

La exigencia del requisito de separación del cargo en la reelección

Luis Fernando Landeros Ortiz¹

Daniela Tiznado Velázquez²

Introducción

Tras la serie de reformas en materia electoral del año 2014, surgieron a la luz nuevas figuras, a nivel nacional y subnacional, inéditas en su regulación y por ende en su operatividad. Una de ellas es la adopción de la reelección consecutiva para regidores y diputados locales (en el segundo ámbito de los mencionados) que además de romper el paradigma fundacional del sistema político mexicano, que con lo ya mencionado, en una relación causa-efecto, posee algunas peculiaridades en su aplicación, mismas que se ven reflejadas en las disposiciones legales vigentes que lo regulan.

Además del análisis histórico de la figura de la reelección, se pretende realizar el que se refiere al énfasis del requisito de la separación del cargo y su relación con el principio de imparcialidad consagrado en el artículo 134 constitucional que incide, de manera directa, en los servidores públicos, relacionado además con la equidad en la contienda.

Si bien, el propósito del trabajo resulta en el análisis, las conclusiones abarcan una serie de necesidades detectadas en la regulación jurídica de la separación del cargo como requisito para acceder a la elección consecutiva.

¹ Maestro en Derecho área Corporativa en la Universidad Panamericana Campus Aguascalientes. Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. landerosortiz@gmail.com

² Licenciada en Comunicación Interinstitucional por la Universidad La Concordia. Presidenta del Consejo Municipal de Ixtlán del Río, del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. danielatiznado04@gmail.com

Antecedentes históricos de la reelección en México

Durante 80 años, las disposiciones constitucionales mexicanas, nacional y subnacional, manifestaban expresamente la imposibilidad de que quien ocupara un cargo de elección popular lo pudiera seguir haciendo, al término de su periodo, en el mismo. Esto es, por cuestiones históricas de las que se derivaron algunas sociopolíticas, se encuentra aún vedada la reelección a nivel de titular del ejecutivo (presidencia de la república y gubernatura de las entidades federativas) y, con algunos bemoles, la reelección de legisladores federales y locales así como la de miembros del ayuntamiento.

La reelección presidencial, y entiéndase con ello la totalidad de los cargos que implican la titularidad de los poderes ejecutivos en los estados de la república tiene su antecedente en la Constitución de 1917 no solo como una disposición positiva, sino como mito fundacional del estado mexicano emanado de la revolución de principios del Siglo XX, pues es el corolario con el que Francisco I. Madero publica el Plan de San Luis por el que anima a la población a levantarse en armas tras desconocer la victoria del General Porfirio Díaz en la elección presidencial de 1910.

Así, en el manifiesto promulgado el 5 de octubre de aquel año, Madero convoca a la población del país a levantarse en armas el 20 de noviembre siguiente, en contra del régimen de Díaz a fin de establecer elecciones libres y democráticas, mientras él asumiría un gobierno provisional. Adereza el documento con el compromiso de respetar las obligaciones gubernamentales contraídas antes de la fecha, ser escrupuloso en el uso de los fondos públicos, la promesa de restituir a los campesinos las tierras que les hubieren sido arrebatadas por los hacendados, así como la proclamación del principio de la no reelección.

En este sentido, el Plan en su punto 4º señala textualmente: “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”, y firma, como lema “Sufragio efectivo. No reelección” anteponiéndolo al lugar y fecha de emisión y al nombre de Madero, esto último en clara referencia a que, según consta en los anales, ese

había sido el lema del Plan de La Noria por el que un joven Porfirio Díaz había denunciado el proyecto de reelección, que al parecer se proponía indefinida, del entonces presidente Benito Juárez.

En ese lema, Madero sintetizó la característica antidemocrática que poseía el porfiriato: no obstante la serie de avances en la industria, el comercio y las relaciones exteriores, por citar algunos ejemplos, las constantes reelecciones de Díaz³ dejaron honda huella en el colectivo como el rasgo distintivo de la administración.

Sin embargo, la reelección presidencial no es que hubiera estado acendrada en la naturaleza política del ejecutivo mexicano. A nivel nacional solamente 12 personas ocuparon en más de una ocasión la titularidad del poder: López de Santa Anna (11 veces), Díaz (9 veces), Gómez Farías (5 veces), Juárez (4 veces), Bustamante, Bravo y de Herrera (3 veces), y Anaya, de la Peña y Peña, Canalizo, Miramón, Zuloaga y Salas (2 veces). En la mayoría de esas ocasiones, el presidente en funciones solicitaba permiso para atender cualquier cantidad de revueltas que le impedían estar en la capital por lo que se nombraba un presidente interino que asumiera momentáneamente las funciones administrativas, caso recurrente con Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, que intercambian la primera magistratura del país 5 veces cada uno, de abril de 1833 a enero de 1835, es decir, en promedio gobernaron 60 días en 22 meses .

³ Porfirio Díaz inicia su largo periodo presidencial el 27 de noviembre de 1876 como encargado del Poder Ejecutivo derivado del Plan de Tuxtepec y termina el 25 de mayo de 1911, con breves interrupciones de Juan Nepomuceno Méndez (del 6 de diciembre de 1876 al 16 de febrero de 1877) y de Manuel González (por un periodo completo del 1 de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884), a sabiendas de que al ser González su compadre, solo sería considerado presidente *de facto*. Las reelecciones de Díaz se dieron en los periodos de 1888, 1892, 1896, 1900, 1904 y 1910, periodo este último que no alcanzó a concluir por renuncia.

Robustece la afirmación hecha con anterioridad el dato que solamente cinco presidentes en funciones, se han presentado a elecciones a un nuevo mandato: Antonio López de Santa Anna, José Joaquín de Herrera, Benito Juárez, Porfirio Díaz y Álvaro Obregón⁴

Es decir, la reelección la proscribió Madero a partir del pretexto ideal para concluir con el periodo presidencial “indefinido” del General Porfirio Díaz, y no porque fuera una exigencia tras años de estabilidad de la república. Dos argumentos adicionales se perfilan para tal conclusión: el primero tiene que ver con el hecho de que la proscripción se hace sobre la posibilidad de que los titulares de los poderes ejecutivos de la nación (presidente y gobernadores) se presenten nuevamente a las elecciones una vez concluido su mandato, sin embargo no existe dicha prohibición a los cargos de elección popular de los organismos colegiados de gobierno, como pueden ser los miembros de las cámaras de senadores, diputados federales y locales y ayuntamientos de los municipios. Es decir, de lo que se trata es de que cuando el poder se deposita en un solo individuo, éste no se perpetúe en el poder. En segunda instancia la evidente contradicción en la frase que se repitió como mantra durante los años dorados de los gobiernos emanados de la revolución, a veces como epígrafe y a veces como rúbrica, en todos y cada uno de los comunicados oficiales de las oficinas y dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales. Si el sufragio es efectivo como voluntad ciudadana, y si la voluntad fuera la de “premiar” al servidor público que en su mandato se hubiera conducido con los principios de rectitud y honestidad que requiere su cargo, debería entonces permitirse la reelección.

Tan fuerte cundió la frase y permeó entre todos los estratos sociales, sobre todo en la burocracia, que no se conoce una disposición jurídica por la cual se establezca que dicho lema era de escrita obligación; en cambio, es de sabido conocimiento que bajo dicho concepto no solamente se concibió la lucha armada revolucionaria, sino que la refundación nacional posterior (denominada con otro oxímoron como de la revolución institucionalizada) tiene su base en el mencionado axioma.

⁴ en 1928, después de haber ocupado el cargo en el periodo 1920-1924, con una modificación constitucional *ad hoc* de por medio.

La reelección legislativa y de ayuntamientos en México

La reelección legislativa estuvo permitida pues, durante los años recientes, con la salvedad de que dicha reelección no podía ser de manera consecutiva, sino que habría de mediar un periodo igual al del cargo entre una elección y otra. Fue conocido pues, la forma en como varios personajes burlaron la “aparente” prohibición, reeligiéndose tres o seis años después, según el caso, tiempo que no desaprovecharon utilizándolo para ocupar algún otro cargo de elección popular.

A partir de las reformas de 2014, entonces, lo que se regula es la reelección inmediata en ciertos cargos. No pasa desapercibido del análisis descrito anteriormente, que reviste un costo político con una connotación negativa proponer, siquiera, la reelección presidencial, por lo que los únicos susceptibles de dicha condición serán los que integran órganos colegiados como los legisladores y ayuntamientos.

La reelección consecutiva para legisladores federales y locales, y los ayuntamientos (en adelante, entiéndase así el concepto de reelección para los fines del presente trabajo) se implementa pues, en un sistema que está diseñado para que no exista. Más allá del discurso, el complicado sistema electoral mexicano, producto de la desconfianza, no encuentra regulación operativa para la reelección, por lo que al día de hoy existen una serie de disposiciones que por primera vez serán aplicadas durante un proceso electoral híbrido, tanto nacional como local, que involucra, además de las elecciones presidenciales, la renovación de las cámaras de diputados y senadores federales ambas; por si fuera poco, treinta entidades federativas por lo menos tendrán una elección local de ayuntamiento, diputados locales o gobernador.

Instaurada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reelección se permite al reformar los artículos 59, 115 y 116 reconociendo, básicamente la posibilidad de los senadores de ser electos por dos periodos consecutivos, y de los diputados de ser electos hasta por cuatro consecutivos, es decir, en ambos casos hasta por doce años. Ordena asimismo a los constituyentes permanentes en el ámbito subnacional, a permitir la

reelección de los integrantes de los ayuntamientos por un periodo adicional⁵ y de los legisladores locales hasta por cuatro periodos, quedando en posibilidad de cada legislatura hacer la propuesta respectiva del número definitivo, en razón de las circunstancias locales.

Uno de los principales problemas que circundan el proceso de reelección es la diversa regulación que deberá emitirse en aras de la equidad en la contienda y el uso y posible abuso de recursos públicos entre los postulados que son servidores públicos, y la relación entre la reelección y las figuras de candidaturas independientes y comunes; la reelección de quienes han sido postulados por una coalición, la determinación del partido o de los partidos políticos postulantes o la garantía de conseguir la novedosa equidad de género.

El complejo sistema electoral mexicano se ha ido robusteciendo al paso de los años; incluso posee como una de sus características la de que, por lo menos desde su democratización al ciudadanizarlo, las reformas legales se han sucedido cada vez que concluye una elección nacional. La figura de la reelección pues, está basada en un sistema en el cual no tenía cabida hasta hace algunos meses. Si bien proscribía la reelección consecutiva de manera absoluta para titulares del ejecutivo, también es cierto que la figura no es totalmente desconocida dentro del sistema nacional, pues permitía de cierta manera la de legisladores y municipales, sin embargo, pese a construir regulaciones y esquemas de campañas, fiscalización, registro de candidatos, etc., no ha regulado dos aspectos fundamentales, en sus ámbitos reglamentarios, como pueden ser el principio de neutralidad y equidad y la operatividad de la figura de la reelección.

El principio de neutralidad y equidad en la contienda

Desde 1917, el artículo 134 constitucional preveía el principio de neutralidad en el ejercicio de la hacienda pública:

Artículo 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria,

⁵ Esta circunstancia siempre y cuando el mandato del ayuntamiento no sea superior a los tres años.

y para que se presentes proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

A partir de 1982, se robustece el artículo con los principios de “eficiencia, eficacia y honradez” en la administración de los recursos públicos de que dispongan el gobierno federal y el del Distrito Federal, entonces administrado ejecutivamente por un Departamento dependiente del gobierno federal.

Tras las discutidas elecciones de 2006 y su posterior reforma legal, las disposiciones relativas al principio de neutralidad de la función pública y equidad en la contienda, se impulsaron hasta llegar al texto constitucional con tres párrafos añadidos (sexto, séptimo y octavo) para quedar de la siguiente manera:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados⁶ y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

⁶ En 2016 se reforma el párrafo, no de manera sustancial, para añadir conceptos como ‘entidades federativas’ y ‘demarcaciones territoriales de la Ciudad de México’

En esta nueva reforma, y las que se constituyeron en 2008 y 2016 pueden ser analizadas a la luz de las prohibiciones que pueden ser indexadas de la siguiente manera:

- El aprovechamiento de programas sociales con fines electorales
- El uso de recursos públicos en perjuicio de la equidad en la contienda
- El uso de la imagen de un servidor público en perjuicio de la equidad de la contienda
- La asistencia de servidores públicos en eventos políticos de carácter proselitista
- La difusión de informes de labores
- La difusión de propaganda gubernamental que no sea de carácter institucional o con fines informativos

El uso de recursos públicos en campañas electorales, y no solamente hablando de recursos públicos (pueden ser recursos humanos o materiales) fuere, ahora se consigna en el artículo 41 constitucional como una causa de nulidad en las elecciones. Coincidimos con (Martínez, 2014: 13) cuando añade textualmente que “fruto de la reforma electoral de 2007, se incluyeron en el artículo 134 constitucional, disposiciones en materia de uso de recursos públicos y de contenido de la propaganda gubernamental, cuya finalidad inequívoca fue la de tutelar principios de evidente cariz electoral: imparcialidad y equidad”.

Cabe mencionar que el artículo 134 se encuentra dentro del Título Séptimo, que tiene por destino regular las Previsiones Generales constitucionales, es decir, no es una norma propiamente electoral, sino más bien relacionado con la preservación de la integridad del erario y, en todo caso, regular el buen uso de recursos públicos de una manera general, y no precisamente en materia electoral. Sin embargo, en una legislación en donde la premisa es que ‘si no aparece en la Constitución no será norma que obligue’, por muy absurdo que esto sea, creemos también que es el lugar idóneo, si de lo que se trata es de disminuir el abuso de los funcionarios públicos en las campañas electorales considerando los recursos que se encuentran asignados a su disposición.

Tras la reforma de 2007, las disposiciones que fueron añadidos al artículo 134 son:

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer a los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos que se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones electorales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Si bien el primigenio artículo 134 se limitaba a establecer las reglas para las contrataciones y adquisiciones del gobierno federal, se fue construyendo un blindaje al mal uso de los recursos, añadiéndose al paso del tiempo, disposiciones como los principios de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez en la administración de los recursos públicos.

Este artículo posee al menos los siguientes elementos para su estudio:

- a) Una modalidad específica del principio de imparcialidad, que obliga a los funcionarios del estado a aplicar sin distingo de preferencia particular, en relación

con los partidos políticos, los recursos monetarios, humanos o materiales que administren en razón de su cargo.

- b) El establecimiento de una serie de reglas dirigidas hacia la propaganda gubernamental, bajo cualquier cariz de comunicación social, dirigidas a regular su uso de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y evitar su uso para beneficio personal de los servidores públicos, despojándola de toda apreciación subjetiva (nombres, imágenes, voces, símbolos) que impliquen promoción personalizada.
- c) Delegar al legislador la atribución de establecer un régimen sancionador específico por la violación de las normas en los estados, asumiendo el legislador federal el propio para sus efectos.

Podemos concluir, que la normativa vigente busca regular los principios de imparcialidad, explícito en el artículo 41, y de equidad en la contienda electoral. Este último sin parangón, ya que subyace en las reformas recientes del 134 constitucional. Se busca, pues, que existan los mecanismos suficientes para que en las campañas electorales los contendientes se encuentren en un equilibrio artificial y propiciado por la propia ley. Dicho equilibrio versará sobre la participación en calidad de igualdad, la razón de proporcionalidad en la distribución del financiamiento público y en la asignación de tiempos de estado en los medios de comunicación masivos, en el entendido de que no se habrá de poner el riesgo la competencia inherente a los procesos electorales influenciada por el poder público en su desarrollo y resultados.

La restricción de la separación de los cargos públicos

En su aspecto doctrinal, las restricciones al derecho al sufragio pasivo, se analizan en sus orígenes en el supuesto de que, en gobiernos civiles, se limita a separarse del cargo con una temporalidad, a aquellos que, ocupando determinados cargos en el ejército o tareas de seguridad pública, pretendan presentarse a los comicios. Posteriormente dicha restricción se extiende a titulares de secretarías de estado, cargos judiciales, de autoridades electorales y por extensión a otros organismos autónomos, con el objetivo de no alterar la equidad de la

contienda gracias a los recursos (humanos bajo el mando, en un inicio y extendido a monetarios y reales).

En el propio texto constitucional se hace eco de esa restricción, por considerarlo de suma importancia, imponiendo medidas que evitaran la utilización del propio cargo para favorecer los intereses políticos personales y hasta de entenados políticos. De esta manera se prohíbe que los funcionarios de alto mando puedan contender en una elección, excepción hecha de haberse separado de su encargo, formal y materialmente, en el tiempo que la propia disposición constitucional establece como requisito.

Si bien entre 1917 y 1933 se encontraba permitida la reelección legislativa consecutiva, la norma era omisa en cuanto a imponer la separación del cargo para acceder a la reelección.

La separación del cargo en el contexto local

En un sistema en donde las disposiciones constitucionales federales pasan absorbidas a los terrenos subnacionales, no existe discusión para replicar las normas federales en los demás estados de la república; menos lo es para la exigencia de la separación del cargo en el caso de los destinatarios locales, entiéndase diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

Acostumbrados a que las disposiciones sean copiadas sin ajuste a la idiosincrasia local, en este caso al imponer un potestativo (hasta cuatro periodos) dejó en manos de los constituyentes permanentes de los estados la posibilidad de regular las disposiciones relativas a la reelección, así como la viabilidad de sus requisitos entre los que se encuentra, la separación del cargo.

Por poner un ejemplo, en la regulación de la figura en el Estado de Aguascalientes, se contempla como requisitos de elegibilidad, tanto para legisladores como para miembros de ayuntamiento, no desempeñar cargos de elección popular de alguno de los tres órdenes de gobierno, salvo que se separen del mismo por lo menos noventa días antes de la elección.

¿Por qué la separación del cargo? Todos los servidores públicos tienen a su disposición recursos materiales, financieros y humanos adscritos a las áreas que dirigen, espacios en los medios de comunicación y la posibilidad de utilizar su imagen y su nombre para destacarlo públicamente. (Calles, 2017:26) afirma que la separación del cargo es la principal medida que se está considerando para garantizar el uso adecuado de la función pública, para aquellos servidores que busquen la reelección.

En esencia, el funcionario público que se presenta a una nueva elección para su mismo cargo, se ve impedido a continuar con él debiendo separarse de manera formal y material evitando con ello la posible mal utilización de los recursos que se asignan para el ejercicio de sus funciones, en relación con la campaña electoral.

Dicha disposición se antoja inútil en la práctica debido a los siguientes puntos que merecen un análisis más profundo:

a) La naturaleza de la candidatura del pretendido a reelegirse es distinta al que se presenta por vez primera a la contienda

Para el análisis de este punto, se propone analizar el extracto de la siguiente sentencia, emitida bajo los autos del SUP-RAP-15/2009, donde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo que

“Los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas (de gobierno), en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.”

Es decir, no debe dejarse de lado que el proceso electoral por el cual se ha de renovar un poder público, en específico el periodo de obtención del apoyo ciudadano a través de campañas electorales se trata de una contienda de ideas donde el partido en oposición tiene

todo el derecho a esgrimir argumentos que contrasten su percepción política ante la del partido en el poder. Sin embargo, el hecho de sobre-regular las disposiciones relativas a quien se encuentra en el poder, tratando de que no emita opiniones, generalmente positivas, de su administración, provocará el efecto contrario al de equidad en la contienda que se quiere garantizar.

En una primera instancia, debemos afirmar que todo acto realizado por funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo, obedece a una agenda, conformada por una ideología, programa o plataforma que, dentro de todo, fueron presentadas de manera obligatoria por el partido político postulante y hechas suyas por el entonces candidato, además de manera pública. Ello obliga a que los logros o aciertos (según se quiera ver) de la administración, al igual que sus limitantes o fracasos, son del dominio público entre los votantes, y más aún, durante la contienda por la reelección, “la valoración que haga el electorado con respecto a la oferta actual está ligada indefectiblemente al cumplimiento de su oferta política anterior”, es decir, si consideramos que el elector votará a favor (aprobandando la gestión) o en contra (reprobando la gestión) de aquel que se postule para la reelección, será precisamente por haber comparado la propuesta del candidato contra las acciones llevadas a cabo durante el periodo para el cual fue elegido, la coherencia del gobierno emanado de sus filas con lo ofrecido previamente (Martínez. 2014: 48).

En otras palabras: “No es admisible una distinción tajante en cuanto a la competencia de los partidos para difundir sólo sus postulados, plataformas y programas, sin estar habilitados para divulgar, asimismo, las acciones y políticas públicas que de ellos derivan, porque la actuación del gobierno y la percepción ciudadana que de ella se tenga constituyen datos decisivos para las aspiraciones electorales tanto del partido gobernante como de los opositores” (Martínez, 2014: 49)

La premisa del elector como gran juzgador que premia o castiga a la administración del que pretende reelegirse, resulta porque en general las decisiones del electorado no son sino juicios acerca de las actuaciones previas de los gobernantes electos mediante el sufragio. Por ende será en extremo difícil que el aspirante a reelegirse no pueda manifestar los logros de su administración como no es posible, en aras de la equidad en la contienda, permitir que la oposición debata sobre las acciones de gobierno de su contrincante ni de emitir juicios de valor acerca de dichas actividades.

Aún más, con o sin reelección, la oposición debatirá necesariamente durante la campaña cuestionando fuertemente las políticas emanadas del partido y candidato a reelegirse sin más limitación que lo que la ley dispone. Es decir, el candidato a la reelección tendría prohibido hablar de sus acciones de gobierno en contraste con las promesas de campaña, de acuerdo al 134, mientras que su contrincante podrá valorar negativamente dicha política y las acciones emanadas de ella.

En una disparidad de criterios, la Sala Superior ha resuelto que si un presidente municipal participa con un discurso proselitista en un acto de campaña del candidato de su partido, se debe limitar la libertad de expresión de manera justificada porque se trata de evitar que los funcionarios presionen al electorado con el objetivo de tener elecciones libres y auténticas, sobre todo en tratándose de un alcalde que, por su naturaleza, las actividades tienen un impacto mayor en las condiciones democráticas de las elecciones. Aunque el caso del que hablamos (RAP 75/2008) fue una sanción impuesta al presidente municipal de Puebla capital por un acto celebrado en día domingo, la Sala fue tajante al señalar que ese hecho no libera al funcionario de su responsabilidad por ser día inhábil, ya que la investidura de presidente municipal la posee la persona durante todo el tiempo del cargo. En el RAP 74/2008, resuelto unos días después, el criterio se reitera, ahora en el caso del alcalde del municipio de Juárez en Chihuahua, a quien se le indicó que la investidura no la perdía siquiera por haber solicitado y obtenido licencia a su cargo para acudir al acto de campaña.

Ambos antecedentes no sentaron precedente al resolver el RAP 75/2010, pues ante una nueva ponderación, la Sala Superior calificaba como “excesiva” la limitación y “no necesaria en una sociedad democrática” que la asistencia de un servidor público en funciones a un acto de campaña de su partido “se circunscribiera a una mera concurrencia testimonial, pasiva o no activa” por estarle vedado el derecho a una manifestación acerca, por ejemplo, de su programa de gobierno.

Finalmente, la Sala Superior concluye en que la falta debe tener dos elementos esenciales para su subsistencia: el uso de recursos públicos y que sea un día considerado hábil de labores. La crítica responde a si la exigencia de un servidor público, una vez electo, debe renunciar a la simpatía o militancia de carácter electoral de su partido, y lo que sería más grave, al derecho de enunciar su convicción filosófica, a fin de no ser imparcial durante el ejercicio de su encargo. Más aún si tuviera la oportunidad, dicho funcionario, de expresar su antipatía en contra de una opción distinta a la suya, ante el escenario de influencia entre aquellos que gobierna, ¿no correspondería a una acción política natural y sería descabellado llamarlo parcial?

La naturaleza de la candidatura es distinta del que pretende reelegirse, pues como afirma (Calles. 2017: 27) “si un servidor público pretende reelegirse, la posibilidad de un inadecuado uso de recursos a su disposición para posicionar su imagen surge desde el momento en que entra en funciones y no necesariamente se reduce a las campañas electorales”

Espinosa :65 concluye que “una premisa básica de un Estado democrático es evitar que la presencia e intervención del Estado, asfixie las condiciones de competencia electoral, de tal manera que su exclusión (la del Estado) como participante de la contienda es una exigencia del carácter libre y auténtico de toda elección democrática”, sin embargo, pese a lo tajante que pudiera considerarse la afirmación anterior, también es menester señalar que el sistema

electoral tiene como principal característica precisamente la de ser una gran maquinaria provista de varios engranajes cuyo movimiento alteran otra secuencia del sistema, por lo que, coincidimos con el mencionado autor en que “faltaría revisar el resto de los engranes de la maquinaria para verificar su alineación (...) de tal manera que las reglas que propenden a generar equidad en la contienda política no terminen por propiciar la segregación del ciudadano del activo debate político-electoral , como pieza fundamental del proceso deliberativo ordenado a la toma de decisiones públicas.

b) La inoperatividad del órgano colegiado por causa de la separación del cargo de la mayoría de sus miembros ante la posibilidad de la reelección

El argumento más sólido para evitar la separación del cargo, es el relativo a la inadmisibilidad de que los órganos colegiados sufran de una parálisis obligada al no contar con elementos para su debida integración.

Como se veía en el proemio del presente trabajo, las particularidades de la figura atañen a que se dé no en organismos unipersonales, sino en órganos colegiados como el legislativo federal, el local y los ayuntamientos. Ante la posibilidad de que una gran mayoría de senadores y diputados federales en su momento, diputados locales o presidente municipal, regidores y síndicos, pretendan la reelección, la necesidad de la separación del cargo, no solo de aquellos electos en su carácter de propietarios, sino también de los suplentes, provocaría la imposibilidad de la integración para el trabajo colegiado de las cámaras, congresos o cabildos, amén de la consecuencia de continuar con las actividades inherentes a los puestos, cumplimentando los programas de actividades ordinarias y en su caso extraordinarias.

Las propuestas deben versar, entonces, por establecer mecanismos que regulen las disposiciones fuera de los parámetros conocidos ante figuras inéditas. Para los efectos, nada cambiaría la renuncia de un servidor público si desde el inicio de su mandato se encargó de

promover su imagen violentando la “equidad” en una contienda que comenzará tres años después; añádase a esto la parálisis de las funciones de los organismos colegiados cuyos integrantes deban renunciar para encarar la reelección.

Como conclusión final, y al no existir casos paradigmáticos en la jurisprudencia, ni estudios sobre el particular en la doctrina, resulta un tema susceptible de ser estudiado a profundidad a partir de los hechos a acontecer durante el proceso electoral inédito que tendrá su jornada electoral en 2018, calificativo obtenido a pulso, no solamente porque se llevarán a cabo elecciones federales y de manera concurrente en 30 entidades federativas, sino porque por vez primera, en el ámbito subnacional, se podrá ejercer la figura de la reelección, vedada para los integrantes de los colegiados legislativos federales, sino hasta la elección intermedia de 2021.

Referencias

- Andrade, Eduardo. 2010. Derecho Electoral. México: Oxford
- Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/345> (Consultado el 16 de mayo de 2017)
- Calles, Mónica. 2017. Reelección, una reforma inacabada, en Gaceta Electoral No. 66, México: Instituto Electoral de Tamaulipas (pp. 23-29)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2017-02/CPEUM_24022017_0.pdf (Consultado el 16 de mayo de 2017)
- Gilas, Karolina. Artículo 134 constitucional. Criterios relevantes. Líneas Jurisprudenciales. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Articulo_134.pdf (consultado el 15 de mayo de 2017)
- Martínez, Roberto. 2014. Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Nohlen, Dieter. 2004. Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica
- Plan de San Luis, en <http://www.bibliotecas.tv/zapata/1910/z05oct10.html> (consultado el 7 de mayo de 2017)