PALABRAS PARA LA SESIÓN “DERECHO A LA REELECCIÓN” DEL TALLER *JUZGAR CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS*

Ciudad de México a 24 de junio de 2021

Reyes Rodríguez Mondragón

Buenas tardes.

Es un honor para mí participar en esta sesión sobre “Derecho a la reelección” en el marco del taller *Juzgar con Perspectiva de Derechos Humanos.* Quiero agradecer a la Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado de Coahuila, a la Academia Interamericana de Derechos Humanos y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la oportunidad de comentar y reflexionar sobre el tema.

La doctora Yessica Esquivel y el magistrado Sergio Díaz han planteado de manera integral las cuestiones más relevantes sobre lo que implica la figura de la reelección y la manera en la que se puede incluir una perspectiva de derechos humanos al momento de estudiar este tipo de casos.

Por lo tanto, centraré mi participación en la forma en la que esta perspectiva ha sido aplicada en algunos precedentes de la Sala Superior. En concreto, sobre un asunto que ha generado debate y que es la forma de interpretar la obligación que tienen las y los candidatos de separarse del partido que los postuló originalmente, si pretenden reelegirse por otro partido.

Definición de la reelección

La figura de la reelección fue introducida en nuestro sistema jurídico, mediante la reforma constitucional político-electoral de 2014. Durante el debate legislativo, el constituyente destacó en particular dos ventajas de la reelección:

1) Que propicia la rendición de cuentas de los funcionarios que busquen contender por el mismo cargo, a quienes los electores podrán premiar o castigar con su voto; y
2) Que favorece la profesionalización de la carrera política de quienes buscan mantenerse en su puesto.

Si bien estas ventajas son positivas para dar continuidad a los programas de los gobiernos y mejorar la calidad de su ejercicio del cargo, la experiencia comparada nos muestra que es necesario un desarrollo institucional que transparente su ejercicio para que la ciudadanía pueda hacer una evaluación de sus representantes y cumplir así con los objetivos de la reelección.

La reelección así plantea una relación que parece limitarse a la relación del electorado con sus gobernantes. Sin embargo, al analizar algunos de los artículos constitucionales que también sufrieron reformas para adaptarse a la figura de la reelección de senadores y diputados federales (artículo 59), munícipes (artículo 115) y legisladores locales (artículo 116), se pueden identificar otras particularidades que le asignan un peso especial a los partidos políticos.

Por ejemplo, **la exigencia de que el funcionario interesado en reelegirse debe ser postulado por el partido que lo lanzó originalmente, y la limitante que señala que se debe renunciar con anticipación al partido postulante si su pretensión es postularse por medio de otro partido**.

En este punto, es posible advertir que en el modelo de reelección con el que contamos, se da una interdependencia entre los diferentes valores constitucionales, de tal manera que, al momento de discutir sobre esta figura, en realidad estamos razonando sobre **tres derechos distintos**.

En primer lugar, **el derecho a ser votado** de la funcionaria o funcionario público que busca reelegirse. La Sala Superior considera que la reelección es una modalidad del derecho a ser votado, pues permite que el funcionario que ha sido postulado por un partido pueda contender otra vez por su mismo cargo al terminar su mandato.

Sin embargo, esta modalidad del derecho a ser votado no es un derecho que se da en forma automática. Es decir, no es suficiente con que el funcionario busque su reelección o incluso se registre como precandidato o candidato a la elección consecutiva. Es necesario que cumpla con los requisitos previstos en la Constitución federal y la normativa legal.

En segundo lugar, **el derecho de autoorganización** que tienen los partidos políticos para elegir a los candidatos que postularán para contender en las elecciones, ya sea postulaciones nuevas o permitir la reelección de algún funcionario.

En diversas ocasiones, nos hemos encontrado con que este derecho se contrapone con el derecho que tienen los funcionarios de ser votados, puesto que los partidos políticos pueden optar por no postular nuevamente a sus funcionarios por distintas razones, por ejemplo, para garantizar la paridad de género, o para cumplir con acciones afirmativas o, simplemente, por considerar que existen mejores propuestas electorales.

Finalmente, esta figura involucra el **derecho a votar** con el que cuenta la ciudadanía, pues es la que decidirá en última instancia si las candidaturas que buscan la reelección permanecen o no en su cargo.

En conclusión, el modelo de reelección en México debe entenderse como una modalidad del derecho a votar y ser votado, que está condicionada al derecho de autoorganización con el que cuentan los partidos políticos y limitada por los requisitos previstos legal y constitucionalmente.

Esto es relevante para entender que, en México, la figura de la reelección es un modelo en el que coexisten estos tres derechos y que juzgar con la perspectiva de derechos humanos implica su maximización, sin dejar de observar su equilibrio.

Finalidad de la separación respecto al acceso a la reelección

Ahora bien, para juzgar con perspectiva de derechos humanos en asuntos relacionados con la figura de reelección, es necesario entender cómo es que a través de estos tres derechos se pretende proteger las

normas constitucionales y legales, y, a la vez, se busca maximizar estos derechos en cada caso concreto.

En las últimas resoluciones que emitió la Sala Superior sobre la restricción que se impone con respecto a la separación de un funcionario de su partido político de origen, cuando busca la reelección por un partido diferente, se transparenta este ejercicio por maximizar los derechos humanos.

En los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución se establece que la postulación a la elección consecutiva solo podrá ser realizada por el mismo partido o partidos integrantes de la coalición que postularon al candidato por primera vez, salvo en los casos en los que el funcionario haya perdido o renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato

A diferencia de otras disposiciones, no existe una explicación clara sobre el fin de esta restricción, por lo que es necesario llevar a cabo un análisis integral para identificar los valores que se pretendían proteger con esta norma.

Aharon Barak sostiene que cuando el texto constitucional no contempla, de manera explícita, los fines de restringir un derecho, es posible derivarlos del resto del texto, así como de la naturaleza del derecho en cuestión[1].

[1] Aharon B. (2017). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*., trad., de Gonzalo Villa Rosas. Lima: Palestra Editores, pág. 294.

Al estudiar los enunciados sobre la restricción que se impone respecto a la separación del partido de origen para contender por otro partido, se puede advertir que prevalecen dos elementos:

1) Por un lado, la primera parte de la restricción hace referencia a que la postulación para la elección consecutiva solo la puede hacer el mismo partido o partidos que postularon al funcionario por primera vez.
2) Por otro lado, la segunda parte parece indicar una posible excepción a esta restricción, y es la relativa a la situación en la que un militante pierde o renuncia a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Al analizar esta restricción de manera integral, se puede interpretar que se hace una referencia a un vínculo partidista que solo existe para los militantes que no hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En ese sentido, se puede concluir que una de las finalidades de esta disposición es fortalecer el vínculo que existe entre los partidos políticos y sus militantes.

Ahora bien, en los últimos casos resueltos por la Sala Superior, se suscitó otra situación que se debe tener en cuenta:

¿Qué pasa en el caso de los no-militantes? ¿Esta restricción también les es aplicable?

Últimas sentencias de la Sala Superior

En los últimos meses, la Sala Superior emitió dos criterios en torno a si la restricción de separación del partido de origen para contender por el mismo cargo, pero postulado por otro partido, aplica para los no-militantes.

En la sentencia **SUP-REC-322/2021 y acumulados,** se determinó que **la regla de separación no aplica** para los casos de los munícipes que no militan en un partido, mientras que en las sentencias **SUP-JDC-498/2021**, **SUP-REC-319/2021 y acumulados,** así como **SUP-REC-327/2021**, se decidió **que la restricción sí es aplicable** para el caso de los legisladores no-militantes.

Para llegar a estas decisiones, se analizó la diferencia entre "militantes" y "simpatizantes" con el fin de discernir si hay casos en los que se justifica la extensión de esta restricción para los integrantes de los ayuntamientos y legisladores locales que busquen la reelección por un partido político, pero en su calidad de candidatos externos, es decir, como no-militantes.

La figura de "simpatizante" es una forma de participación política de los partidos, desarrollada en los últimos años para formalizar el apoyo de la ciudadanía, sin la necesidad de la membrecía o afiliación al partido. Esta modalidad les ha permitido a los partidos políticos ampliar y diversificar su oferta electoral y su base de apoyo[2].

[2] Gauja, A. (2014). "The construction of party membership." En *European Journal of Political Research,* pág. 10.

Por otro lado, un partido puede registrar a un militante como tal cuando este cumple con las reglas establecidas para su incorporación. Ese registro viene aparejado de derechos y obligaciones señalados en el artículo 40 de la Ley General de Partidos Políticos con los que no cuentan los no-militantes, tales como la postulación a los cargos de elección popular y el refrendo o renuncia a la militancia.

Sin embargo, un no-militante o “simpatizante” sí puede postularse a cargos de elección popular si las reglas internas del partido lo permiten.

De ser el caso, en primera instancia, se puede decir que este tipo de candidatura externa no puede renunciar a una calidad de militante con la que nunca contó.

Por lo que, en estos casos, la Sala Superior tuvo que decidir en qué circunstancias es necesario maximizar el derecho de los funcionarios a ser votados y en cuáles se debe de priorizar el vínculo de los partidos políticos con sus militantes.

Para llegar a una solución, la Sala Superior identificó, en cada caso, el tipo de cargo del funcionario, así como las tareas que desempeña y el tipo de vínculo con el partido político que lo postuló.

A través de un análisis constitucional de los artículos 115 y 116, se podía advertir que, en el caso de los ayuntamientos, el propósito primordial de los cargos es lograr la operatividad del gobierno del municipio.

De esta forma, el fin de las autoridades municipales consiste en la resolución de problemas de un territorio a través de la toma de decisiones colegiadas.

En consecuencia, el vínculo que los munícipes no-militantes mantienen con su partido político es débil, además de que no existe una equivalencia funcional a la militancia de la cual los "simpatizantes" puedan separarse. Por lo tanto, no se justifica extender una restricción que está prevista estrictamente para los militantes.

Esta situación cambia cuando nos referimos al caso de los legisladores que no militan en un partido, sobre todo, si consideramos que el vínculo entre un partido político y un legislador de un grupo parlamentario es fuerte, de acuerdo con el rol que juegan los partidos en un congreso.

Los partidos tienen diversos alcances en la operación del órgano legislativo y, en última instancia, en la legislación que emite. Otra forma de analizar este vínculo es cuando se reconoce que los partidos políticos buscan, a través de sus grupos parlamentarios y bancadas, una acción colectiva que les permita posicionar agendas partidistas para lograr fines electorales[3].

De esta forma, la diferencia entre las tareas de los integrantes de un ayuntamiento y los legisladores da como resultado un vínculo, un control y una representación distinta para los no-militantes que ejercen esos cargos y los partidos políticos que los postularon.

Por lo tanto, a diferencia del caso de los munícipes, los legisladores sí establecen un vínculo fuerte del cual pueden separarse o perder al salir de un grupo parlamentario. Y por ello, a diferencia de los munícipes, a ellos sí les es exigible separarse del grupo parlamentario antes de la

[3] Merhon, C. (2014). "Legislative Party Switching." En Martin, S., Saalfeld, T. y Strøm, K. (Ed.) *The Oxford Handbook of Political Science,* pág. 12.

mitad de su periodo, si es que quieren buscar la reelección abanderados por otra fuerza política.

Además, esta decisión hace más costoso el fenómeno conocido como transfuguismo parlamentario.

La reelección en México es un fenómeno aparentemente novedoso, pero que ha operado desde la reforma de 2014.

El interés social y político que ha despertado esta modalidad del derecho a ser votado puede observarse en la tasa de intento de reelección. Por ejemplo, en el actual proceso electoral, un 65% de las y los legisladores federales que buscaban la reelección al cargo, lo lograron.

Además, si bien las cifras varían por entidad, en promedio un 25 % de los congresistas locales intentó reelegirse al menos una vez en el periodo entre 2014 y 2019[4].

Esto permite ver que existe la necesidad de desarrollar y fortalecer esta modalidad de participación política.

Al entender este derecho a la reelección como una posibilidad del derecho a ser votado, podemos, como juzgadores, integrar la perspectiva de derechos humanos respecto de las limitantes y restricciones que condicionan este derecho.

Es imperativo resaltar la necesidad de hacer una interpretación de estas limitaciones a los derechos políticos y electorales de forma restrictiva y

[4] Medina, O. y Bárcena, S. y Téllez, J. (2021). “Reelección legislativa local en 2021 (parte I)”. En *Nexos.* Disponible en: https://federalismo.nexos.com.mx/2021/06/reeleccion-legislativa-local-en-2021-parte-i/

no extensiva. Salvo que, al hacerlo, se alteren condiciones constitucionales sobre la figura jurídica en cuestión. Ese fue el caso de los legisladores no militantes.

En los casos mencionados, integrar una perspectiva de derechos humanos implicó aplicar, de manera distinta, una misma restricción, dependiendo de las funciones que ejercían en su encargo, lo que permitió que:

1) Se cumpliera, según la voluntad ciudadana, el objetivo de la reelección como un mecanismo de rendición de cuentas; y
2) Se desarrollara la participación política al interior de los partidos, según los principios de autoorganización y autodeterminación partidista.

En ese sentido, como juzgadores, debemos tener en cuenta que al juzgar con una perspectiva de derechos humanos no solamente se vela por las partes involucradas, sino también por el ejercicio de los derechos en un marco constitucional con interdependencia de valores y condiciones democráticas.