios que escogen en definitiva a los que deben desempeñar la función o cargo. Se denomina también de segundo grado, toda vez que debe iniciarse mediante una primera elección para designar a los que efectuarán la definitiva¹⁴⁰.

Una elección indirecta también se produce cuando un cuerpo de elección popular, como los concejales en su caso, cuenta con atribuciones legales para elegir a otros representantes.

De acuerdo a la concepción general de la elección indirecta, en México no se practica de esa manera, en virtud de que el titular del poder ejecutivo a nivel federal, estatal y municipal, son electos mediante sufragio libre, secreto, universal y directo, establecido en el 2º párrafo en la fracción I del artículo 41 constitucional, así como en el artículo 4º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la historia democrática de México si ha existido la reelección indirecta, por ejemplo:

La constitución de 1824, en su artículo 16 estableció que en todos los estados y territorios de la Federación se hará el nombramiento de diputados el primer domingo de octubre próximo anterior a su renovación debiendo ser la elección indirecta.

La legislación no establecía la modalidad de la elección, de hecho los electores elegían juntas electorales que, a su vez, elegían a los diputados.

¹⁴⁰ Red de Conocimientos Electorales ACE [en línea] <http://aceproject.org/aces/topics/lf/lfa/lfa02/lfa02d/lfa02d02> [Consulta: 1º de noviembre de 2010].

Marco Antonio Pérez de los Reyes, nos refiere como se realizaba la elección en dicha época:

La elección de diputados a Cortes era indirecta, no existen organismos electores, el sufragio es secreto y se desarrolla en tres niveles:

- a) Juntas electorales de parroquia.
- b) Juntas electorales de partido.
- c) Juntas electorales de provincia, que se reunirán en las capitales de cada provincia. Se integraba por los electores de partido y elegían a los diputados de provincia con sus suplentes. Tanto en las juntas de partido como en las de provincia se requería la mayoría absoluta de votos, es decir la mitad más uno de los electores¹⁴¹.

Las elecciones eran indirectas en primer grado. Por cada 500 habitantes se elegía un elector para formar los colegios sufragáneos¹⁴². Entre los requisitos para ser candidato estaban: ser ciudadano empadronado, saber leer y escribir, no tener mando militar, menciones judiciales, ni ser ministro de algún culto¹⁴³.

La elección de presidente sería efectuada por las legislaturas estatales y perfeccionada por el Congreso federal en caso de que ningún votado obtuviere mayoría absoluta; sería declarado vicepresidente aquel votado que obtuviere el segundo número de sufragios.

Puede observarse que en 1824 se establecía el voto indirecto para la elección de diputados. Aunado a dicha elección se elegía indirectamente al presidente,

¹⁴¹ Pérez de los Reyes Marco Antonio, *Op. Cit.*, Página 416.

¹⁴² Sufragáneos Def.: Que depende de la jurisdicción y autoridad de alguien. Diccionario de la Lengua Española, *Ídem*, [Consulta: 1º de noviembre de 2010].

¹⁴³ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Op. Cit.*, Página 602.

vicepresidente, senadores y altos magistrados eran elegidos por las legislaturas estatales, con intervención del Congreso federal¹⁴⁴.

Las leyes orgánicas de 1936, en su cuarta ley se establecía que el presidente duraría ocho años en su encargo, y sería elegido sin sufragio popular, según el sistema siguiente: el ejecutivo “en junta de consejo y ministros”, el Senado y la Corte, en sendas ternas, postularían candidatos ante la cámara de diputados; ésta, de entre los nueve así propuestas escogería a tres, que propondría a las juntas departamentales; las juntas emitirían sus votos, y la Cámara de Diputados declararía presidente a quien hubiera obtenido el mayor número de votos¹⁴⁵.

Citlallin Batilde de Dios Calles refiere que en las legislaciones electorales de la primera mitad del siglo XIX se instituyó el voto indirecto en segundo grado, el cual consiste en que prácticamente se realizaban dos elecciones pues el procedimiento era el siguiente:

En las elecciones primarias, los ciudadanos emitían su sufragio en juntas de parroquia o municipales para elegir, con voto público y echando suertes en caso de empate, por mayoría simple a un elector de partido o de distrito, a fin de que se trasladara a la cabecera del lugar y participara en las reuniones electorales secundarias, en las que se elegían por mayoría absoluta de votos y segunda vuelta en caso de empate y voto secreto, a uno de ellos para que éste los representara ante las juntas electorales de provincia con el fin de elegir en una nueva votación terciaria y conforme al mismo procedimiento, de entre sus iguales, al diputado que representaría a la provincia ante el organismo parlamentario respectivo.

En 1857, en la etapa de la Reforma, se aprobó la elección indirecta en primer grado, sosteniéndose los procedimientos electorales de las juntas primarias o municipales,

¹⁴⁴ Meyer, Lorenzo, “La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940”, publicado en Carpizo, Jorge, *Op. Cit.* Página 71.

¹⁴⁵ Emmerich, Gustavo Ernesto, “Las elecciones en México, 1808-1911, ¿Sufragio Efectivo? ¡No Reelección?” publicado en Carpizo, Jorge, *Op. Cit.* Páginas 41-67.

así como las de las secundarias o distritales, suprimiéndose las terciarias, con salvedad que los ciudadanos de las juntas electorales primarias o municipales, empezaron a ejercer el voto semisecreto, para nombrar a los electores de distrito, quienes a su vez por escrutinio secreto y a mayoría absoluta, con segunda vuelta a mayoría relativa e intervención de la suerte en caso de empate, elegían a los diputados. A partir de 1874, bajo el mismo procedimiento se eligieron a los senadores, y fueron esos mismos electores los que por primera vez en nuestra historia comenzaron a elegir por voto indirecto y secreto al presidente de la República, al presidente de la Suprema Corte de Justicia y a los ministros de la misma¹⁴⁶.

Para 1857, el procedimiento indirecto quedaba reducido a dos grados. El presidente sería electo por las juntas de distrito, y ya no por las legislaturas estatales; se introducía así un mayor control popular sobre su elección. El nombramiento de diputados y demás autoridades, se haría sobre la base de distritos conformados al interior de cada entidad federativa.

El 19 de diciembre de 1911, se reconoce el papel de los partidos políticos e introduce, por primera vez, el voto secreto, y la ley de reformas a esta última (del 22 de mayo de 1912) introduce por primera vez en México el sufragio directo para la elección de diputados y senadores federales.

Cabe destacar que la Constitución de Apatzingán, aunque no tuvo vigencia duradera, constituye una sólida base para el derecho electoral que, si bien establecía el sufragio indirecto, también lo hacía respecto a la secrecía y universalidad del mismo.

Hoy en día la concepción de la elección indirecta se refiere a supuestos que, por alguna causa determinada pueden suceder. Estos son la designación o nombramiento de alguna autoridad derivada por licencia, suspensión, muerte o

¹⁴⁶ De Dios Calles, Citlallin Batilde, *Op. Cit.* Páginas 150 -151.

inhabilitación del titular, se declare la inexistencia del municipio, la creación de un nuevo municipio, entre otros.

A continuación mencionaremos los conflictos jurídicos, políticos y sociales que se pueden presentar en la elección indirecta de los funcionarios municipales.

A. POR DESIGNACIÓN O NOMBRAMIENTO DE ALGUNA AUTORIDAD.

La Constitución hace mención a la elección indirecta o designación o nombramiento de alguna autoridad y su desempeño de las funciones propias de los cargos municipales:

Artículo 115...fracción. I... 2º Párrafo... Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Son pocos los supuestos en los que una persona puede ser designada para desempeñar un cargo de elección popular sin haber sido electo mediante sufragio para representar dicho cargo municipal.

a. POSIBILIDAD DE VOLVER A OCUPAR EL CARGO EN LOS CASOS EN QUE LA PERSONA ELECTA NO SE PRESENTE A DESEMPEÑAR EL CARGO.

Una posibilidad de que una persona pueda volver a desempeñar un cargo público sin haber sido elegidos directamente por el pueblo es que la persona electa no se presente a desempeñar las funciones conferidas por la ciudadanía.

Considero que es un supuesto que difícilmente se daría, sería anormal que una persona que haya aspirado a desempeñar un determinado cargo de elección popular, después de haber hecho campaña y resultar vencedor en los comicios, deje de presentarse a desempeñar el cargo, pero aunque sea un supuesto extraño, no signifique que no pueda darse.

La legislación constitucional, establece en el artículo 63 *in fine*, sobre los diputados y senadores al Congreso de la Unión lo siguiente:

“...Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones...”

Asimismo, el artículo 85 establece lo respectivo a rango presidencial:

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

El cuarto párrafo de la fracción I del artículo 115 establece respecto la ausencia de los miembros del ayuntamiento lo siguiente:

“...Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley...”

Enfocándonos al nivel de gobierno municipal, las legislaciones de los estados contemplan la ausencia de los funcionarios del ayuntamiento. En general se contempla que en caso de ausencia de alguno de sus miembros, se faculta al

Congreso del estado a designar, de entre los integrantes que quedaren, las sustituciones procedentes; Esto es, que en caso de que no se presente el funcionario que haya sido electo, es posible que sea designado un funcionario que esté terminando la gestión municipal próxima pasada.

De momento, salta el cuestionamiento sobre la posibilidad del desempeño de los suplentes, sin embargo, es necesaria la toma de protesta de ley para que un funcionario entre en funciones; ahora bien, en caso que el propietario no se presente, no se procede de inmediato a la suplencia, sino que, por regla general, el cabildo lo citará en 2 o más ocasiones, dependiendo lo que establezca la ley aplicable, y en caso de hacer caso omiso, el suplente tendría todo el derecho de ser llamado a comparecer y tomar protesta del cargo.

En este supuesto de ley, es cuando se establece el ejercicio inmediato de los funcionarios que el congreso local determine, cuestión que de facto es la esencia de la reelección.

No obstante, en el tercer punto del capítulo anterior, al analizar las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación comentamos un criterio en que el Tribunal Electoral establece que no se actualiza la reelección en los ayuntamientos respecto de los cargos que legalmente no deban surgir de elecciones populares, tesis cuyo rubro es **REELECCIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS. NO SE ACTUALIZA RESPECTO DE CARGOS QUE LEGALMENTE NO DEBAN SURGIR DE ELECCIONES POPULARES**¹⁴⁷, en el que establece que la actualización del principio de no reelección en el gobierno municipal, según tal interpretación, se conforma con la concurrencia necesaria de:

a) la existencia o previsión jurídica de un cargo determinado en el ayuntamiento.

¹⁴⁷ Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 25-26, Sala Superior, tesis S3ELJ 21/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Páginas 269-270.

b) la ocupación de ese cargo por un ciudadano, durante una parte o la totalidad del período correspondiente, por haber triunfado u obtenido una asignación en elecciones populares, o haber sido designado o nombrado por una autoridad, y

c) la pretensión de que ese mismo ciudadano sea postulado para un cargo de elección popular del ayuntamiento, en el proceso electoral subsecuente.

Ahora bien, la designación de un funcionario que estaba desempeñando el cargo no significa la existencia de una pretensión de ser postulado para un cargo de elección popular, sin embargo considero que se a ese acto puede equipararse a la finalidad de la reelección, en virtud que el poder lo sigue ostentando una misma persona quien a través de una aceptación tácita y/o expresa se prolonga en el tiempo legal para el ejercicio del cargo.

Con la no reelección en los ayuntamientos, el legislador busca la renovación total del ente colegiado encargado de las funciones del municipio, es por eso que se debe de evitar la continuidad de alguna de las personas que fungieron como funcionarios municipales de un nuevo periodo administrativo. Por ello reitero que el principio de no reelección no solo debería serlo para los funcionarios que deriven de una elección popular, sino también aquellos que ejerzan algún tipo de mando.

Otro posible problema que puede derivarse de la ampliación de un funcionario, es que las legislaturas locales no establecen una temporalidad a quien desempeñe funciones como designado, de tal manera que puede podría darse el caso que esa persona desempeñe en su totalidad el cargo para el que fue electa otra persona; que si bien, entrándose de síndicos y regidores, por algún motivo, sea cual fuere, no se presentó, contendió en planilla con un suplente, quien, tiene los mismos derechos político-electorales y que, además se presume participó activamente en la campaña de quien hubiera sido el propietario de la función municipal ganada en elecciones, por lo cual considero que genera un conflicto político y de derechos a la persona suplente del funcionario electo, en caso de que no sea llamado por el cabildo a ejercer el cargo.

Las legislaciones locales, también contemplan el supuesto de que la mayoría o ninguno de los funcionarios electos se presentaren a desempeñar el cargo; para estos casos, el congreso local tiene la facultad de decidir sobre elecciones extraordinarias y, mientras se organizan, ejecutan, se resuelven impugnaciones y se entregan constancias de mayoría a los funcionarios electos, el municipio estará en manos de un Consejo Municipal el cual es un órgano sustituto de gobierno, integrado por los vecinos elegidos por la legislatura local, quienes, de conformidad con el la fracción I in fine del artículo 115 constitucional, concluirán el desempeño de las funciones, algo que me parece más viable y lo menos violatorio de los derechos político-electorales.

b. MUERTE.

La ausencia de uno de los funcionarios municipales por muerte, tiene consecuencias dentro del ayuntamiento. La forma de nombrar a quien supla al finado dependerá del momento en que fallezca, si es a priori o a posteriori de la toma de protesta, comenzaré con el sentido a priori.

En los últimos años se han sabido de presidentes municipales electos que han sido asesinados antes de tomar la protesta del cargo, naturalmente habría que hacer un estudio específico de las causas de los homicidios de cada uno de ellos, sin embargo, por lo visto en los medios, la mayoría recaen en ajustes de cuentas, narcotráfico y la lucha de poder; sea el motivo que sea si no ha tomado posesión del cargo, estaremos en el supuesto del subtítulo anterior; entonces el congreso local designará a la persona que desempeñe dicha función, siendo muy probable la repetición de personas en los cargos, estando en contra de lo que busca el principio de la no reelección.

De todas maneras el homicidio de los funcionarios electos refleja que el poder es la manzana prohibida de la gente, cada vez son mas las personas que se interesan por

subir al poder, y no precisamente para buscar el beneficio de la comunidad a representar, sino para, a través de él, se haga mal uso de todo lo que representa ser un funcionario público.

La muerte a posteriori de la toma de protesta.

En principio se debe estar a lo que establece el cuarto párrafo de la fracción I del artículo 115 establece respecto la ausencia de los miembros del ayuntamiento que indica que si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Si quien fallece es el presidente municipal, el primer regidor es el facultado a suplir temporalmente al presidente municipal; y en caso de una falta definitiva, el congreso local elegirá de entre los miembros que queden, quien desempeñará tal función.

Ahora bien en cuanto a los regidores y síndicos será sustituido por su suplente, o conforme disponga la ley local, que en general establecen la facultad al congreso local a designar de entre los funcionarios restantes quien desempeñará el cargo.

Si se respeta lo establecido en el cuarto párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, se estará a favor de los derechos político – electorales de quienes funjan como suplentes, quienes ejercerán un derecho al que tienen derecho.

Un problema que podría darse en la práctica en estos casos, es que los suplentes tienen derecho a ser electos para el periodo inmediato siempre que no hayan desempeñado las funciones como propietarios, a contrariu sensu, quienes ejerzan el cargo, no podrán ser candidatos en la elección siguiente, permitiéndose librar de todo posible vicio o influencia a la nueva administración.

c. LICENCIA.

La licencia es un permiso que pueden obtener los funcionarios municipales para ausentarse de su desempeño público, para que, una vez terminada, regrese a desempeñar sus funciones.

Las legislaciones contemplan que las licencias las otorga el cabildo; sin embargo, en general, cuando se trata de una temporalidad de licencia mayor a un año o de plano indefinida, corresponderá al congreso local conocer y otorgar la licencia al funcionario municipal.

Naturalmente es el funcionario suplente quien debería de ocupar las funciones del funcionario licenciado, no obstante en caso de una licencia definitiva, el congreso local hará la designación del nuevo funcionario que lo sustituirá, y aunque sea el propio suplente, debe ser designado por el cabildo para que obtenga la investidura requerida para el desempeño de las funciones, en caso contrario estaría cometiendo el delito de usurpación de funciones.

Este criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte, en la Tesis Aislada:

USURPACIÓN DE FUNCIONES, DELITO DE-¹⁴⁸.

“Si la afirmación de uno de los quejosos, en el sentido de que desempeñaba el cargo de presidente municipal, en calidad de suplente del titular, al que se le había concedido licencia, no encuentra apoyo en constancia alguna, y antes bien, está contradicha por el informe o dictamen de la Comisión de Gobernación de la Legislatura Local, en el sentido de que las funciones de presidente municipal las ejercía sin haber sido designado para el cargo, en los términos que previene la respectiva ley orgánica del Municipio, es indudable la existencia del delito, pues no basta que, en términos generales, una persona sea funcionario para hacer imposible la perpetración del delito de usurpación de funciones, porque la falta de esa calidad debe referirse concretamente a los actos que ejecute y que sean propios de dicha función específica; así que, si se es funcionario público en calidad de munícipe, esto no impide que se cometa el delito de usurpación de funciones,

¹⁴⁸ Registro No. 908171, Localización: Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Apéndice 2000, Tomo II, Penal, P.R. SCJN, Página: 1500, Tesis: 3230, Tesis Aislada, Materia(s): Penal

tratándose de las propias del presidente municipal, siempre que el que las ejerza, no tenga esta última investidura”.

No estoy de acuerdo con la licencia en virtud de que existe un abuso desmesurado del aquella; esta debería ser usada únicamente por causas de fuerza mayor comprobables, y reducirlo a unos cuantos aspectos, verbigracia, cuestiones de salud, o alguna comisión laboral que pueda tener en algún otro lugar que le impida asistir a desempeñar el cargo, siempre que sea en beneficio de la ciudadanía, muerte de algún familiar, vaya, que se otorgue licencia por causas de extrema necesidad para el funcionario.

La licencia, aunque es un derecho estipulado en la ley, considero que trae conflictos sociales y políticos de alguna manera, ya que la mayoría de las ocasiones en que un funcionario pide licencia es para contender por otro cargo de elección popular, no terminando con las tareas municipales a que se obligó y que la ciudadanía le encomendó.

Además es una manera en que si no acceden al cargo aspirado, regresan a la función municipal, como si nada hubiera pasado, y después de quedar demostrado que la sociedad lo “castigo” y que no tuvo la confianza del electorado para acceder a un nuevo cargo de elección popular, siendo esto una amenaza contra el erario público municipal, a manera de desquite.

Conjuntamente, siendo un funcionario público con licencia, previamente pudo ejercer presión sobre el electorado bajo su jurisdicción a favor de su futura candidatura a otro cargo de elección popular, aunado a la latente posibilidad del desvío de recursos públicos municipales para la campaña, siendo esto una inequidad en la contienda electoral.

Otro motivo por el que no estoy de acuerdo con la licencia de los funcionarios públicos, es porque, con la finalidad de justificar la alternancia y la renovación de los funcionarios, los partidos políticos postulan a una persona determinada, pero previamente ha habido algún pacto para dejar el cargo en manos de otra persona.

Caso como el de Rafael Acosta Ángeles “Juanito”, respecto de Clara Brugada, el cual es un ejemplo reciente de naturaleza complicada; observándose desde un punto de vista meramente jurídico, Rafael Acosta Ángeles ganó las elecciones en la delegación Iztapalapa para el desempeño de la Jefatura Delegacional de 2009 a 2012, mismo que fue presionado política y socialmente, y en uso del derecho de licencia, se impuso a Clara Brugada como jefa delegacional en dicha demarcación, violando vil y descaradamente los derechos político-electorales del señor Acosta Ángeles, cuestión que generó una controversia política, social y jurídica de gran trascendencia, y claro, no es para menos, si la delegación Iztapalapa, equiparándola con los demás órganos político administrativos y con los municipios, es la región más poblada del país, e incluso del mundo, cuya población está por encima de 1,800,000 habitantes, lo que significa que la impuesta jefa delegacional de Iztapalapa gobierna al triple de personas que el Gobernador de Baja California Sur y al doble que el Gobernador de Campeche y Tlaxcala.

Posteriormente Rafael Acosta retomó el poder, donde estuvo escasos 12 días para que finalmente renunciara definitivamente al cargo de jefe delegacional de Iztapalapa, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, propuso a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a Clara Brugada.

En este caso aunque no hubo reelección, pero se ejemplifica la forma en que se impone algo semejante a un cacicazgo, regresando a épocas porfiristas en las que imponían a quienes los apoyarían para seguir ostentando el poder. No me extrañará que Clara Brugada sea una de las coordinadoras de la campaña del Partido y de Andrés Manuel López Obrador en las próximas elecciones presidenciales.

No debería existir la licencia, salvo en condiciones de extrema necesidad comprobables, por tanto sería mejor la renuncia al cargo, así no habría privación de derechos político- electorales a ninguna persona, y tampoco se pondría en riesgo la integridad de los municipios.

d. SUSPENSIÓN, DESTITUCIÓN, INHABILITACIÓN Y REVOCACIÓN DE MANDATO.

El constituyente no sólo contempló la manera de organizar al Estado, sino también la manera de sancionar a aquellos funcionarios que, gozando de la confianza y representación del pueblo, ejercen el cargo de manera abusiva y además, que atentan, ponen en riesgo o causan daño a la misma población.

Estas son algunas de las sanciones de las que un funcionario público puede hacerse acreedor:

El artículo 113 constitucional, contempla la suspensión del cargo como una de las sanciones administrativas de los servidores públicos:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado las sanciones que se pueden imponer a un funcionario público que haya incurrido en responsabilidad, en la tesis cuyo rubro es **FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA**

INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD¹⁴⁹, misma que establece que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente.

Así mismo existen disposiciones dentro de las legislaturas locales que prevén las causas y la temporalidad por las que pueden ser suspendidos los miembros de los ayuntamientos¹⁵⁰.

Ahora bien, cuando el funcionario desatienda de manera constante el cumplimiento de sus funciones o las decisiones del Ayuntamiento, la suspensión será declarada mediante un procedimiento administrativo de conformidad con la ley de responsabilidad de los servidores públicos de la entidad federativa que corresponda.

Dados estos casos de suspensión del mandato, no se considera que exista violación o afectación a los derechos fundamentales político-electorales, en los que está inmiscuido el derecho a desempeñar el cargo por la temporalidad a la que fue electo, en virtud de existir un detrimento de la población.

Las legislaciones locales establecen, en general, las siguientes causas de revocación del mandato:

- 1- Por reincidir en las causales de suspensión.
- 2- Por incapacidad permanente física o mental.
- 3- Porque exista una sentencia judicial por delito doloso que haya causado ejecutoria, o bien en la que se imponga como sanción la inhabilitación o cuando la pena impuesta exceda del término de su ejercicio.

¹⁴⁹ Registro No. 208426, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XV-II, Febrero de 1995, Página: 340, Tesis: I.4o.A.843 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

¹⁵⁰ *Verbi gratia*. Artículo 23 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del estado de Jalisco. [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., www.juridicas.unam.mx, [Consulta: 2 de febrero de 2011].

Elogio que exista en el sistema de normas, sanciones a los servidores públicos que no funcionen correctamente. Al aplicar las sanciones derivadas de las responsabilidades de los servidores públicos, y remover del cargo a un determinado funcionario, se debe de ubicar a un nuevo servidor público.

Cuando es declarada la suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, el congreso local debe requerir al suplente, para que en término de 72 horas contadas a partir de que se dé a conocer la resolución, asuman el cargo y rindan protesta de ley ante el Ayuntamiento, ahora bien, en caso que se imponga a personas ajenas a ese derecho, no estaremos en equivalencia alguna con la reelección, pero si con una gravísima afectación al derecho de ejercer el cargo.

No obstante y aunque puede parecer que caigo en contradicción respecto de mi punto de vista de los suplentes, quienes tendrían todo el derecho de acceder al cargo, sin embargo argumentando analizar la reelección y sus efectos, considero que debe verse desde un aspecto mas apegado a la realidad, (que no siempre coincidirá con la realidad).

La finalidad de la reelección es evitar la continuidad de determinadas personas en el poder, y no precisamente por las personas mismas, sino para generar la alternancia en el gobierno, y evitar que determinado grupo, con diferentes actores, sigan imponiendo su voluntad y manera de gobernar al pueblo.

Me parece lógico que una persona que se ostenta como suplente de un funcionario propietario, lo es por coincidir en aspectos ideológicos y de causa, y el hecho de que un funcionario suplente entre en funciones de un propietario, no exenta de la continuidad en el desarrollo de la (mala) administración que representaba algún funcionario que ha sido revocado por faltar a alguna o varias disposiciones legales. He ahí el conflicto social que puedo encontrar en la suspensión, destitución inhabilitación y/o revocación de algún funcionario propietario.

Otros supuestos de conflictos derivados que podrían causar los efectos de la reelección son la declaración de inexistencia y la creación de un municipio, y el desempeño del cargo sin la toma de protesta.

B. LA DESAPARICIÓN, DESINTEGRACIÓN Y SUSPENSIÓN DEL MUNICIPIO.

Debo de reconocer que en este supuesto es poca la probabilidad de los efectos de la reelección, puesto que se eliminan los cargos de elección popular; son más los conflictos jurídicos, políticos y sociales que traen consigo al municipio, pese a ello, cabe la posibilidad de tropezar con la misma piedra al momento de relevar a los funcionarios suplentes de una administración suspendida o desconocida, de ahí la importancia de mencionar este punto.

Una de las facultades de los congresos, de acuerdo a la fracción I del artículo 115 constitucional, es declarar la desaparición y la suspensión de alguno de los municipios.

I.-...Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

(...)

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

La facultad de los congresos locales para desaparecer municipios está, en algunas ocasiones, en las respectivas leyes de los congresos, en otras más, en las leyes orgánicas municipales.

En general, la desintegración de los municipios, procede:

- A la falta de la mayoría de sus miembros, tanto propietarios, como suplentes, de tal manera que no pueda integrarse el mismo.
- Por renuncia de la mayoría de sus integrantes, tanto propietarios como suplentes, de tal manera que no pueda integrarse el mismo.
- Por la comisión de hechos que culminen por declaratoria de responsabilidad política, hecha por el congreso del estado, en los términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos estatal, respecto de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento y no pueda integrarse éste, aún con los suplentes.
- Cuando no sea posible el ejercicio de las funciones de un ayuntamiento conforme a la Constitución General y local.

Otra causa para desaparecer un municipio es que no alcancen la población mínima requerida.

En general, son causas para la suspensión de un municipio, las mismas que para su desaparición, agregándole las siguientes:

- No cumplir con las obligaciones que se les imponga por los ordenamientos federales y locales, y
- Por actos u omisiones de los integrantes del Ayuntamiento o Concejo municipal, que provoquen una situación grave y permanente, que impida el ejercicio de las funciones del Ayuntamiento o Concejo municipal, conforme al orden constitucional federal o local.

Manuel González Oropeza hace un distingo entre la suspensión y la desaparición:

-“La suspensión procede en los mismos casos de desaparición por lo que, en este supuesto, aquella debe entenderse que solo afecta a parte del ayuntamiento, ya que se afectara a la totalidad, sería una verdadera desaparición”-.

Si se desintegra un ayuntamiento, se elegirá un consejo municipal, mientras se preparan elecciones extraordinarias para ocupar el cargo, siempre que ocurra dentro del primer año de ejercicio, en caso contrario el concejo municipal concluirá con el periodo respectivo. Los consejos municipales y sus integrantes tendrán las mismas facultades y obligaciones establecidas para los ayuntamientos.

Sin embargo, en caso de una desaparición o suspensión del ayuntamiento, debe observarse lo que estableció la corte en la tesis aislada **AYUNTAMIENTOS, DESCONOCIMIENTO DE LOS (LEGISLACION DE SINALOA)**¹⁵¹ que establece:

Si en el auto que ordenó la aprehensión de los regidores de un Ayuntamiento, no figuran los nombres de los suplentes y se demuestra que a éstos no se les ha abierto proceso alguno en su contra, es indudable que es el caso de aplicar el artículo 115 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; por lo que el decreto que declara desaparecido el Ayuntamiento por estar impedidos los regidores propietarios, designando a nuevas personas que deberán integrarlo, es violatorio de las garantías individuales de los regidores suplentes.

Antes de que la legislatura nombre a un consejo municipal, debe considerar a los funcionarios suplentes, quienes tienen el inalienable derecho de desempeñar el cargo, sin embargo, es en caso de que se determine nombrar al consejo municipal, este organizará las elecciones extraordinarias o bien, concluirá el cargo.

Como lo mencione en un principio, es complicado que se de de facto una reelección cuando lo que se hace es evitar la continuidad de un régimen que desde la perspectiva del poder legislativo, ha ido en detrimento del pueblo, no obstante, la legislatura local, garantizando el estado de derecho en el municipio, tendría la

¹⁵¹ Registro No. 331711, Localización: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación LVI, Página: 2359, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

obligación de velar por la continuidad de esa administración, observando que en caso de elegir a los funcionarios suplentes, no sigan el mismo parámetro de sus respectivos propietarios, o bien, en caso de un consejo municipal, sea lo suficientemente apto e independiente para poder encabezar una administración municipal deficiente.

C. CREACIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO.

Otro supuesto de conflictos y con gran posibilidad de que se ejecuten los efectos de la reelección es a través de la creación del municipio, la cual corresponde a las entidades federativas. La constitución no hace mención específica sobre la creación de los municipios.

La creación de municipios atiende, por regla general, cuestiones sociales, como un conflicto de poder entre los pobladores de un municipio, así como por proyectos del gobierno local.

La Suprema Corte ha establecido interpretación respecto de los requisitos constitucionales para la creación de un municipio.

MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN¹⁵².

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales

¹⁵² Registro No. 176520, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Diciembre de 2005, Página: 2298, Tesis: P./J. 151/2005, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

Para otorgar la categoría de municipio a un centro de población, se establecen de manera general los siguientes requisitos:

- Que medie solicitud por escrito;
- Tener un censo de población mayor de 40,000 habitantes, o menor de este número, cuando los centros de población compartan un pasado histórico y cultural común, o tengan una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua, o que por otras causas políticas, sociales, económicas o administrativas, ya no respondan a las necesidades de asociación en vecindad con el municipio al que pertenecen;
- Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal;

- Que el centro de población señalado como cabecera municipal cuente con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, señalados en la Ley Orgánica Municipal; y
- Que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, estén debidamente comunicados.

Al nacimiento de un nuevo municipio se establece un consejo municipal, del cual ya se hablado con anterioridad, mismo que desempeñará las funciones hasta la fecha en que deba tomar posesión el ayuntamiento que resulte electo en elecciones que se realicen conforme a los plazos y términos señalados por las disposiciones electorales locales.

El simple hecho de la creación de un municipio genera conflictos; pero aterrizar en el aspecto meramente de la posibilidad de los efectos de la reelección, y para ello me basaré en un ejemplo.

Uno de los últimos municipios creados en México fue el de Tulum¹⁵³, en 2008, cuyo territorio pertenecía en su totalidad al actual municipio de Solidaridad.

El presente Presidente Municipal de Tulum, Marciano Dzul Caamal, quien ejercerá el cargo de 2009 a 2011, desempeñó los cargos de Quinto Regidor del H. Ayuntamiento de Solidaridad. 1999 – 2002, Síndico de 2002-2005, y nuevamente regidor de 2005 a 2008.

Observándose desde un punto de vista meramente jurídico, estamos hablando de un municipio completamente nuevo, pero fácticamente estamos ante un caso en que una persona vuelve a encabezar un ayuntamiento, nuevo, pero dirigido a las mismas

¹⁵³ El municipio más reciente es Bacalar, Quintana Roo, creado el 2 de febrero de 2011. Secretaría de Gobernación [en línea], http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados [Consulta: 10 de marzo de 2011].

personas en parte del mismo territorio, cosa que va en contra del principio de la no reelección.

Considero que este caso, es una burla a los principios establecidos por la legislación federal, local y al criterio emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro, NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS, ya que se establece que del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el Poder Revisor de la Constitución, dentro de la prohibición de reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, o de los demás funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo, de presidente municipal, síndico, regidor, o los demás indicados, sino también la de ocupar cualquier otro de tales cargos, 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.

No omitiré mencionar que Dzul Caamal fue electo por el pueblo para desempeñar el cargo de Presidente municipal, no obstante, considero que hay un choque de principios que genera un conflicto jurídico; por un lado, Dzuul Caamal legalmente tiene derecho a desempeñar el cargo en el nuevo municipio, sin embargo, al momento de ejercer las funciones municipales de manera consecutiva en dicho municipio, se observa una inaplicación de la jurisprudencia, se observa el continuismo de la misma persona en el poder, se ha limitado el acceso a otras personas a desempeñar cargos, la aportación de nuevas ideas y la alternancia en el poder. La corte es clara en el aspecto de la prohibición de la posibilidad de reelección para cualquier funcionario municipal.

El actual presidente municipal llevó al menos 9 años desempeñando cargos de elección popular en un mismo territorio, y ha seguido ejerciendo las mismas funciones de manera consecutiva dirigidas a un mismo sector de la ciudadanía,

aunque en una demarcación territorial menor, en virtud de que Tulum, emergió del Municipio de Solidaridad pero no deja de ser en parte del mismo en que ha venido ejerciendo funciones municipales; además no puede justificar su estancia como funcionario derivado de una suplencia, ya que fungió y ejerció sus respectivos cargos como propietario.

Entonces me pregunto ¿De qué sirve la creación de un nuevo municipio, si desde su primer ayuntamiento se encuentra viciado con su presidente municipal? Como observé en diversas notas periodísticas respecto al actual presidente municipal, ya han existido varias manifestaciones en contra del funcionario por supuesto abuso de poder, materializando precisamente lo que el principio de la no reelección busca evitar con su efectiva aplicación.

Es sólo una manera de demostrar que cuando no existe una eficaz aplicación de la máxima en estudio no existe la alternancia ideológica y de poder; asimismo, con el ejemplo, también se comprueba que el lugar gobernado está bajo el poder un determinado grupo de personas que nada más botan y rebotan dentro de los cargos públicos del mismo territorio, aunque ahora con un nuevo nombre, Tulum.

D. OMISIÓN DE LA TOMA DE PROTESTA Y LA PRETENSIÓN DE POSTULACIÓN PARA EL PRÓXIMO PERIODO DEL AYUNTAMIENTO.

Otro factor que presentaría conflictos, es la omisión de la toma de protesta y la pretensión de postularse para el periodo inmediato de gobierno en el municipio.

Legalmente no puede haber desempeño de un cargo sin la toma de protesta necesaria, misma que resulta indispensable para el ejercicio de la función municipal; no obstante, se han dado casos de personas que sin hacer algún tipo de manifestación, no se presentan a desempeñar el cargo que les fue conferido.

Hay un caso muy peculiar en Guasave, Sinaloa, en donde un ciudadano, llamado Armando Leyson, desde el año 2000 ha venido ocupando diversos cargos dentro del gobierno sinaloense.

En el año 2007, contendió en 2 procesos electorales: para ser diputado federal y también fue postulado para ser regidor plurinominal, siendo que perdió la diputación federal, pero quedó designado como regidor en dicho municipio.

Leyson nunca se presentó a tomar protesta de ley, y nunca ejerció funciones como tal, de hecho, el cabildo, después de 3 citatorios a comparecer, le tomó la protesta de ley al suplente.

Para las elecciones siguientes, Armando Leyson, postuló su candidatura a la presidencia municipal de Guasave; es entonces, cuando surge el cuestionamiento sobre si es posible que contienda para un cargo de elección popular dentro del mismo municipio para el periodo inmediato.

Pese a que los partidos opositores hicieron la excitativa de justicia, el Consejo Electoral de Sinaloa no privó de sus derechos fundamentales político-electorales a Leyson.

Cabe señalar que no hay precedentes procedimentales acerca de ello, sin embargo, considerando que para que un funcionario pueda desempeñar el cargo es indispensable la toma de protesta de ley, Leyson tenía el derecho de contender por alguno de los cargos de elección popular en Guasave.

Ahora bien, no olvidemos que el señor se inscribió de manera voluntaria y fue designado como regidor plurinominal, en donde estaba comprometido a desempeñar un cargo en representación de pueblo; tenía la obligación constitucionales de desempeñar el cargo, o en su caso, debió hacer manifestación al ayuntamiento sobre los motivos por los cuales no se presentaba a desempeñar el cargo, y que éste los hubiera aprobado, sin embargo nunca los hizo, aduciendo la manifestación tácita de renuncia, cuando eso no está previsto en la ley, lo que refleja el nulo interés que

tiene para desempeñarse como funcionario público, cuestión que atenta contra los principios políticos y electorales de la entidad.

Además, como el caso de Dzul Caamal, ha ejercido varios cargos dentro del mismo municipio, cuestión que atenta contra la finalidad de la no reelección.

Aunque legalmente no estaba imposibilitado a ejercer el cargo, previamente hubo una renuncia tácita a sus obligaciones como representante popular, cuestión que no debe pasarse por alto para una nueva postulación partidista, no debe olvidarse que el ejercicio de un cargo público, es la materialización de la soberanía a través de la representatividad que caracteriza a una República, donde el poder máximo y los únicos beneficiarios deben de ser quienes integran el pueblo, y no una persona en particular.

4. NULIDAD DE ELECCIÓN MUNICIPAL.

Del tema de la nulidad de elecciones podría hacerse una tesis completa. Cada legislación local establece las causas de nulidad de una elección dentro de su jurisdicción.

El procedimiento será similar al utilizado cuando no se presente la persona electa a desempeñar el cargo.

La legislatura elegirá de entre los ciudadanos al concejo electoral, el cual ejercerá las funciones propias del ayuntamiento, mientras se organizan, ejecutan y resuelven las elecciones a que haya lugar.

Los conflictos que puede generar una nulidad de elección son de gran magnitud. En México, aunque existe un gran porcentaje de abstencionismo, las elecciones generan un desborde de pasión y fanatismo, que han llevado a la polarización de la sociedad.

Cada que hay elecciones, existe un desgaste político, social y económico para el país en general. Todos, en búsqueda del poder hacen lo posible por obtenerlo, no importa valerse de cualquier medio.

La obsesión por el poder, ha generado actos no contemplados, o bien contrarios al sentido de la norma, que son en automático violaciones a la ley que se materializan en anuncios denigrantes, desvío de recursos públicos, inyección de recursos privados, tráfico de influencias, influencia y presión al electorado, ofensas a los contrincantes, asesinatos e incluso revoluciones, todo con la finalidad de acceder al cargo aspirado, guerra que no es solo durante el periodo de preparación de las elecciones, sino desde antes y durante la jornada electoral y el respectivo escrutinio y cómputo de las casillas.

En un municipio, donde se conoce mucha de la gente que lo habita, los conflictos se vuelven aún más notorios por la cercanía e interacción que tienen entre sí, así como con el candidato.

Hay causales de nulidad los cuales en caso de una fundamentada y motivada impugnación traen como consecuencia la revocación del resultado de la elección; dado el caso, son dos las opciones las viables:

1. Se elegirá un consejo municipal, mientras se preparan elecciones extraordinarias para determinar a los funcionarios que desempeñarán el cargo, y
2. Que se designe a los funcionarios que venían desempeñando el cargo como itinerantes, en lo que se realizan las elecciones extraordinarias y se elige a los nuevos funcionarios públicos municipales.

Las consecuencias de hecho y de derecho de cualquiera de las dos opciones puede resultar lesiva para los derechos fundamentales de algunos ciudadanos, y en caso de determinar la continuidad de los funcionarios de la administración que concluye, la

continuidad por un plazo distinto para el que fueron electos en una determinada época.

Las elecciones de naturaleza son complicadas; en la actualidad los resultados son sumamente cuestionados, e incluso rechazados por quienes resultan vencidos.

El papel de los perdedores se torna de suma trascendencia en el desarrollo político y social del nuevo gobierno, incluso más que el de quienes resultaron vencedores, todo dependerá de la actitud de quienes hayan resultado vencidos.

Los candidatos son líderes políticos que a lo largo de una precampaña y campaña, y en caso de algunos, a través de una larga carrera política, se han ganado poco a poco la confianza, cariño, afecto y lealtad de determinada parte de la sociedad, quienes en la elección buscaron llevarlo a un determinado puesto público.

Ahora bien, si ese líder que ha perdido las elecciones es una persona que acepta y reconoce al sistema de normas que rigen a la nación; a sus instituciones, así como al proceso electoral, y por el contrario, suma esfuerzos con la fuerza electoral mayoritaria, evitará que el sector de la sociedad del que es líder, se polarice respecto del resto, y desconozcan al nuevo gobierno que una mayoría simple ha elegido.

Por el contrario, si ese líder vencido se aferra al desconocimiento del proceso electoral y de los resultados, de las instituciones y de las leyes, causará desestabilización política y social; generará que la sociedad se polarice y desconozca a las autoridades y piense mal de la justicia; asimismo provocará que la entrada del nuevo gobierno goce de poca legitimidad popular.

Independientemente de las consecuencias generadas por la actitud de los contrincantes electorales, en caso de la nulidad de las elecciones tendría consecuencias que benefician y que atentan contra los derechos de votar y ser votado.

Las consecuencias tienen ese doble sentido, porque una nulidad de elección, teóricamente protegerá la decisión de la mayoría, si embargo, en caso de declararse una nulidad las personas que ejercieron dicho derecho sentirán el impacto de que su decisión no fue tomada en cuenta, asimismo, en el transcurso de la convocatoria a elecciones extraordinarias gobernarán personas que no dimanen de la voluntad popular.

El derecho de ser votado, tiene consecuencias benéficas para quienes impugnen y demanden la nulidad de la elección, puesto que, haciendo valer causas expresas en la ley, permiten que su derecho de ser electo sea subsanado, abriendo la posibilidad de que en una elección extraordinaria sean electos.

Considero que lo más prudente en estos casos es que se elija al Consejo Municipal, y sean convocadas las elecciones extraordinarias lo más pronto posible, de esta manera, serán vulnerados en una mínima medida los derechos fundamentales político-electorales, porque si bien, habrá unas personas en el poder no electas por el pueblo, pero se evitará que continúen personas que sólo fueron elegidas para un periodo definido, mismo que vence en una fecha determinada.

A. LOS FUNCIONARIOS EN PERIODO DE GOBIERNO.

En caso de una nulidad de elección, si es respecto a la totalidad de los cargos del ayuntamiento, el congreso puede determinar un consejo municipal, en lo que se preparan las elecciones extraordinarias en las que se determinarán los funcionarios municipales para la próxima administración municipal.

Ahora bien, si la nulidad de la elección es únicamente para un determinado cargo municipal, entonces existe la posibilidad de que el funcionario que estaba en funciones sea designado por el congreso local para continuar el desempeño del cargo, en lo que se elige nuevamente al funcionario que desempeñará el cargo.

Como ya se dijo, no existe una prórroga de mandato, en virtud de no existir una intención de seguir desempeñando el cargo.

La designación de los funcionarios municipales por parte de las legislaturas locales es solo una consecuencia política más de la nulidad de una elección.

B. “EL CANDIDATO ELECTO”.

En definitiva, es la persona que más fuerte recibe el impacto de una nulidad de la elección. Al momento de proceder una nulidad de elección es porque el tribunal de alzada tuvo las suficientes razones para decretar dicha medida. No siempre las cuestiones que salen del margen de la sana contienda electoral, son provocadas por los candidatos, sino que muchas ocasiones son provocadas por los candidatos contrarios, o inclusive por su propio partido político, a través de sus militantes, afiliados y simpatizantes.

En materia electoral existe una figura llamada “*Culpa in Vigilando*”, misma que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la define en la siguiente tesis:

PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES¹⁵⁴.—La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica

¹⁵⁴ Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tesis S3EL 034/2004. 1997-2005, Páginas 754-756.

sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que **los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal**, en el artículo 38, que prevé como **obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático**; este precepto regula: a) el principio de respeto absoluto de la norma, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) **la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político— que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual**. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que **el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines**. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de

vigilancia de la persona jurídica —culpa in vigilando— sobre las personas que actúan en su ámbito.

La sanción es para el partido político, sin embargo al no haber previsto la posible sanción así como por su falta del deber de vigilancia, se impugna y se anula la elección, se habrán afectado los derechos político – electorales del candidato, afectación que se confirmará cuando otra persona, a manera de sustituto ejerza las funciones municipales para las que había sido electo y le fue nulificada la elección que le otorgaba el poder.

5. CONSECUENCIAS DE LA FLEXIBILIDAD DEL PRINCIPIO.

El principio de la no reelección, tal como está actualmente contemplado, muestra una gran disparidad social, política y jurídica, además de ser flexible favoreciendo a quienes han venido desempeñando los cargos de elección popular, y en deterioro de los derechos políticos de quienes aspiran serlo, pero que por cuestiones de quienes ostentan el poder, justificándose en la misma ley, no se ha permitido que el poder esté efectivamente en las manos del pueblo.

Sin embargo, la postura que sostengo, es que los derechos fundamentales político-electorales deben ser de aplicación general, debe haber una efectiva aplicación del principio de la no reelección desde su interpretación literal, hasta la exégesis de su verdadera esencia; esto es, no solo debe entenderse el principio de la no reelección, como está en la ley; tampoco debe entenderse sólo en su mero sentido gramatical, en virtud que ni siquiera se contemplaría el derecho a ejercer el cargo como accesorio al derecho de votar, sino que debe de haber una interpretación efectiva y una aplicación eficaz de la representatividad establecida en el artículo 40 Constitucional.

El sistema electoral mexicano, es un modelo a nivel mundial, sin embargo eso no significa que nuestro sistema esté del todo correcto y que garantice los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos.

Si pudiera existir algún culpable, si se le pudiera llamar así, son los legisladores al momento de no prever diversas causas que hoy en día siguen generando conflicto; la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como tribunal de constitucionalidad, es conocer, interpretar, resolver, y crear antecedentes para evitar que a futuro, con el ejercicio de la democracia, se redunde en similares situaciones.

No debe deteriorarse lo que con tanto esfuerzo han realizado las instituciones electorales de nuestro país, ni mucho menos destazar un principio que ha sido base para el desarrollo político de nuestra patria.

CAPITULO 4

CONSIDERACIONES TRASCENDENTES EN LA PONDERACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INCLUSIÓN DE LA REELECCION INMEDIATA A NIVEL MUNICIPAL.

La finalidad del presente capítulo es demostrar que, con la efectiva aplicación e interpretación del principio de la no reelección desde el nivel municipal, la República estará más próxima a la eficacia de la representatividad, democracia e igualdad entre sus habitantes que busca la Constitución General.

1. LA IMPLANTACIÓN DE UNA FIGURA EXTRANJERA EN MÉXICO.

México es uno de los pocos países del mundo que prohíbe la reelección inmediata; esta regla de inmediatez no existía en la Constitución de 1917 ya que permitía que a quien sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, así como al interino, desempeñar nuevamente el cargo de Presidente pasando un periodo presidencial como mínimo; En 1933, fue agregada la prohibición absoluta de la reelección a quien haya desempeñado el cargo de Presidente de la República en cualquiera de sus modalidades, sin embargo en este mismo año, en la segunda reforma constitucional al artículo 115 constitucional, se estableció la posibilidad de reelección no inmediata para los funcionarios municipales, quedando desde entonces, en materia de reelección municipal como lo conocemos ahora.

Según Lorenzo Córdova Vianello, México es, junto con Costa Rica, la única democracia que prohíbe que los diputados y los senadores puedan ser reelectos sucesivamente en sus cargos¹⁵⁵, y no lo dudo, asimismo la reelección de los

¹⁵⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “Reelección inmediata de legisladores y alcaldes”, [en línea] Diario *El Universal*, de fecha 2 de diciembre de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/46525.html> [Consulta: 2 de noviembre de 2010].

munícipes está contemplada en una gran cantidad de países, a los cuales puede ser que les resulte efectivo o no.

Durante la investigación he observado que muchos autores se basan en lo que han estipulado otras legislaciones del orbe, y quieren justificar con ello la posibilidad de la reelección consecutiva en nuestro sistema normativo. Respeto mucho la opinión de cada uno de los que han expresado su punto de vista sobre esta interesante cuestión político-electoral, más no significa que esté de acuerdo; cada Estado tiene su forma de creación de leyes; bueno, aunque en muchos casos, incluyendo a México en otras cuestiones, adoptan una norma de otro Estado, que adecuan para la aplicabilidad intranacional.

Las fuentes formales del derecho son: la ley, los tratados internacionales, jurisprudencia, costumbre, principios generales del derecho, la doctrina y los acuerdos.

La ley, derivada de un procedimiento legislativo, como derecho sustantivo otorga derechos y obligaciones a quienes su ámbito personal, espacial, material y temporal de validez alcance.

La Constitución, es la ley máxima de la Unión, fruto de un poder constituyente que luchó por el establecimiento de derechos para los gobernados, incluidos los derechos político-electorales, el votar y ser votado, los cuales todos los mexicanos tienen derecho, por el simple hecho de ser nacionales.

Los tratados internacionales, ya analizados, están por debajo de la Constitución, y por encima de las leyes generales, siempre que no estén en contra de la Constitución y, tratándose de derechos fundamentales, están considerados a la par que la Constitución Federal. Los derechos político – electorales son considerados como derechos fundamentales en varios tratados internacionales en materia de derechos humanos que, por adhesión o como miembro fundador, el país es

signatario y está obligado a garantizar su respeto y aplicación, no con las demás partes contratantes, sino con los ciudadanos de aquellos Estados-Nación.

La jurisprudencia hace la interpretación sobre oscuridades en la ley, motivando una mejor aplicación del cuerpo normativo, mismas que tienen el carácter de obligatorias para todos; hoy por hoy, es demostrable con jurisprudencia la verdadera esencia del principio de la no reelección.

De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica¹⁵⁶, los principios generales del derecho son criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación que, expresados en reglas y aforismos, tienen virtualidad y eficacia propias con independencia de las normas formuladas en el plano positivo; asimismo Rafael De Piña agrega que dichos principios, son la materia de que el legislador se sirve para la elaboración de las leyes. Estos principios aparecen como el complejo de ideas y creencias que forman el pensamiento jurídico de un pueblo en un momento determinado de su historia; Son las direcciones o líneas matrices según las cuales se desarrollan las instituciones jurídicas¹⁵⁷.

Al respecto, hay muchos principios que son aplicables a la efectiva aplicación del principio de la no reelección, tales como los siguientes: 1) En todas las cosas y muy particularmente en el Derecho, debe atenderse a la equidad; 2) El Derecho nace del hecho; 3) El que no hace lo que debe, hace lo que no debe; 4) Las leyes nuevas deben respetar los derechos adquiridos; 5) El caso se decide por el Derecho común; 6) A cada cual lo suyo; 7) Las leyes deben concordarse unas con otras; 8) No todo lo que es lícito, es honesto; 9) La utilidad de muchos debe preferirse sin duda alguna a la utilidad de uno solo.

¹⁵⁶ Enciclopedia Jurídica, [en línea] <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/principios-generales-del-derecho/principios-generales-del-derecho.htm> [Consulta 4 de noviembre de 2010].

¹⁵⁷ De Piña Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Decimoctava edición, México, Editorial Porrúa, 1992, Páginas 418 y 419.

En cuanto a la doctrina, se observa que está polarizada respecto si es conveniente o no la reelección inmediata sobre los cargos de elección municipal.

La costumbre, que es el conocimiento que se ha transmitido de generación en generación, y la que es la mejor intérprete de las leyes.

Como se observa, en ninguna de las fuentes del derecho está la legislación de otros países. Aquellas pueden ser tomadas como una referencia, pero nada más; porque ni siquiera los tratados internacionales, los cuales, en teoría son pactos que acuerdan varios Estados que lo firman y que, conjuntamente, no deben estar en contra de la Constitución Federal; además, previo a la ratificación, el Senado hace un estudio y adecuación del mismo a nuestra normativa interna; Hasta el momento desconozco la existencia de un tratado internacional que obligue o sugiera la adopción de una ley de otro Estado.

Dentro de las fuentes del derecho también se encuentran las reales y las históricas.

Dentro de las fuentes reales del derecho se contemplan todos aquellos hechos que han sido trascendentes para la determinación de alguna normativa.

La reelección en México ha sido consecuencia de revoluciones sociales y políticas que han definido nuestro actual sistema de normas; por ello, no debemos adaptar las figuras establecidas en el extranjero al derecho mexicano. Al igual que México, otros Estados han generado su legislación en base a las necesidades de su población, por ello es que, a decir de muchos, puede funcionarles la figura de la reelección, aunque dudo de dicha afirmación en muchos casos.

Ahora, no es malo observar y analizar los sistemas extranjeros, y porque no, aprender de ellos, sin embargo no se debe olvidar que somos una nación, cuyas características nos diferencian respecto de las demás naciones; hubo y hay diversidades por las cuales nos declaramos independientes y soberanos; se han combatido los intentos de invasión que han marcado la historia de México; Es cierto que compartimos algunos factores con otros Estados como idioma y/o religión, pero

también es cierto que somos diferentes en cuanto a fines, territorio, pueblo, gobierno, legislación, historia, ideología entre muchas otras cosas más que hacen de México un país único.

Si una figura de una nación extranjera le es efectiva, servirá como ejemplo a otras naciones, sin embargo el principio de no reelección de un lugar y con características propias, analizado en otra región, carece de sentido, porque las tipologías propias de cada Estado-Nación; por ello no debe de copiarse ningún concepto legal, en este caso el de la reelección, sin antes ver las causas que llevaron a dicha nación a establecerla, y con mayor abundancia, hacer un estudio profundo sobre las posibles consecuencias sociales, políticas, jurídicas, económicas y demás que pueda acarrear en nuestro entorno, sobre todo por la acentuación que podría haber en la inestabilidad ya preexistente entre gobierno y gobernados, motivos que hace un bicentenario y centenario de años, respectivamente, causaron revueltas sangrientas dolorosas para suprimir el régimen impositivo de los gobiernos de aquellas épocas en nuestra nación, pero que representaron la base del crecimiento de México en todos los aspectos.

2. LA REELECCIÓN, NO ES UNA SOLUCIÓN REAL Y EFICAZ PARA EJECUTAR LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO.

Está más que demostrado que la reelección no es una solución eficaz para ejecutar los programas de gobierno. La reelección indirecta ha existido, motivo por el cual muchos funcionarios han desempeñado más de una vez un mismo cargo.

Los legisladores son prueba fehaciente de esta afirmación, si bien es cierto que actualmente se encuentra prohibida la reelección para el periodo inmediato, también es cierto que hay burócratas que saltan de un cargo a otro.

Los funcionarios municipales no son la excepción, ya que después del término del desempeño del cargo pasan a ser legisladores para posteriormente retornar a las funciones municipales, o bien seguir en el desempeño legislativo.

El hecho de que vuelvan a desempeñar el cargo los funcionarios municipales, no garantiza la efectividad de la ejecución de los programas emprendidos.

Estoy de acuerdo que la ejecución de los programas de gobierno, dependen principalmente de la liberación del presupuesto por parte de la entidad federativa, sin embargo no es un pretexto para no concluir con dichos programas.

Para que un plan de gobierno municipal sea efectivo, se debe considerar lo siguiente:

- Como pretensión de resultado: el desarrollo integral y la elevación del nivel de calidad de vida de quienes habitan el municipio.
- Como procedimiento para llegar al resultado: un estudio de lo que realmente necesita el pueblo, pensar en el posible desarrollo contemplando las prioridades que haya, el método de ejecución del plan y con qué presupuesto se cuenta, y la fiscalización de los recursos.

Con la propuesta de reforma política se pretende aumentar la calidad de la gestión municipal con mayor tiempo para impulsar los programas de gobierno de largo plazo como los de infraestructura.

La idea no es mala, pero siendo realistas, con la mayoría de los funcionarios municipales sucede lo mismo que con los legisladores, de los 3 o 6 años que tienen de periodo, no alcanzan a desarrollar todos los planes, ni a discutir la totalidad de las iniciativas de ley, y no creo que sea por exceso de trabajo, sino porque desvían su atención con otras cuestiones ajenas a la tarea gubernamental; verbigracia, la manera de mantenerse en el poder y ver la posibilidad de saltar a algún otro puesto dentro del gobierno, por ello no existe razón suficiente para buscar la reelección.

A manera de ejemplo, un poco más típico de la sociedad, son los alumnos de cualquier nivel de estudios a quienes se les encomienda una determinada tarea para una determinada fecha y ellos, teniendo un lapso de algunos días, incluso semanas o meses, lo terminan haciendo un día antes.

Usando el ejemplo anterior, los funcionarios desde que les es encargada su tarea (al momento de la toma de protesta de ley) se dedican a “aprender a gobernar” (como manifiestan muchos de los que están a favor de la reelección inmediata), y recuerdan que tienen tarea que hacer un par de semanas antes de la fecha determinada para la celebración de los comicios, que es, en general, cuando se ven los trabajos de reencarpetamiento asfáltico, desazolvan coladeras, pintan banquetas, parques y arreglan las luminarias públicas fundidas; es cuando entonces, una tarea que tenían para 3 años, la quieren hacer en un par de semanas, lo que conlleva a la ineficacia del desempeño gubernamental y a la inconclusión de las labores propias del cargo municipal en ejercicio.

Ahora, imaginemos el caso de la reelección inmediata; el funcionario en el primer periodo se dedicaría a ordenar al municipio de acuerdo a los objetivos y necesidades, pero no del pueblo, sino los personales o los de personas cercanas a él, para que, llegado el momento, tener preparado el camino para su reelección, con el fin de ejecutar su “plan de gobierno”.

En vez de proponer la reelección inmediata sería más conveniente ampliar los plazos de gobierno a 4, 5 o incluso 6 años; se que de momento suena casi igual, sin embargo las consecuencias que tendría serían mucho mejores que una reelección a los 3 años. En el transcurso del desarrollo del presente capítulo analizaré el porqué; sin embargo haré una breve referencia de los motivos que me permiten plantear dicha propuesta:

- Mayor plazo para desarrollar muchas clases de proyectos.
- Eliminar la probabilidad del desvío de recursos públicos para fines electorales.

- Al no haber elección “intermedia”, no habría una disparidad en contienda electoral, además representaría un menor gasto del erario público para el financiamiento de las campañas electorales.
- El empleo de los programas de gobierno no serían objeto para ejercer presión sobre el electorado.

Sin embargo, de nada serviría ampliar el periodo o, en su caso, sean reelectos si no se tiene el compromiso de acabar las tareas propias del cargo que desempeña, a las que se sujetó por libre albedrío, puesto que por la razón de inscribirse a un partido político, ser aspirante a un cargo, después precandidato, candidato y funcionario electo, es porque conoce y reconoce los efectos, así como las consecuencias, que trae aparejadas el desempeño de alguno de los cargos del ayuntamiento.

3. LA EFICACIA DEL DESEMPEÑO DEL CARGO POR UN FUNCIONARIO EN MÁS DE UNA OCASIÓN.

En el transcurso de la investigación leí una frase de Ángel Soto¹⁵⁸ que es *ad hoc* a éste subtema, el cual reza

“...la excusa de poder consolidar lo obrado, más bien sonó a querer cosechar lo sembrado”.

Por lo que se refiere a la experiencia histórica de nuestro país, es posible encontrar casos que alternativamente podrían constituir ejemplos de la conveniencia o inconveniencia de admitir la reelección y la permanencia en el poder de los gobernantes.

¹⁵⁸ Soto, Ángel, “Seducidos por la Reección en Latinoamérica”, publicado en *Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina*, [en línea], 9 de noviembre de 2007. http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=2156 [Consulta: 8 de noviembre de 2010].

El único caso a favor de la reelección podría ser de Benito Juárez, quien permaneció en el poder de 1857 a 1872. El caso de Porfirio Díaz, a quien en lo particular reconozco toda su gestión, trajo un gran progreso al país, pero no dejó de afectar a ciertos sectores sociales, lo que no permitió que su estancia en el poder fuera del todo buena; Por el contrario, casos en contra de la reelección y la permanencia en el poder puede citarse a quien los historiadores han flagelado, Antonio López de Santa Anna, quien hasta se hizo nombrar como la “Alteza Serenísima”. Otro caso, aunque no se consumó, pero que dejó consecuencias sociales y jurídicas trascendentes, es el de Obregón, que personificaba la ambición del poder y que en su búsqueda por la reelección, causalmente dos de los más destacados candidatos fueron asesinados, Arnulfo Gómez y el General Francisco Serrano, Obregón, prácticamente como candidato único, ganó las elecciones, aunque antes de la toma del cargo, fue muerto en La Bombilla, como retribución a su ambición.

Pero no es necesario irse a ejemplos de hace mucho tiempo, basta con ver la actualidad, en la que no es una sola persona, sino grupos de personas quienes han ostentado el poder y han violado y burlado a la nación completa, por ejemplo, las elecciones presidenciales de 1988, en las que, casualmente, Diego Fernández de Cevallos anunció que el sistema “se cayó”, dejando de recibir los datos distritales impidiendo otorgar los resultados de manera inmediata, dejando en la perpetua duda la legalidad de aquellas elecciones en las que, se presume había ganado Cuauhtémoc Cárdenas; un ejemplo contemporáneo, se dio en las últimas jornadas electorales, en las que candidatos como Minerva Hernández Ramos, del Partido de la Revolución Democrática de Tlaxcala o Marcos Parra López del Partido Acción Nacional de Guerrero, declinan candidatura a favor de candidatos con ideologías completamente polarizadas. Para mí son ejemplos del descaro que existe en la política y demuestra que el único interés de los candidatos y de los partidos políticos es el acceso al poder, no el bienestar social.

Por lo anterior, confirmo que en nuestro país la prohibición absoluta de reelección de Ejecutivo ha sido positiva, no solamente en el pasado, sino también en el presente, ya que dicha negativa ha sido uno de los fundamentos de nuestro sistema político.

La expectativa de sustitución del ayuntamiento cada cuatro o seis años, contribuiría favorablemente a canalizar los intereses de pueblo por vías institucionales; no se debe permitir que se altere dicho orden, la contienda electoral debe ser equitativa y productiva para los gobernados; hoy por hoy, las campañas son sucias, llenas de insultos, de propaganda denigrante, que mas parecen una historia de acción y de dramatismo en los actores políticos, que han hecho que la población se sectorice y se pinte de colores rojo, azul o amarillo, que degeneran la violencia y, consecuentemente, propician condiciones adversas al clima de estabilidad e institucionalidad que, pese a todo, aún subsiste en nuestro fracturado y endeble sistema político mexicano.

En la actualidad, el argumento central para la reelección de senadores, diputados y alcaldes, es la búsqueda de la profesionalización de los funcionarios. Sin embargo, en la reseña de Héctor Gómora Morales del libro de Esteban David Rodríguez demuestra los siguientes datos:

“Entre 1934 y 2000 1,178 legisladores se reeligieron al menos una vez, y por lo menos un centenar acumuló entre 12 y 30 años viviendo de ello (...) en los últimos 64 años, no sólo tuvimos legisladores que llegaron a 30, 24, 21 o 18 años, en sus posiciones legislativas (...) sino también familias, auténticas dinastías que han mantenido su presencia en el Congreso desde 1934, muchas de las cuales siguen ahí, en el siglo XXI, demostrando su ferviente ardor de la vocación parlamentaria, ojo, no sólo del partido hegemónico, el Partido de la Revolución Institucional, verbigracia: la familia Echeverría (más de 15 años en el congreso), los Figueroa (más de 41 años), los Sabinos (más de 20 y una gubernatura actual), los Madrazo (más de 15 años).”

En dicho estudio, también se refiere a las personas, e incluso familias que ponen en duda la alternancia y confirman que la reelección siempre ha existido y que no ha sido del todo buena para el país.

Por ejemplo, menciona que en el PAN la familia ha sido más claramente el núcleo para traspasar las membresías en el Congreso, la familia Ling Altamirano en donde los hermanos Federico y Jorge se han organizado perfectamente para alternar diputaciones y senadurías hasta cubrir 27 años en el Congreso de forma ininterrumpida; la familia Calderón, con más de 21 años en el Congreso y la actual presidencia de la República; la Fernández de Cevallos, los Gómez Mont y militantes como Francisco José Paoli Bolio y Demetrio Sodi de la Tijera, actual jefe delegacional del Órgano Político Administrativo Miguel Hidalgo del Distrito Federal, electo en 2009, que por cierto, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, había anulado dicha elección.

De parte de la Izquierda también está la familia Ortega con más de 24 años en el congreso, y la actual diligencia del Partido de la Revolución Democrática, y personas como Bernardo Bátiz (15 años), Pablo Gómez y Porfirio Muñoz Ledo.

Todos ellos por decir algunos de los más de 1178 legisladores que refiere Esteban David Rodríguez¹⁵⁹, los que han servido tan fervientemente a la sociedad.

Después de saber dichos datos, me cuestiono si ha sido eficaz el desempeño del cargo por más de una ocasión. Si se les preguntara a ellos, por supuesto que sí, ¡vaya! que vivir varios periodos por su vehemente labor legislativa y amor por el desempeño de la representación del pueblo, hasta el pueblo de México saldrá debiéndoles senda su entrega, o como en su época expresó Álvaro Obregón, quien aseguró haber dejado a un lado sus sueños de disfrutar su retiro presidencial en su casa, con su familia, y que regresó (buscando la reelección) porque sentía que debía

¹⁵⁹ David Rodríguez, Esteban: *Los Dueños del Congreso. El poder Legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*, Primera Edición, México, Editorial Grijalbo, 2004, Páginas 327.

hacer algo más por México, argumentos muy iguales a los de López de Santa Anna y Porfirio Díaz en sus respectivas épocas.

De acuerdo con Héctor Gómora, lo conveniente que ha tenido el ejercicio reiterado de dichas personas en los cargos de elección popular, es que se ha traído a México una *“ideología de la clase dominante, sin sensibilidad política alguna, guiado por esquemas teóricos y mecánicas econométricas sustentadas en el rapaz modelo capitalista neoliberal”*¹⁶⁰. Esta demostrado que existen políticos que han hecho más que otros por el pueblo que representan, sin embargo, es poco el sentido de nacionalismo que tienen los políticos.

Otro dato de gran relevancia sobre este autor, referido en varios textos que versan sobre materia de reelección legislativa, lo hace Doralicia Carmona Dávila¹⁶¹, en el artículo “La adicción al poder. Reelección o No Reelección”, en el indica que sin existir reelección inmediata, el 50% de quienes han llegado al Senado y el 12% de los que han sido diputados se han reelecto entre 1933 y 2003. *“Y entre quienes han tenido carreras de 18 a 30 años en el Congreso ¿no se juntan 10 que hayan repetido en una misma comisión!, para especializarse en un tema. ¿Cómo creerles que su fin es la experiencia o la profesionalización?”*¹⁶² ¡Simplemente sin palabras!

Con ese dato, se contesta que no existe efectividad ni eficacia en el desempeño del cargo por más de una ocasión.

Ahora bien, no seré del todo radical, como lo mencioné a manera de exordio de este subtítulo, la repetición del ejercicio de los cargos no ha sido del todo mala; olvidándonos un poco de los fraudes electorales, violaciones a derechos

¹⁶⁰ Gómora Morales, Héctor, Reseña detallada del libro de Esteban David Rodríguez. *Los Dueños del Congreso*, España, Ed. Filosofía, política y económica en el Laberinto, Mayo 2006. Página 2.

¹⁶¹ Carmona Dávila, Doralicia, *Idem*.

¹⁶² *Ibidem*.

fundamentales, humanos, políticos y civiles, la reelección ha traído algunas consecuencias buenas para México.

Respecto a Antonio López de Santa Anna, podemos decir que fue el, pese a que se nos ha enseñado que es el mayor antihéroe y traidor a la nación, quien al derrocar a Iturbide, abrió el paso para que México fuera una República.

Sobre Benito Juárez, fueron muchas las ventajas que trajo a México, como la instauración de la República, la separación de la iglesia y el estado, las leyes de reforma.

Porfirio Díaz, revolucionó al país en materia de tecnología. Durante este período en México creció industrialmente, así como en prácticamente cualquier rama de producción y servicios, haciendo un México económicamente mas competitivo.

En la actualidad, omitiendo a los legisladores, que es más que sabido que el principio de representación proporcional fue para aquellas familias y personas que llevan en las legislaturas periodos completos, así como los presidentes ya mencionados, se han dado casos de presidentes municipales que por su real y efectivo desempeño de la función municipal, han sido reelectos en periodos posteriores, tales son los casos de Mauricio Fernández en San Pedro Garza García Nuevo León, y de Eruviel Ávila en Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Mauricio Fernández fue alcalde del municipio de San Pedro Garza García en el periodo de 1989 a 1991, Senador de la República de 1994 al 2000 y actualmente ocupa la presidencia municipal del mismo municipio por el periodo 2009 al 2012.

Eruviel Ávila, quien desempeñó el cargo en el periodo comprendido entre 2003-2006 y en el periodo corriente que va de 2009 a 2012, aunado a que es el actual candidato a la gubernatura del Estado de México para el periodo 2011-2017.

Como se observa, los casos que han existido de reelección en algunos casos han sido parcialmente convenientes para México, como en el caso de Porfirio Díaz, sin

embargo han sido peores las consecuencias que dejan. En el periodo de Santa Ana, México perdió más de la mitad de su territorio; en el caso de Benito Juárez, hubo una gran inestabilidad política, no se podía hablar de una república democrática y legítima cuando en dicho periodo los poderes de la federación eran nómadas, y aunado a ello, México vivía la invasión francesa; Acierto en la separación del poder de la iglesia, pero no olvidemos que era un país en el que la única religión era la católica, cuestión que causó conflictos sociales sin precedentes.

Porfirio Díaz, abandonó a su suerte a los indígenas, a los agricultores, la mano de obra mexicana, había una paz “forzosa”, y las elecciones eran un fraude descarado.

De todas maneras, exista o no exista reelección, periodo tras periodo se sigue haciendo lo mismo; de hecho, en octubre de 2010, el cineasta mexicano Carlos Cuarón presentó un cortometraje llamado “Una Piedra en el Camino” en el que exhibe como el desempeño de diversos gobernantes de México, desde Iturbide hasta Felipe Calderón Hinojosa, han sido repetición tras repetición.

No comulgo con la idea de que la reelección en la función pública es conveniente para los gobernados, al contrario, en ninguno de los cargos de elección popular debe de imponerse expresa o tácitamente a un gobierno que gozará de una legitimación forzada, inhibiendo la efectividad de la representación democratizada, apegada a los principios constitucionales, y más a nivel municipal, que es la base de la República y punto de contacto más directo entre gobierno y gobernados.

4. REELECCIÓN, ¿EN BENEFICIO DE LOS GOBERNADOS? O COMO MANERA DE MANTENERSE EN EL PODER MIENTRAS SE COLOCA EN UN CARGO O PUESTO DE MAYOR NIVEL JERÁRQUICO.

Mucho se ha especulado sobre la verdadera intención de quienes aspiran ser funcionarios públicos. Todos los candidatos, sin excepción, durante las campañas electorales prometen y, es más, ahora firman ante un notario público los

compromisos a los que se sujetan; usando la táctica del populismo para ganar adeptos.

El populismo es la idea de que la aprobación del pueblo es suficiente para gobernar, pero no es así, la aprobación del pueblo es el medio para llegar al poder, sin embargo para gobernar se requieren de líderes fuertes y partidos políticos bien organizados para desempeñar de manera efectiva las tareas propias del gobierno.

Un líder es una persona a la que un grupo sigue y reconoce como jefe, en México hay varios por que han hecho creer que existe una amplia diversidad de opiniones en cuestiones políticas. En el país se considera líder a alguien que dice lo que la gente quiere escuchar, por ejemplo, cosas que se van a resolver todos los problemas, o que vas a vivir mejor, la guerra contra el narcotráfico, obras públicas, etcétera, y la mayoría de las veces no pasan de ser únicamente promesas, elecciones tras elecciones, gobierno tras gobierno pasa lo mismo.

Carlos Cuarón, en el documental referido¹⁶³, expone frases dichas por los presidentes de diversas épocas como “Creemos en el poder de la democracia”, “lisonjero es el porvenir que nos espera” mismas que no son ajenas a cada candidatura; además todos, al momento de tomar protesta se creen el mesías del cambio que México ha esperado, -“... asumí el mandato de conducir a México en el cambio”- o -“México, votó por el cambio”-, sin embargo no han sido cambios convincentes ni positivos.

La realidad es que llega al ayuntamiento quien más y mejor miente, ganándose la “confianza” de la ciudadanía, y una vez electo y tomando la protesta del cargo, el electorado ha dejado de serle útil, por lo que suele desentenderse de las promesas de campaña. En todo caso le rendirá cuentas a su partido o a otros grupos de interés con el afán de reubicarse en otro lado cuando acabe el periodo que gobierna.

¹⁶³ Cuarón, Carlos, “Una Piedra en el Camino”, en *13 Formas de amar a México*, en coproducción con TV Azteca, México, Septiembre de 2010.

No se requiere hacer un análisis profundo para determinar que se agregó la palabra “inmediata” al texto constitucional para cambiar el sentido del principio de la no reelección. Con dicho término, se permitiría a los funcionarios desempeñar nuevamente un cargo o bien cambiar de función, y en un futuro, estar en posibilidad de regresar al cargo.

Jean Claude Colliard, dice que la no reelección inmediata tiene por resultado no tanto abandonar una función pública, sino más bien cambiar de función, de tal manera que un mandato sucede a otro mientras el político en cuestión espera regresar al que considera más importante¹⁶⁴.

Los funcionarios municipales no son la excepción, ya que después del término del desempeño del cargo pasan a ser legisladores para posteriormente retornar a las funciones municipales, como los casos mencionados en el transcurso de la investigación de Marciano Dzul Caamal, Armando Leyson, Mauricio Fernández y Eruviel Ávila, respectivamente, y eso es una verdad, le pese a quien le pese.

Manlio Fabio Beltrones¹⁶⁵, hace referencia a 2 riesgos en la reelección inmediata:

- La reelección empodera pero a quien ya está en el cargo, por la ventaja que de manera inevitable se deriva de su presencia en medios y ante el electorado. Eso hace inequitativa cualquier contienda.
- Que si la reelección inmediata es, como dicen sus defensores, es tan efectiva, no faltará quien proponga extenderla a los gobernadores y luego al presidente de la República.

Con un segundo período las autoridades y funcionarios se crearían dueños del municipio y obrarían con mala fe y abuso, de por sí, hoy en día se arman planes en que se permiten grandes desvíos de fondos municipales para beneficio personal de

¹⁶⁴ Colliard, Jean Claude, *Ibidem*.

¹⁶⁵ Beltrones Rivera, Manlio Fabio, “De la división a la cooperación”, publicado en Senado de la República, *Op. Cit.* Página 283.

unos cuantos, por ejemplo, en las obras, comisiones bajo la manga por concesiones o licitaciones predispuestas, maquillaje de facturas de pago de servicios y bienes, ente otras más.

Está comprobado con la experiencia histórica, que las personas que han desempeñado un cargo de elección popular, buscarán la manera de seguir siendo el usufructuario del poder.

Y claro, no es para menos cuando ser servidor público te da facilidades, estabilidad económica, contactos, influencias, entre muchas otras cosas; simple y sencillamente se tiene el poder de hacer una infinidad de cosas dentro y fuera de la jurisdicción en la que se desempeñe el cargo. Después de probar las delicias del poder, será difícil dejarlo; se buscará la manera de mantenerse en el poder, ascendiendo a puesto jerárquicamente más oneroso; o mínimo uno igual. De todas maneras en la búsqueda de mantenerse en el poder, la mayoría de los funcionarios aseguran su “liquidación”, en la mayor medida de lo posible, pues total, como bien dijo Obregón respecto de él mismo y sus adversarios políticos –*“Aquí todos somos un poco ladrones, pero yo no tengo más que una mano, mientras mis adversarios tienen dos, por esto la gente me quiere a mí, porque no puedo robar tanto como los otros”*¹⁶⁶. Tan cierto como lo ha sido y es, y si las cosas siguen igual, o se cambian para empeorar el sistema, lo seguirá siendo.

Precisamente, a manera de comentario chusco, pero que reflejar la realidad de la percepción del pueblo de sus gobernantes, en el largometraje de “Las Delicias del Poder” hacen un comentario burlón, pero muy profundo en su sentido, el cual dice - *“queremos que regrese el presidente municipal... que regrese lo que se llevó, porque nos dejó en la calle”*¹⁶⁷ cruel, pero irrefutable.

¹⁶⁶ Blasco Ibáñez, Vicente, *El militarismo mejicano*, 1ª Edición, Valencia, España, Ed. Prometeo, 1920.

¹⁶⁷ Lipkies Iván, *Las Delicias del Poder*, Duración 118 Min. México, 1996.

5. COLABORACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES EN CAMPAÑAS DE LOS CANDIDATOS A ALGÚN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ¿GENERA DESARROLLO Y CRECIMIENTO MUNICIPAL?

Es una práctica reiterada y que difícilmente se deje de hacer. Lo malo de la política es que ir avanzando en dicho medio, es resultado de favores que llega hacer alguien en asistencia de otro. Siempre estaré de acuerdo con el compañerismo, la fraternidad y que gente que tiene una identidad política y de ideales, se apoyen unos con otros. He ahí la clave del éxito para países como Estados Unidos, quienes muchos de ellos llegaron a las Américas en calidad de perseguidos religiosos y otros, con dinero, como manifestación a los altos impuestos de la corona inglesa. En poco tiempo, y con el apoyo de las diversas colonias, crearon un país que hoy en día tiene el PIB per cápita número uno del mundo, colocándolo con el título de “la potencia” y siendo el parámetro de crecimiento económico de todo el orbe. En México, han existido ejemplos de que cuando se une la gente por un fin se logran los objetivos, como el inicio de la gesta de independencia o la revolución mexicana.

El apoyo es importante y es clave del éxito, sin embargo, no se debe hacer en detrimento de la población.

En teoría los funcionarios públicos representan al pueblo, electos por una mayoría simple de quienes ejercieron su derecho de sufragio; por tal motivo deben separar el desempeño del cargo y lo accesorio al mismo, de las actividades que no sean en representación de la gente en donde ejerce una función pública.

Los estatutos de los partidos políticos atentan contra el principio de representación establecida por la Constitución General, puesto que algunos de ellos, hasta tienen apartados respecto de los funcionarios que ejercen funciones públicas, donde se establecen, entre otras cosas, apoyar económicamente al partido, que deben al partido.

Por ejemplo, los Estatutos del Partido Acción Nacional, en los artículos 69 y 70 establecen lo siguiente:

De los Funcionarios Públicos Postulados por el Partido

Artículo 69. Los funcionarios públicos postulados por Acción Nacional deberán desempeñar las funciones que les confieren las leyes, respetando los Principios de Doctrina, el Código de Ética y los programas del Partido.

Artículo 70. Son obligaciones de los miembros activos del Partido que desempeñen un cargo de elección popular:

- a. Aportar las cuotas reglamentarias;
- b. Rendir informes periódicos de sus actividades como funcionarios públicos, y
- c. Acatar las disposiciones señaladas en estos Estatutos y en los reglamentos respectivos.

No obstante con lo anterior, aún se tiene el descaro de establecer que en caso del incumplimiento a lo establecido por los dos artículos precedentes será considerado como un acto de indisciplina. (Art. 70).

Un funcionario público lo es para todos los que representa, por ello se debe deslindar de toda obligación con los partidos políticos que lo postularon al cargo de elección popular.

El problema está desde los estatutos de los partidos, y la obligación tácita que tienen los funcionarios que fueron postulados, ya que además de aportar las cuotas respectivas, que no dudo que salgan del erario público, están comprometidos a hacer actos de proselitismo para los candidatos. Es en esos momentos cuando salen notas periodísticas como la siguiente:

“Acusan a presidente municipal de desviar recursos a campaña de Aguirre”¹⁶⁸.

En dicha noticia, se comunica que el síndico del gobierno perredista de Juan R. Escudero Guadalupe Álvarez Maganda acusó al alcalde de este municipio Porfirio Leyva Muñoz de presionar a los trabajadores y comisarios para asistir a los eventos del PRD-PT y Convergencia, y del desvío de recursos hacia la campaña del candidato de la coalición Guerrero nos une, Ángel Aguirre Rivero; que por cierto ganó las elecciones de finales de enero de este año, lo mas extraño del caso es que hizo tal denuncia en una conferencia de prensa en la que dio a conocer su respaldo a Manuel Añorve Baños, candidato de la coalición PRI-Verde-Nueva Alianza a la gubernatura del estado, esto es, acusó a alguien de algo que el estaba haciendo el mismo, sólo en México.

Definitivamente a los habitantes de un municipio no le sirve de algo que su mandatario se presente en otras comunidades a apoyar a candidatos, sin embargo es una práctica frecuente entre los funcionarios públicos.

Los burócratas municipales, deben de mantenerse al margen de participar en actos proselitistas, para evitar confusiones a la población y desventajas en la contienda electoral; mejor deberían de preocuparse y ocuparse por el eficaz desempeño de sus funciones, en vez de entrometerse en la carrera política de otra persona de otra región distinta a la que gobierna.

6. LA IDEA DE LA REELECCIÓN INMEDIATA COMO CASTIGO O PREMIO DE LA POBLACIÓN AL FUNCIONARIO POR EL DESEMPEÑO DEL CARGO.

¹⁶⁸ Zorroza, José Francisco, “Acusan a presidente municipal de desviar recursos a campaña de Aguirre” [en línea] *Sistema Informativo de Comunicación Puntual*, Acapulco, Guerrero, 3 de octubre de 2010. <http://www.sincompu.net/2010/10/acusan-presidente-municipal-de-desviar.html> [Consulta: 3 de noviembre de 2010].

Uno de los alicientes del presidente en la propuesta de reforma política, es el posibilitar a los ciudadanos para castigar o premiar el desempeño de un cargo con la reelección de un funcionario.

Como ya se ha demostrado, en general, el funcionario público que entra en funciones, le deja de interesar y serle útil el electorado, por lo que suele desentenderse de él. En un supuesto caso rendirá cuentas al partido en el que milita o a diversos grupos de interés con la finalidad de reubicarse en otra parte cuando se termine su función, porque además está asentado en los estatutos del partido político en el que militaba.

En el texto de la reforma, el presidente menciona que buena parte de la ciudadanía ésta inconforme con la democracias, atribuido en buena medida, a que no se cuentan con mecanismos efectivos de manifestar la aprobación o reprobación de los funcionarios públicos, cosa que estoy completamente de acuerdo con él.

Teóricamente, una de las finalidades de la reforma es dar más poder a la ciudadanía para determinar el destino de la vida pública y fortalecer así la democracia; Por ello se propone la reelección inmediata como medio de desaprobación e insatisfacción, o bien como premio a quienes ejecutaron una buena gestión y que, a pesar de ser buenos gobernantes, tienen que dejar el cargo, además motiva la propuesta afirmando que se ampliarían los derechos de los ciudadanos, y se ejercería más adecuadamente el mandato de la sociedad respecto de los cargos de elección popular.

Como ya lo había mencionado antes, la función gubernamental no debería verse nunca como un trofeo o un castigo; en el caso de las personas que han desempeñado un buen gobierno, no se le debe premiarse, en virtud de que dicho sujeto se obligó a desempeñar las funciones; con ello no quiero decir que no se le pueda hacer un “reconocimiento del pueblo hacia su mandatario”; Verbigracia, como hoy en día la gente hace reconocimiento a Benito Juárez, o Lázaro Cárdenas, o a nivel mundial como Nelson Mandela.

A una persona se le reconocerá siempre que realmente haya velado por los intereses de los gobernados. No obstante lo anterior, es aplicable la frase de Mario Vargas Llosa, la cual reza “*Un gobernante puede ser extraordinario, pero no indispensable, el momento en que el pueblo comienza a creer en líderes indispensables, la democracia entra a terrenos peligrosos*”, definitivamente así es, por todas las razones que se han expuesto. En el caso, el terreno peligroso sería ¿otorgarle al pueblo como premio?, no debe haber lugar a esa absurda y ofensiva comparación con un premio.

Ahora bien, no soy de los que demeritan el trabajo realizado por los gobernantes, ni mucho menos echo la culpa de las desgracias a los gobernantes, supongo que gobernar no ha de ser una tarea sencilla, estoy conciente de que el gobierno no lo es un solo funcionario, sino que hay cientos por debajo de ellos, no son sólo ellos quienes podrían atentar contra el patrimonio y la integridad de la nación o de un municipio, sino también los subordinados, que abusando de la confianza y la relación laboral que pudieran tener respecto de cierta persona con un cargo público, hacen atrocidades a nombre del funcionario, cuando no siempre sea la intención del gobernante.

Sin embargo, de todas maneras contemplando lo anterior, aún considero que son pocos los gobernantes que merecen tal reconocimiento, son más quienes merecen el “castigo”, puesto que debemos recordar que un funcionario público eligió estar ahí, y parte del pueblo ha depositado su confianza en él, para desempeñar las funciones propias del municipio, mismas que se comprometió a realizar siempre en beneficio de los gobernados, por ello se debe reprimir a quienes se burlen, abusen y se aprovechen de la función otorgada por el pueblo.

En el otro lado de la moneda, la del castigo. El presidente, con la propuesta de reforma quiere aplicar mano dura contra los malos funcionarios; Que se castigue con la omisión del voto a un funcionario que quiera ser reelecto y que haya ejercido una mala administración, es una broma ¿verdad?, yo me pregunto ¿de que serviría sancionar con el “no votar” a alguien que no se le impidió ejercer un mal gobierno?

Es una justificación que, con el respeto a la buena intención de otorgarle mas poder a la ciudadanía con el planteamiento de reforma en comento, me parece absurda por carecer de sentido y efectividad alguna, el daño ya estaría hecho y sería de imposible reparación.

No obstante lo anterior, la idea de castigar al mal funcionario no es mala, aunque tampoco es novedosa; el problema versa en que la ciudadanía en general carece de responsabilidad y compromiso con la misma ciudadanía, no hay conciencia cívica y existe un gran desconocimiento de los derechos y deberes dentro de la comunidad en que se vive, eso aunado a que existe un desinterés en los actos del funcionario, lo que ocasionaría que en caso de votar nuevamente por él, no sería como premio o reconocimiento, sino lo haría creyendo que el funcionario público hizo su gestión de una manera regular puede tener mayor experiencia para hacerse del cargo nuevamente, y aunque en realidad se la haya pasado robando las arcas del municipio.

7. LA “EQUIDAD” EN LA CONTIENDA ELECTORAL DE REELECCIÓN.

Una contienda electoral, de naturaleza es desgastante para los candidatos, para la sociedad, y bastante onerosa para el pueblo. A través de esta se busca convencer a la ciudadanía de votar por la mejor propuesta para que encabece una administración en un determinado lugar.

Las campañas deben de cumplir con muchos requisitos legales, uno de ellos, es que se desarrollen de una manera equitativa para los contendientes, así como para los partidos políticos, de manera que no se cree una posible tendencia en el electorado.

El artículo 41 constitucional, en su fracción II establece lo siguiente:

Artículo 41.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado....

Como preámbulo al estudio, y posible debilidad del principio en cuestión, considero prudente mencionar la definición que hace María del Carmen Alanís Figueroa¹⁶⁹, respecto de los principios que deben regir a las autoridades electorales, así mismo en la forma en que se deben organizar las elecciones:

- Certeza, Este postulado atiende no sólo a los resultados, sino que implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Legalidad, Reitera el principio consignado en el artículo 16 del propio texto constitucional, para que toda autoridad electoral se ciña en su actuación a lo dispuesto por las leyes.
- Objetividad. Este principio vinculado con los demás, debe otorgar a los procesos electorales y a sus resultados realidad y aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto.
- Independencia. Como manera de asegurar que no se encuentra sujeto a un determinado ente de poder que pueda ejercer presión sobre los resultados de los comicios, así como la designación de funcionarios públicos.
- Imparcialidad. Como principio rector de la función electoral no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo, debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar

¹⁶⁹ Alanís Figueroa María del Carmen, “La aplicación imparcial de recursos públicos y la prohibición de propaganda oficial personalizada como garantías de equidad de la contienda electoral” [en línea] México, Sufragio. *Revista Especializada en Derecho Electoral*, Número 2, Diciembre de 2008-Mayo de 2009, Año 2009, Páginas 36-47, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/ens/ens7.pdf> [Consulta: 4 de noviembre de 2010].

rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional y conocimientos sobre lo que se está resolviendo.

Los servidores públicos de la Federación, de los estados y de los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de mantenerse al margen de los procesos electorales desde su preparación hasta la declaración de validez de las elecciones, y no solo en cuanto hace a su persona, sino en cuanto a los recursos públicos de sus respectivas competencias, presión del electorado, acarreo de personas y demás cuestiones que puedan provocar la inequidad de la competencia entre los partidos políticos y sus respectivos candidatos.

Los recursos públicos sea cual sea su tipo, deben ser aplicados únicamente en los fines populares siempre con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda, y por otro, realizar propaganda estrictamente institucional.

El hecho de que se permita la reelección inmediata podría traer como consecuencia la vulnerabilidad de este principio, en virtud de diversas cuestiones que deben considerarse, como la presión directa del gobierno sobre el electorado, uso de recursos públicos municipales como la propaganda institucional recursos financieros, humanos y materiales.

A. GOBIERNO DIRECTO = PRESIÓN DIRECTA SOBRE ELECTORADO.

Con la reelección inmediata, pueden tenerse consecuencias previas a la elección en el electorado.

Con un candidato a reelección en funciones los programas de gobierno está sujetos a ser condicionados a cambio de la presión con fines electorales.

Por más decente y honesto que sea un funcionario público, ocurrirá este tipo de influencia partidista, y si no el directamente, si a través de su administración a

quienes ofrecerá seguir en su trabajo en caso de seguir en el poder. De todas formas muy probablemente, el candidato y su comitiva buscarían la manera de condicionar los apoyos y/o las obras que por deber y en representación del municipio debe de realizar, lo que en automático representa una inequidad en la contienda electoral a base de la presión directa sobre el electorado.

Aunado a este punto, el funcionario naturalmente, en búsqueda de la reelección desatendería de las funciones propias del cargo, lo que causaría una afectación a la población del municipio.

B. USO DE RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Otro rubro de gran trascendencia; Por un lado habría la posibilidad de desviar los recursos propios del municipio a favor de la campaña de reelección, además de que se actualizaría la inequidad en la contienda electoral.

Debe prevalecer la eficiencia, eficacia y honradez en la administración de los recursos públicos. El desvío y su uso desmesurado afectaría la sana competencia e independientemente de eso, y ponderando el nivel de importancia, causaría grave afectación al municipio.

Para evitar eso, una primera idea sería que el funcionario a reelegirse debería separarse de su encargo, atendiendo a la Jurisprudencia cuyo rubro dice SEPARACIÓN DEL CARGO. SU EXIGIBILIDAD ES HASTA LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES)¹⁷⁰.-donde se indica que para que un empleado de la Federación, Estados y Municipios, para ser candidatos a un cargo de elección, deberán de separarse de su cargo noventa días antes del proceso electoral, lo anterior, para evitar que los ciudadanos que sean

¹⁷⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia 14/2009 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, Páginas 48 y 49.

postulados como candidatos, tengan la posibilidad de disponer ilícitamente de recursos públicos durante las etapas de preparación, jornada electoral, resultados para influir en los ciudadanos o las autoridades electorales.

De todas maneras se vuelve al punto en que deja de desempeñar sus funciones públicas por intereses políticos, solicitaría licencia y de todas maneras no garantizaría el respecto de los recursos públicos municipales, tales como la propaganda institucional, recursos económicos, humanos y materiales, así como programas institucionales, que quedarían vulnerables a ser utilizados con fines electorales de reelección.

a. PROPAGANDA INSTITUCIONAL.

La propaganda institucional es un tema que últimamente ha tomado un auge colosal.

Los partidos políticos y los candidatos tienen el derecho constitucional de acceso a los medios masivos de comunicación.

El Estado, a través del Instituto Federal Electoral es quien distribuye los tiempos de radio y televisión a cada uno de los partidos políticos.

La Constitución prevé el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

Artículo 116...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Así mismo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

Artículo 49.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.
3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.
4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.
5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.
6. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

Los artículos mencionados, están encaminados a la igualdad de circunstancias en cuanto a medios masivos de comunicación para los contrincantes en las contiendas electorales.

María del Carmen Alanís, dice que la propaganda de un funcionario público debe tener el carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en ningún caso dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral¹⁷¹.

El Instituto Federal Electoral, dentro del tiempo que le corresponde al Estado, le otorga a los diferentes entes del gobierno, incluidos los gobiernos municipales, quienes de conformidad con el segundo párrafo del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Esto es, el municipio tiene prohibido emitir la promoción de los logros de gobierno así como de la gestión municipal. Sin que aún exista la permisión de la reelección

¹⁷¹ Alanís Figueroa María del Carmen, *Op. Cit.*, Páginas 36-47.

inmediata, este tipo de información a que tiene derecho un funcionario público, es muchas veces utilizado con la intención de favorecer a algún candidato, hoy por hoy, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto una gran cantidad de medios de impugnación que versan sobre el uso de la propaganda institucional a favor de un determinado candidato a elección popular, ahora bien, en caso de permitirse la reelección inmediata, ¿qué podría esperarse de un funcionario público que busca la reelección para el mismo cargo? La violación sería Inconmensurable; tendría acceso directo a la manipulación de los medios de comunicación masiva otorgadas por el Estado para hacerse campaña propia, aunada a la que por ley le correspondería como candidato a un cargo de elección popular.

Además, algo que es muy cierto, es que los partidos políticos prefieren pagar una multa que les es impuesta en la sentencia de un medio de impugnación que tardó algún par de semanas en resolverse y que además, es liquidada con los recursos del mismo erario público, a cambio de haber cometido el fin de la violación a las leyes electorales; esto es, el candidato y el partido político gana más porque la intención se cumple con el anuncio que en cuestión de segundos le llega al electorado, que pagando una multa de algunos cuantos millones de pesos que a fin de cuentas termina pagando la ciudadanía.

No obstante lo anterior, existe una Jurisprudencia del Tribunal Electoral en la que se establecen los requisitos para el inicio y emplazamiento de procedimiento sancionador ordinario tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público, que en realidad demora la suspensión de la propaganda violatoria del principio electoral de equidad en la contienda.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.¹⁷²-De la interpretación del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁷² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, Páginas 25 y 26.

Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público; d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

No me imagino cuanto tiempo dilate la autoridad electoral competente para determinar todo lo que establece la jurisprudencia mencionada, Considero que deberían tomarse medidas cautelares, como las existentes en el amparo en materia penal y la suspensión del acto reclamado, en lo que se determina si afecta o no con los derechos fundamentales de los candidatos.

Se que, en caso de una medida cautelar de suspensión temporal del acto que se reclama, se atentaría contra la libertad de expresión del candidato favorecido con la propaganda, pero como ya lo he mencionado, hay que ponderar entre las violaciones de derechos cual es el que menos consecuencias de hecho y de derecho podría tener.

b. RECURSOS FINANCIEROS.

El desvío de los recursos económicos de un municipio, es más sencillo que se dé, y más difícil de comprobarse.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134 establece lo siguiente:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(...)

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 116.

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Los funcionarios públicos municipales tienen la obligación de actuar con imparcialidad en todo tiempo, asimismo deben mantener al margen los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos y candidatos, pero ¿será el funcionario municipal lo suficientemente honesto para no aprovechar su acceso y manejo de los recursos financieros del municipio, a favor de su campaña política de reelección? No lo creo, se serviría de tal situación para desviar recursos y aplicarlos a su campaña de reelección, dejando de cumplir con ciertos programas de gobierno o no generando posibles empleos dentro de la corporación municipal, entre muchas otras cosas más.

Arturo Escobar y Vega se pregunta si alguien piensa aún que un presidente municipal que pida licencia ¿no sigue manteniendo el control absoluto de las finanzas municipales? Hoy México no está en condiciones, ni tiene los instrumentos para auditar, para fiscalizar que aquel que manda y pide licencia para buscar el mismo puesto a través de la misma candidatura, se exente de utilizar recursos públicos¹⁷³.

c. RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES.

El tema de los burócratas es otra cuestión con trascendencia política y social que no podemos apartar del estudio de la probabilidad de la inclusión de la reelección inmediata en el municipio.

Ha sido una práctica común que en cada proceso electoral, los burócratas se ven amenazados por los superiores jerárquicos con el fin de inducir el voto por un determinado candidato.

¹⁷³ Escobar y Vega Arturo, *Op. Cit.* Página 275.

Los burócratas son un sector sumamente vulnerable respecto de presión política. Los funcionarios públicos abusan del desconocimiento y la necesidad de los derechos de los trabajadores para usarlos como parte de su promoción política. Unas veces son amedrentados con ser despedidos si no gana determinado candidato, otras veces, de plano les descuentan una quincena para la campaña del partido, muy sonado en el Gobierno del Distrito Federal, otras veces los ponen a repartir propaganda política, otras más son acarreados a los actos de campaña de un candidato, como algún mitin, etcétera, y eso que se trata de una campaña en la que el candidato es otra persona. ¿Qué pasaría si el que contiene a la reelección es su jefe? Serían muy altas las probabilidades de afectación a los empleados del ayuntamiento, en el entendido que el municipio es el encargado de prácticamente todo servicio público, que va desde la recolección de basura, hasta la recaudación de impuestos; ellos no por la necesidad de su trabajo como su fuente de ingresos, no pondrán objeción alguna en hacer lo que su jefe, buscando la reelección les ordene.

Respecto al uso de recursos materiales, pondrían a su disposición la papelería, vehículos, artículos electrónicos como bocinas, altavoces, y micrófonos del municipio en contienda, y hasta pegar su propaganda dentro de los inmuebles del municipio.

Aunque el funcionario a reelegirse deje el cargo por un determinado tiempo, quien se quedaría sería el suplente, quien por una natural lealtad, actuaría en contubernio con el funcionario candidato, y el candidato seguiría gobernando, a través de su suplente y de los servidores públicos del ayuntamiento.

C. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REELECCIÓN.

Otro posible conflicto que sale a relucir versa sobre la cuestión de los partidos políticos y los candidatos a reelección.

María del Carmen Alanís Figueroa¹⁷⁴ hace una apuntada observación cuestionándose si un partido político que postuló a algún representante popular para el primer periodo estaría obligado a postularlo en caso de que decidiera buscar la reelección.

Hoy en día, la forma para acceder al poder es ser postulado por un partido político, contender y resultar vencedor en las elecciones.

Evidentemente en caso dado de que procediera la reforma política, se tendrían que adecuar los estatutos partidarios, puesto que no es algo que este normado.

Sin embargo, si atendemos a lo que se ha visto con la reelección a posteriori, y con los brincos que hacen los funcionarios de un cargo a otro, los partidos políticos ofrecen su respaldo a los candidatos.

Los partidos políticos, independientemente de los fines que constitucionalmente tienen establecidos, son grupos de poder cuyos simpatizantes se protegen entre si para no dejar de estar en el poder, ya mencioné de las cadenas de favores.

Con la reforma, se legalizarían dichos actos, aunque no descarto la posibilidad de que surjan nuevos conflictos.

La reelección como está establecida en la actualidad, ha sido benéfica para los mismos grupos de poder, porque entre ellos mismos se van alternando los cargos, en cambio si se permite la reelección, además de la cantidad de afectaciones a los derechos político-electorales que ya he analizado, traería como consecuencia una lucha interna en los partidos políticos, entonces el apoyo del partido sería para aquella persona que esté mejor relacionada al interior del mismo, en virtud de verse reducidas las posibilidades de que gente nueva acceda al poder.

¹⁷⁴ Alanís Figueroa, María del Carmen, Senado de la República, *Op. Cit.* Páginas. 46-47.

Ahora bien, puede darse la posibilidad de que exista una ruptura del funcionario público con el partido durante la gestión, entonces automáticamente se quedaría sin el apoyo de un partido político que lo postule, a reserva que otro partido lo adopte. Considero que el Tribunal Electoral carece de facultad de obligar a algún partido político designar a una persona determinada como candidato a una reelección.

Supongo que el partido, previo al registro de candidatos tendría que hacer nuevamente la contienda de precandidaturas para determinar su candidato, de todos modos, si el funcionario es designado a contender en las elecciones de reelección se privarían de sus derechos a terceros aspirantes del mismo partido; en caso de que sea designado un nuevo aspirante, al funcionario se le privaría su derecho de reelección, entonces ¿cómo evitarle el derecho de reelección? ¿Acaso sería viable que el funcionario podría someterse a la reelección como candidato independiente?

En la propuesta de reforma se contemplan las candidaturas independientes, lo cual sin realizar algún análisis de las consecuencias, no me parece mala idea, ya que sería como una llamada de atención a los partidos políticos para demostrar que no serían indispensables para acceder al poder, además en caso de candidatos que por cuestiones partidistas no postulen la candidatura de alguien que probablemente podría desempeñar un buen cargo; no obstante, fuera de este último punto, es una idea que tiene a todo el sistema político electoral en su contra; en caso de aprobarse, los partidos políticos perderían el sentido de su existir, se perdería el control del poder, y se postularían únicamente gente que tenga apoyo económico externo, lo cual es ilegal, existiría una disparidad procesal y se afectarían los derechos fundamentales político-electorales de muchos actores políticos, además de que éste buscaría su reelección sin que hubiera impedimento legal que lo detuviera.

En conclusión, habría que abrogar todo el sistema normativo electoral y crear uno nuevo; No es prudente voltear al sistema por una cuestión que, de todos modos, seguiría siendo causante de conflictos y desigualdades en un país democrático que busca la igualdad de oportunidades.

8. “LA EXPERIENCIA EN CARGOS MUNICIPALES” VERSUS LA VISIÓN POLÍTICA-SOCIAL DE UN NUEVO GOBERNANTE.

Otro aliciente de la propuesta de reforma electoral calderonista, es formar legisladores y funcionarios municipales profesionales misma que, de acuerdo a lo explicado en la iniciativa, sólo con la experiencia generada en el cargo se llegará a dicho profesionalismo.

La idea ofrecida suena atractiva y, de hecho conveniente para el efectivo desempeño de las tareas municipales. Sin embargo, no todo lo que brilla es oro, la experiencia, sin duda, será siempre una ventaja sobre quienes no la tienen; a pesar de ello no debe ser ésta una razón de peso para considerar efectiva la reelección inmediata.

De la experiencia se aprende y es la misma la que sugiere que exista una efectiva aplicación del principio de la no reelección en los diversos niveles de gobierno, en virtud de los estragos que ésta ha causado al país.

Además si se permite la reelección inmediata de los munícipes, esto puede bloquear el acceso a los cargos públicos de nuevos prospectos, tal vez más jóvenes y preparados; además la democracia busca la movilidad político-social que permita que los gobernados tengan también la posibilidad de ejercer el poder.

La experiencia puede tener varias fuentes; una de ellas, no dudo que esté en la temporalidad, siempre se requiere de un lapso de tiempo para emprender algo: como un negocio, una carrera profesional, una competencia deportiva, una tesis profesional; empero, no sólo depende del tiempo, sino de la intensidad con que se prepare el funcionario para desempeñar determinada actividad.

En el caso del gobierno de un municipio, la experiencia es necesaria, pero cabe hacer el distingo entre la experiencia efectiva, y no así la temporalidad en el cargo sin eficacia a la ciudadanía. Obviamente se requiere de un tiempo, para cumplir con los

proyectos de gobierno, sin embargo, el plan de gobierno, está compuesto por una pluralidad de proyectos, entonces se requieren funcionarios entregados totalmente a la labor que se comprometieron por voluntad propia, que sean intensos desempeñando la actividad municipal, que tengan la capacidad de subsanar alguna mala decisión, no solo reparándola, sino mejorando aún las circunstancias, ser entregados a la causa y tener la convicción de ser fiel a sus principios, ser honesto en el desempeño del cargo que la ciudadanía les confirió, mirando siempre por la evolución del País.

A. APRENDIENDO LA CARRERA POLÍTICA ¿GOBERNANDO?

El desempeño del cargo durante algún tiempo prudente, necesariamente dará experiencia al depositario del poder, pero eso no garantiza que se forme una carrera política acertada, lo cual dependerá de la forma en que se ejerza el cargo, ya que si se ejerció de una manera escueta, solo tendrá de experiencia su mala administración cobrando una quincena no merecida, o peor aún, viendo la manera de hacer negocio o posibles fraudes, con las facultades conferidas por el pueblo.

Por el contrario, si el funcionario ejerció su cargo de manera correctamente activa, tendrá mucha experiencia que enseñar a sus precedentes.

La experiencia que se adquiere por el simple hecho de gobernar es pobre de calidad; no estoy de acuerdo que una persona aprenda a gobernar, gobernando. Está comprobado en nuestro país que el simple hecho de gobernar no sirve de nada para el pueblo.

Los legisladores son prueba fehaciente de esta afirmación, si bien es cierto que actualmente se encuentra prohibida la reelección para el periodo inmediato, también es cierto que hay funcionarios que saltan de un cargo a otro. Asimismo, algunos funcionarios municipales que después del término del desempeño del cargo pasan a ser legisladores para posteriormente retornar a las funciones municipales, no

obstante está comprobado que no ha sido eficaz el desempeño del cargo por mas de una ocasión por un determinado funcionario.

El problema, no está del todo en la temporalidad, que aunque si puede llegar a afectar, no es un motivo suficiente para establecer la reelección en los ayuntamientos, sino que la mayoría de los funcionarios públicos no tienen el ideal de entrega a su trabajo, en su primer año, presumen ser los funcionarios del pueblo, contratan a las amistades y empiezan a pagar favores recibidos en campaña; comienzan a agarrarle la onda, entender cómo funciona un municipio y las obligaciones a que ahora están sujetos. Se dan cuenta que no es tan fácil como parece, reestructuran el plan de gobierno que traían, y ejercen con un presupuesto pedido por la administración anterior, mismo que nunca será suficiente.

Al segundo año, ya entendiendo la función municipal, y replanteados los programas de gobierno, se empiezan a cumplir algunos de los planes comprometidos en campañas.

Ya en el tercero, con las elecciones nuevamente en puerta intentan ejecutar todo el plan de gobierno planteado y replanteadado, normalmente con fracaso, por la premura del tiempo, por ello nunca alcanza el periodo de gobierno.

Por ello es necesario que un funcionario que llegue al poder cuente con la preparación y profesionalización correcta, y no que este aprendiendo a gobernar ya cuando haya acabado su periodo de gobierno.

B. PREPARACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

Amalia García Medina¹⁷⁵ respecto de la reelección y sobre la hipótesis de la profesionalización de los funcionarios públicos legislativos y municipales se hace la siguiente pregunta –“¿con cuántos años consideraríamos que alguien ya es profesional?”- Ella es partidaria de la no reelección, le parece que se cometería un error en caso de aprobarse, además de que la elección de una parte de los servidores públicos y no así de otros, generará muchos problemas en la estabilidad del sistema político nacional.

Los funcionarios municipales, previo al momento de tomar protesta del cargo, deben de demostrar que están ética, profesional, jurídica y socialmente preparados en cuestiones de administración pública; sumado a lo anterior, deben ser líderes para encabezar a un ente que trabajaran para el municipio.

Considero que gobernar no es tarea fácil, y si menos no se está preparado, sería como mandar a la guerra a un soldado sin armas.

Ana Lilia Ulloa¹⁷⁶, afirma que los funcionarios deberían de tener una formación ética-filosófica y jurídica, encaminada a la construcción de una cultura ética-jurídica tanto de servidores estatales y municipales como de la propia sociedad.

No basta con que los nuevos servidores conozcan la ley (de todos modos muchos funcionarios municipales la desconocen) y cumplir con los requisitos legales para aspirar a la función pública; debe tenerse una magnánima conciencia de lo que implica profesar un cargo público, conjuntamente de saber actuar con rapidez, inteligencia, probidad y efectividad ante una situación de cuidado en los que además anteponga como prioridades del gobierno al ser humano y su realización profesional, familiar y social; debe tener vocación de servicio y tener presente que su actuación influirá para bien o para mal en cientos, miles, y millones de personas, casos como

¹⁷⁵ García Medina, Amalia, “Réplica a Reforma sin DF”, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, *Op. Cit.* Página 215.

¹⁷⁶ Ulloa Cuellas, Ana Lilia, “La Formación Ética, filosófica y jurídica de los servidores públicos municipales y estatales” publicado Gámiz Parral, *Op. Cit.* Página 419.

en Ecatepec o la mayoría de los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal, y aunque no sea juez, debe tener una actitud ética, obviamente sin caer en dogmas ni fanatismos, la cual implica la búsqueda de la justicia social.

En el desarrollo de la gestión municipal, debe prevalecer la educación, la salud y el trabajo, la transparencia, el compromiso y responsabilidad en los proyectos que trasciendan y generen efectos positivos en sus habitantes.

Los nuevos funcionarios deben estar profesionalmente preparados previo a asumir el cargo y no profesionalizarse en lo que gobiernan. Todo aquel que quisiera desempeñar un cargo previamente debería ser evaluado con una serie de pruebas que dejaran ver su profesionalismo y capacidad en el desempeño de un cargo público. El mérito vocacional y la preparación profesional deben anteponerse al tráfico de influencias.

Una persona preparada, electa por sus méritos, no tendrá ningún problema en demostrar y rendir cuentas por sus actos cuando le sea solicitado, así, además de evitar que una persona viciada por un determinado grupo político realice actos nocivos para el Municipio, se fortalecería el sistema de transparencia y acceso a la información pública municipal.

A pesar de lo anterior, al aspirante se le deberían realizar pruebas psicológicas para determinar que se encuentre completamente sano, esto es que no tenga cuadros de depresión, o alguna alteración emocional que pueda afectar el desempeño del cargo. Muchos de los problemas relacionados con los valores y educación de la gente, en general derivan de alguna experiencia mala o algún trauma sufridos, incluso, de la época infantil, los cuales pueden ser minimizados con tratamientos médicos y psicológicos, que al finalizarlos, posibiliten a una persona a acceder al cargo sin que represente un probable problema a futuro para el desempeño de la administración pública del ayuntamiento.

En cuanto a la concepción filosófica de la formación de los servidores públicos, Enrique Arrieta señala que debe ser una síntesis dialéctica de la eticidad individual, particular y única década individuo, a la manera en que ha sido concebida por autores como Soren Kierkegaard y la recuperación de esta misma individualidad a través del reconocimiento de *los otros*, la comunidad¹⁷⁷.

Para ser un ser filósofo, se debe ser reflexivo, dialógico y autocrítico; ser virtuoso en el sentido de ser paciente, analítico y tolerante; manejar con conocimientos lo que lo que sucede alrededor; y ser éticamente virtuoso en el sentido de manejar ese conocimiento hacia una sola dirección, el bien común¹⁷⁸.

La virtud ética debe basarse en la entrega y la dedicación a los demás y en el trabajo desempeñado a favor de una comunidad, ausente de vicios y de intereses personales.

A la sociedad en general, se deben inculcar el conocimiento de los principios, valores y el respeto a los derechos que, por el hecho de ser humanos, se tienen; y honrar en quienes quieran desempeñar un cargo público.

En el aspecto jurídico, sería mejor tener los conocimientos de las leyes y tratados internacionales aplicables directamente en la jurisdicción municipal, en virtud de que de dichas normas se derivan las facultades de los funcionarios y los derechos a tutelar de los ciudadanos.

En la medida en que los servidores públicos municipales estén capacitados cabalmente, podrán confeccionar políticas públicas democráticas; que efectivamente incidan en la comunidad día con día.

¹⁷⁷ Arrieta Silva, Enrique “Reelección o no reelección: tal es la cuestión”, publicado en Gámiz Parral, *Op. Cit.*, Página 406.

¹⁷⁸ *Vid. Cita a Platón por Arrieta Silva, Ibidem.*

La preparación, para cualquier profesión, no es nada más práctica, sino también teórica, Los partidos políticos deberían de tener como obligación la preparación de los candidatos a funcionarios públicos que postulen para que cuando les toque desempeñar un cargo, lo hagan de una manera plenamente eficaz. Y después de concluido el cargo, seguirse preparando para que, dado el caso, pueda volver a desempeñar el cargo demostrando que la reelección puede ser efectiva, mientras no lo será.

La preparación de la profesionalización es el resultado, no solo del desempeño en las funciones públicas, sino también lo es en las aulas, en los libros, en los cursos especiales, en la capacitación, diplomados, especialidades, conferencias, maestrías, etcétera; cuestiones que concatenadas entre si, arrojarán una real preparación política.

Para justificar mi postura y a manera de ejemplo, menciono la carrera judicial en el Poder del mismo nombre, en donde es necesario prepararse, actualizarse y resultar vencedor en exámenes para ir escalando y obtener un cargo de mando superior.

Muchos pensarán que la labor del Poder Judicial es trascendente, sin embargo la función de los poderes de los ayuntamientos, en su respectiva competencia, son igual de trascendentes, notándose un impacto mas directo y general que una resolución de algún juzgado o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hay universidades que ofrecen todo tipo de preparación para profesionalizar a los funcionarios públicos, sólo es cuestión del querer ser un profesional de carrera política.

Con la propuesta de implantación de la reelección, solo se lograría la profesionalización de la delincuencia especializada en materia municipal. Una persona no cambia y no cambiará, y aunque demuestre que hizo algunas cosas por la población, no significa que realmente se no haya embolsado un fuerte porcentaje del erario municipal.

La mayoría de los que buscan la reelección es porque han encontrado una fuente de ingresos bastante prominente, además de querer justificar la inexperiencia o la preferencia que tuvo de sus asuntos personales respecto de los asuntos municipales.

9. SANCIÓN PARA QUIENES NO DESEMPEÑEN EFICIENTEMENTE LA ENCOMIENDA POPULAR DE REPRESENTACIÓN MUNICIPAL.

Lorenzo Córdova Vianello expresó que se “...requiere como condición sine qua non que la propuesta de reelección inmediata de legisladores y alcaldes vaya acompañada de efectivos mecanismos de rendición de cuentas y de control, que impidan la creación de cotos inexpugnables de poder y de abuso del mismo, así como de una efectiva democratización de los procesos partidistas de selección de candidatos.”¹⁷⁹

Como ha señalado Oscar Diego Bautista¹⁸⁰ en su texto “La ética en los servidores públicos”, -“cualquier sistema político que presuma de justo debe castigar a aquellos que realizan actos indebidos, de lo contrario se convertirá en un sistema que fomenta la impunidad. Cuando esto sucede se pierde la confianza y la credibilidad en el gobierno. Además de que le hace daño al país el saber que delincuentes andan sueltos o laborando e el sector público y ocupando cargos de honor”-.

El poder es un factor que a lo largo de la historia, ha sido el causal de conflictos, guerras y grandes tragedias en el mundo; es una ambición de mucha gente que desea ser “El poderoso”, y atrevo a afirmar que mientras exista el humano en la

¹⁷⁹ Córdova Vianello, Lorenzo, “Reelección inmediata de legisladores y alcaldes”, publicado en *Diario El Universal*, de fecha 2 de diciembre de 2009.

¹⁸⁰ Diego Bautista, Oscar, *La ética en los servidores públicos*, México, UPM, 2001, Página 161.

Tierra, el poder será el gran fin de prácticamente todo hombre, y “la ilusión a su ejercicio”¹⁸¹.

Gracias a nuestro sistema normativo, cada vez más son las personas que tienen acceso al poder, seña que ha habido un avance en la ejecución de la representatividad y en la democracia establecida en el Pacto Federal, pese a lo anterior, fácticamente se demuestra falsedad y desconfianza entre los gobernados, muy poca gente es la que cree en el buen desempeño del ayuntamiento y de los gobiernos en general; se describe a los políticos como ambicioso de poder y corruptos, y aunque existen formas para sancionar a los funcionarios públicos que no funjan correctamente con sus funciones, la realidad es que para todo efecto práctico son imposibles de sancionar.

La Constitución prevé tres posibles castigos, pero veamos lo que ocurre:

- a) Sanción política: juicio político;
- b) Sanción penal: previa declaración de procedencia;
- c) Sanción administrativa.

Aun cuando existen controles que pretenden disminuir la corrupción e impunidad de servidores públicos, muchos de ellos establecidos en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y diversos controles legislativos y jurisdiccionales, y aplicados a través de las contralorías internas y otros con organismos protectores y defensores de derechos humanos (aunque tengan autonomía constitucional) resultan insuficientes, incluso algunos, con frecuencia, se utilizan como arma política y su aplicación es selectiva.

Para enfrentar el descontento es indispensable la imposición de límites a los excesos de un poder ilimitado. Por lo que se considera que es factible introducir mecanismos

¹⁸¹ Galbraith, John Kenneth, *Anatomía del poder*, España, Plaza & Janes Editores, 1984, Página 242.

de democracia directa como la revocación de gobernantes para fortalecer el principio de responsabilidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115, lo siguiente:

Artículo 115...

I... Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Manlio Fabio Beltrones cree que los métodos de la democracia directa pueden ser incorporados a nuestro sistema constitucional, debe de aplicarse el referéndum con la finalidad de una posible revocación de mandato, no obstante tendría que ser bien regulada, para evitar abusos, como se ha visto en algunos casos de la América Latina, verbigracia Venezuela con Hugo Chávez.

La revocación del poder es un recurso político, un recurso de vinculación de la ciudadanía con el proceso de gobierno, de reconocimiento jurídico, un mecanismo con el que podría alcanzarse el efectivo seguimiento entre ciudadanos y gobierno de la gestión municipal, además de crear consciencia en los funcionarios públicos electos mediante el voto, que en caso de existir irresponsabilidad hacia su trabajo y hacia con la sociedad, será factible su destitución.

Un proceso democrático no sólo pretende una legitimidad de gobierno, sino asegurar la conducción eficaz de los servidores públicos. Se necesita que los funcionarios municipales sepan que el mal empleo o el indebido ejercicio del poder deben ser penados de manera inmediata.

La democracia, consiste esencialmente en un conjunto de procedimientos que permiten la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas del país, en

donde el ciudadano es el actor, eje principal, el fin y la consecuencia. Por ello es indispensable que los ciudadanos sientan la confianza de manifestar su desacuerdo hacia un representante popular sin temor a una represión gubernamental, siempre y cuando no se afecte la vida y los derechos de terceros, y dado el caso se someta a la consideración de la democracia municipal, la determinación de la revocación o no del funcionario público.

Con la revocación del poder, no solo se daría oportunidad a los ciudadanos de rectificar la política municipal, sino también lo sería para los partidos políticos, funcionarios y órganos públicos.

El desempeño del cargo significa una gran responsabilidad, y quienes lo desempeñen con decoro y honor, deben ser reconocidos por la ciudadanía, además quien ostente el cargo tiene muchas ventajas, facilidades y distingos a los cuales se acostumbra y que después no quiere dejarlos, y es ahí cuando la persona se vuelve adicta al poder. A propósito, existe una frase popular que dice que *en arcas abiertas, hasta el más justo peca*, esto es, si no existen órganos y medios completamente independientes que verifiquen el funcionamiento y eficacia del ejercicio del cargo y dado el caso, lo sancionen, los funcionarios se aprovecharán de ello, siempre resultando afectada la ciudadanía.

Todo el mundo tiene el derecho de postularse a un cargo de elección municipal, lo que no puede hacer jamás es coludirse, mentir, embargar su alma e hipotecar su futuro, con el fin de llegar a un cargo público, con los evidente objetivos de beneficiarse personalmente, devolver los favores prestados y seguir negociando con el patrimonio público.

La revocación del poder maximizará la responsabilidad de los gobernantes municipales, la representatividad del sistema y su gobernabilidad, por ello es indispensable contar con figuras como ella, que traerán como consecuencia el verdadero compromiso por la transparencia, consolidándose la democracia.

Para dar término al tema desarrollado, después de un estudio jurídico-político y social del principio de la no reelección, y conforme se ha ido planteando en el avance de esta tesis, he llegado a las siguientes:

CONCLUSIONES.

PRIMERO. La no reelección, es la prohibición legal para que una persona desempeñe un cargo de elección popular de manera continua, misma que atiende la finalidad de permitir la pluralidad de pensamientos y la alternancia de los ciudadanos en el poder, constituyendo de esta manera, la representación de la República a través del sistema democrático del sufragio efectivo.

SEGUNDO. Dicha máxima, así como la lucha por alcanzar y mantenerse en el poder, han sido factores motrices para las reformas constitucionales y movimientos sociales de gran trascendencia en la historia de México. El principio ha sido interpretado y modificado de acuerdo a los intereses de quienes han ostentado el mando, generando subdivisiones y clasificaciones que rompieron con el sentido del principio de la no reelección.

TERCERO. Los derechos de votar y ser votado son derechos fundamentales político-electorales, por ello debe realizarse efectivamente su interpretación, desde su sentido literal, hasta la exégesis de su verdadera esencia, de esta manera, la aplicación de la representatividad establecida en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será eficaz.

CUARTO. Tanto la reelección, como el principio de la no reelección, son violatorias de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos, No obstante, debe buscarse el menor grado de afectación de los derechos de la ciudadanía en general, en aras de la verdadera representatividad democrática, la igualdad de circunstancias, la protección y efectiva aplicación de los derechos otorgados por el Derecho Constitucional e Internacional para el acceso a los cargos de elección

popular municipal y favoreciendo la alternancia ideológica en quienes detenten el poder.

QUINTO. La actual concepción del principio de la no reelección, muestra una gran disparidad social, política y jurídica; asimismo una flexibilidad que favorece a quienes han venido desempeñando los cargos de elección popular, no permitiendo que el poder esté efectivamente en las manos del pueblo.

SEXTO. En ejercicio de la facultad que confiere el Estado a las entidades federativas de crear sus propias leyes, se ha caído en una desigualdad en la regulación de derechos entre los habitantes del Estado Mexicano; no existe uniformidad en la aplicación, tratamiento y protección de los derechos fundamentales político-electorales, quedando así propensos a ser deteriorados, violados, e inclusive, omitidos. Los derechos político-electorales de los funcionarios municipales suplentes son los más vulnerables en la regulación en las diferentes legislaciones locales.

SÉPTIMO. Los medios que propone la iniciativa de Reforma Política, para alcanzar su pretensión carecen de sentido en muchos aspectos:

Es atractiva la propuesta de “castigar” a los malos funcionarios, sin embargo, el procedimiento planteado no lo es; carece de viabilidad sancionar al mal funcionario con la omisión del voto en la candidatura de reelección, el daño ya estaría hecho; Se requieren de medidas cautelares en el desempeño de la función municipal, otorgándose a la ciudadanía la garantía de seguridad jurídica en el ejercicio de la función pública en el Estado de Derecho.

OCTAVO. La temporalidad para el desarrollo de los proyectos de infraestructura, no es causa justificada para establecer la reelección inmediata. Resultaría más conveniente ampliar los plazos de gobierno a 4, 5 o incluso 6 años; las consecuencias jurídicas, políticas y sociales que tendría serían mejores que una reelección a los 3 años, y se alcanzarían favorablemente los intereses del municipio por vías institucionales y democráticas más apropiadas y menos violentas.

NOVENO. Las contiendas electorales en nuestros días carecen de institucionalismo, de respeto y de propuestas idóneas que puedan ser materializadas en los alcances jurídicos, administrativos y económicos del ayuntamiento; por el contrario, están llenas de propaganda denigrante que generan violencia y la sectorización de la sociedad, que provocan condiciones adversas al clima de estabilidad e institucionalidad que, pese a todo, aún subsiste en nuestro fracturado y endeble sistema político mexicano.

DÉCIMO. Es necesario limitar al poder ilimitado. Es preciso imponer límites a los excesos del poder, por lo que se considera viable introducir mecanismos de democracia directa para evaluar el desempeño del funcionario público, y de ser necesario, se le revoque el poder, de esta manera se ejercería una presión directa sobre el funcionario público para que desempeñe su cargo de la mejor manera posible fortaleciéndose así su responsabilidad hacia con el municipio.

UNDÉCIMO. La profesionalización política no se alcanza con el sólo hecho de ejercer las funciones públicas, sino también lo es en las aulas, en los libros, en los cursos especiales, en la capacitación, diplomados, especialidades, conferencias, maestrías, etcétera; cuestiones que concatenadas entre sí, arrojarán una preparación ética, jurídica, política y socialmente real.

Con la propuesta de implantación de la reelección, solo se lograría la profesionalización de la delincuencia especializada en materia municipal.

DUODÉCIMO. La reelección inmediata de los funcionarios del ayuntamiento, bloquearía el acceso a los cargos públicos de nuevos prospectos, probablemente mejor preparados. La experiencia es necesaria, pero cabe hacer marcar las diferencias entre la experiencia y preparación efectiva, y la temporalidad en el cargo y los resultados arrojados con la administración en función.

DÉCIMO TERCERO. En el desempeño del cargo, el funcionario debe observar, auditar y fiscalizar el estricto cumplimiento de las tareas administrativas que el

personal a su cargo debe realizar, ya que entra dentro de la obligación adquirida de ejercer de manera eficaz el cargo de elección popular.

Gobernar no es una tarea sencilla; no es válido culpar al Ayuntamiento de todo lo malo que pueda ocurrirle al Municipio. Éste no lo conforman estrictamente los funcionarios electos, sino que jerárquicamente debajo de ellos, hay decenas o cientos de personas que pueden atentar contra el patrimonio y la integridad del municipio, quienes abusando de la confianza y la relación laboral que tienen respecto de un funcionario público, llegan a cometer ilegalidades.

DÉCIMO CUARTO. Con la aprobación de la reforma política en materia electoral sería posible la desigualdad de circunstancias entre los contendientes, y entre partidos políticos; los actores políticos en el poder influirían para una determinada tendencia en el electorado, sería bastante probable la aplicación de recursos públicos en campañas, además del uso desmesurado de los recursos humanos, materiales y económicos del municipio; se usarían los tiempos de radio y televisión destinados a propaganda institucional para favorecer al candidato que busque la reelección, entre otras cuestiones más que romperían con la finalidad de los principios rectores de la materia electoral.

DÉCIMO QUINTO. En el momento en que se realice la efectiva aplicación del principio de la no reelección desde el nivel de gobierno municipal, se llegará a un equilibrio democráticamente político, que traerá consigo la medida jurídica y social, que representan fines constitucionales que serán alcanzados siempre en el marco del respeto a los derechos fundamentales político-electorales.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS.

- Adame García, Jorge Carlos, “Constitución Municipal”, en Valencia Carmona, Salvador, El municipio en México y en el mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1ª edición, 2005.
- Aguilar, Asdrúbal. *Código de Derecho Internacional*, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2006.
- Alanís Figueroa, María del Carmen, “Reforma Política, Justicia Electoral”, publicado en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, México, D. F., Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, Nuevo Horizonte Editores, 2010.
- Álvarez Arredondo, Ricardo, *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, Grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002.
- Arrieta Silva, Enrique “Reelección o no reelección: tal es la cuestión”, publicado en Gámiz Parral, Máximo N. *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional, Democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo*. (coordinador) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.
- Barquín Álvarez, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Cuarta Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Proceso para la Biblioteca Jurídica Virtual: Margarita García Castillo y Sara Castillo Salinas, 1994.

- Becerra Chávez, Pablo Javier, “La legislación electoral en el Distrito Federal”, *Antología del Programa de formación y capacitación profesional electoral*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.
- Beltrones Rivera, Manlio Fabio, “De la división a la cooperación”, publicado en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, México, D. F., Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, Nuevo Horizonte Editores, 2010.
- Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Argentina. Editorial Ediar, 1995.
- Blasco Ibáñez, Vicente, *El militarismo mejicano*, 1ª Edición, Valencia, España, Ed. Prometeo, 1920.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1994.
- Caballero Gloria, y Rabasa, Emilio O. *Mexicano; Ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados de 1982.
- Cámara de Diputados, L Legislatura, "Derechos del pueblo mexicano". *México a través de sus constituciones*, T. VIII, México, Ed. Porrúa, 1978.
- Carbonell, Miguel, comenta a Carpio Marcos, Edgar, “La Interpretación de los Derechos Fundamentales”, Publicado en Revista *Ius et Praxis* Año 10 No 1, Lima, Perú, Palestra Editores, 2004.
- Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales*, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.
- Carbonell Sánchez, Miguel, "La hora de la ciudadanía", publicado en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, México, D. F., Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, Nuevo Horizonte Editores, 2010.

- Cárdenas G., Jaime, “Comentarios al artículo 122” en Legislación, Sistema y Proceso Electoral, Antología del Programa de Formación y Capacitación Profesional Electora, 2001, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.
- Carpizo, Jorge, “El principio de no reelección”, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Primera Edición, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", México, Porrúa 1982, pp. 231-156; “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”, en *Nuevo derecho Constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1983.
- Colliard, Jean Claude, “La reelección inmediata y la cuestión de la segunda vuelta presidencial”, publicado en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México, D. F., Nuevo Horizonte Editores, 2010.
- David Rodríguez, Esteban, *Los Dueños del Congreso. El poder Legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*, Primera Edición, México, Editorial Grijalbo, 2004.
- De Dios Calles, Citlallin Batilde, “¡Sufragio efectivo! ¿no reelección?”, en *Memoria del III Congreso internacional de derecho electoral: democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, 4 V., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, IJ UNAM, U. de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.
- De La Madrid, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982.
- Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Apuntes sobre la Transición en el Poder Legislativo Mexicano: La Reección Inmediata, La regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*, México, D.F., Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2008.

- De Piña Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Decimoctava edición, México, Editorial Porrúa, 1992.
- Diego Bautista, Oscar, *La ética en los servidores públicos*, México, UPM, 2001.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Para mejorar la relación entre el ejecutivo y el legislativo", publicado en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México, D. F., Nuevo Horizonte Editores, 2010.
- Emmerich Gustavo Ernesto, "Las Elecciones en México, 1808-1911, ¿Sufragio Efectivo? ¡No Reelección?" publicado Carpizo, Jorge, "El principio de no reelección", *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Primera Edición, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Escobar y Vega Arturo, "Andamiaje Viejo" publicado en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México, D. F., Nuevo Horizonte Editores, 2010.
- Fabris, Sergio Antonio, *Rumbos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Estudios en homenaje al Profesor Antonio Augusto Cancado Trindade., Tomo V., Porto Alegre, Brasil, 2005.
- Ferrajoli, Luis, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, España, Trotta, 1999.
- Fix Fierro Héctor y López Ayón Sergio, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1984.
- Galbraith, John Kenneth, *Anatomía del poder*, España, Plaza & Janes Editores, 1984.

-
- García Medina, Amalia, “Réplica a Reforma sin DF”, Ebrard Casaubón, Marcelo Luis, publicado en Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México, D. F., Nuevo Horizonte Editores, 2010.
 - Gómora Morales, Héctor, Reseña detallada del libro de Esteban David Rodríguez *Los Dueños del Congreso*, España, Ed. Filosofía, política y económica en el Laberinto, Mayo 2006.
 - González Casanova, Pablo, *Democracia en tiempos de crisis*, 1era edición, México, Siglo XXI Editores, 1985.
 - González Flores, Enrique, *Manual de Derecho Constitucional*, México, Textos Universitarios, 1965.
 - Hernández Antonio, María, *Derecho Municipal Parte general*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., 2003.
 - Hernández Espíndola, Olga, *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo I A-B*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1984.
 - Huerta Ochoa, Carla, *Conflictos Normativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 2003.
 - Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Editorial Porrúa, 1991.
 - López Chavarría, José Luis, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Cuarta Edición: México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Proceso para la Biblioteca Jurídica Virtual: Margarita García Castillo y Sara Castillo Salinas, 1994.
 - Martínez Rocha, Reynaldo, *El municipio*, México, Editorial Porrúa, 1987.

-
- *Memoria Histórica Electoral del Distrito Federal*, México, D. F., Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007.
 - Meyer, Lorenzo, “La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940”, publicado Carpizo, Jorge, *Las elecciones en México, Evolución y Perspectivas*, Primera Edición, México, Siglo XXI editores, 1985.
 - Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del municipio del Distrito Federal*, México, Unidad Obrera y Socialista, APN, Frente del Pueblo, 1998.
 - Moreno Díaz Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª edición, México, Editorial Pax-México, 1976.
 - Nacif Hernández, Benito *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.
 - Nava Negrete, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VI L-O México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1984
 - Nikken, Pedro, *La garantía internacional de los derecho humanos*, Caracas, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 2006.
 - Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 1ª ed. ,México, Fondo de Cultura Económico – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
 - Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, Oxford University Press, 2007.
 - Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3ª ed. Madrid, 1927.
 - Quintana Roldán, Carlos Francisco. *Derecho Municipal*, 7ª Edición, México, Ed. Porrúa, 2003.

- Ramírez Guzmán, José Antonio, “Breves consideraciones sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos” publicado en Gámiz Parral, Máximo N. *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional, Democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo* (coordinador), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 2007.
- S/autor *Grandes Biografías de México*, Autores Varios, Volumen V, México, D. F., Editorial Oceano de México, 1997.
- S/autor, *El municipio mexicano*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- S/autor, *Gran Enciclopedia del Mundo*, Barcelona, Durvan, 1967
- Senado de la República, *Reforma Política, Seminario de Análisis*, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México D. F, Nuevo Horizonte Editores, 2010.
- Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1972.
- Trejo García, Elma del Carmen, *Estudio comparativo de la protesta de los funcionarios públicos*. México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.
- Ulloa Cuellas Ana Lilia, “La formación ética, filosófica y jurídica de los servidores públicos municipales y estatales” publicado en Gámiz Parral, Máximo N. *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional, Democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo* (coordinador) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

- Villán Durán, Carlos, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, España, Trotta, 2002.
- Zazueta Carrillo, Laura Wendy, “Revocación del poder” Gámiz Parral, Máximo N. *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional, Democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo* (coordinador) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

HEMEROGRÁFICAS.

- Arana Miraval, Eduardo, "Reelección y el respeto al Sufragio", Publicado en *Revista Contexto Electoral*, Núm. 5, Año 2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.
- Arnaiz Amigo Aurora “Antecedentes del Municipio Mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1977.
- Carpio Marcos, Edgar, “La interpretación de los Derechos Fundamentales”. Publicado en *Revista Ius et Praxis* Año 10 No 1: Palestra Editores, Lima, Perú 409-417, 2004.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “Reelección inmediata de legisladores y alcaldes”, publicado en *Diario El Universal*, de fecha 2 de diciembre de 2009.
- Fuentes Garrido, Iván Ernesto, “Reelección en los Ayuntamientos”, *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. Julio – Agosto 2002, Año 8. No. 4.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reelección Municipal” publicado en *Diario Reforma*, de fecha 04 de enero de 2010. Sección Primera – Opinión, Página 9.
- Noguera Alcalá, Humberto, “Los Tratados Internacionales en el ordenamiento jurídico interno”. *Revista Ius el Praxis*, año 2 No. 2 Talca, Chile, 1997.

- Parra Bedrán, Miguel Ángel, "El Poder Judicial en la Constitución del estado de Guerrero", *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, Número 1, Enero-Junio, Año 2003.
- Rey Cantor, Ernesto "El bloque de constitucionalidad, aplicación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos", publicado en *Estudios Constitucionales, Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Centro de Estudios Constitucionales, Chile, Editorial Librotecnia, Noviembre de 2006.
- Sirvent Gutiérrez Consuelo, "Reelección de los legisladores en los Estados Unidos Mexicanos" publicado en *Quórum Legislativo 96*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2009.

LEGISLACIONES Y DOCUMENTOS HISTÓRICOS.

- Carranza, Venustiano, "Adiciones al Plan de Guadalupe" 12 de diciembre de 1914.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.
- Diario Oficial de la Federación, DOF, México, de los días 22 de enero de 1927, 24 de enero de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 12 de febrero de 1947 y el 23 de diciembre de 1999.

- Díaz Mori, Porfirio, *Plan de la Noria*, Noviembre de 1871 Consultado en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-024/2000, [en línea] Sentencia de fecha 21 de marzo de 2000, Actor: Partido Acción Nacional, Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en www.te.gob.mx, [consulta: 19 de octubre de 2010].
- Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-115/1999 [en línea] Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 25 de agosto de 1999, Actor Partido Revolucionario Institucional, Autoridad Responsable: Sala Auxiliar en materia electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila. Disponible en: www.te.gob.mx [Consulta: 15 de octubre de 2010].
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guanajuato.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Leyes Constitucionales de 1936.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Semanario Judicial de la Federación.

CYBEROGRAFÍA.

- A 90 años sin el "Varón de Cuatrociénegas" Milenio Diario, 21/05/2010, <http://www.milenio.com/node/449011>
- Alanís Figueroa María del Carmen, “La aplicación imparcial de recursos públicos y la prohibición de propaganda oficial personalizada como garantías de equidad de la contienda electoral” [en línea] México, Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral, Número 2, Diciembre de 2008-Mayo de 2009, Año 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/ens/ens7.pdf> [Consulta: 4 de noviembre de 2010].
- Baltierra, Francisco, "El principio de la no reelección en México". <http://franciscobaltierab.wordpress.com/>
- Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, Presentación de Iniciativa de Reforma Política, [en línea], Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=51465> [Consulta: 24 de agosto de 2010].
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. www.cddhcu.gob.mx
- Carmona Dávila, Doralicia, La adicción al poder. Reelección o No Reelección, [en línea] México, Universidad de Guanajuato, INEP, Internet para el profesional de la política. http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=81 [consulta: el 28 de octubre de 2010].
- Centro de Información de las Naciones Unidas en México. www.cinu.mx
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos. www.corteidh.or.cr
- Diario “El Universal”. www.eluniversal.com.mx

- Diario Reforma. www.reforma.com
- Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2010 [en línea]. www.rae.es [consulta: noviembre de 2010].
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx
- El Colegio de México. www.colmex.mx
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx
- Enciclopedia Jurídica, [en línea] <http://www.encyclopedi juridica.biz14.com/d/principios-generales-del-derecho/principios-generales-del-derecho.htm> [Consulta 4 de noviembre de 2010].
- Madero, Francisco I. Plan de San Luis, Documentos facsimilares, [en línea] PRI, Comisión Nacional Editorial, México, 1976, Página 20. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/plasan/Plan_San_Luis.pdf [consulta: 28 de noviembre de 2010].
- Opinión Consultiva OC-2/82. [en línea] Corte Interamericana de los Derechos Humanos. www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf [Consulta: 28 de octubre de 2010].
- Organización de Estados Americanos. www.oas.org
- Partido Revolucionario Institucional. www.pri.org.mx
- Red de Conocimientos Electorales ACE. http://aceproject.org/index-es?set_language=es

- S/autor *200 años de ser orgullosamente mexicanos*, Gobierno Federal, México 2010.
http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1342:08-de-noviembre-de-1871-plan-de-lanoria&catid=123:noviembre&Itemid=224
- S/autor *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, [en línea] Porrúa, México, 2010, [Consulta 18 de octubre de 2010]
http://www.banxico.org.mx/billetesymonedas/didactico/billetes_FabCaractHis/billFabricActual/biojuarez.html
- S/autor, “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”. [en línea] Instituto de Investigaciones Legislativas. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados,
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf [consulta: 18 de octubre de 2010]
- Secretaría de Gobernación [en línea],
http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados [consultado el 10 de marzo de 2011].
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. www.scjn.gob.mx
- Soto, Ángel, “Seducidos por la Reelección en Latinoamérica”, publicado en Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, [en línea], 9 de noviembre de 2007. http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=2156 [Consulta: 8 de noviembre de 2010].
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. www.te.gob.mx
- Zorroza, José Francisco, “Acusan a presidente municipal de desviar recursos a campaña de Aguirre” [en línea] *Sistema Informativo de Comunicación Puntual*, Acapulco, Guerrero, 3 de octubre de 2010.

<http://www.sincompu.net/2010/10/acusan-presidente-municipal-de-desviar.html> [Consulta: 3 de noviembre de 2010].

RECURSOS AUDIOVISUALES.

- Cuarón, Carlos, “Una Piedra en el Camino”, en “13 formas de amar a México”, México, 10 minutos, en coproducción con TV Azteca, 2010.
- Lipkies, Iván, “Las Delicias del Poder”, México, 118 minutos, 1996.