

# Primeras lecciones de la reelección municipal y la posible afectación al principio de equidad en la contienda. Casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2018

*Municipal reelection and electoral level playing field: first lessons from Mexico*

Alejandra Tello Mendoza (México)\*

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2020.

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2020.

## RESUMEN

Este artículo expone cuáles son las primeras lecciones que se pueden obtener de la reelección municipal respecto a la posible afectación al principio de equidad. Para ello, se analizaron los casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionados con denuncias de supuestas infracciones al artículo 134 constitucional y con actos anticipados de campaña en los primeros ejercicios de reelección municipal después de la reforma de 2014, que reintrodujo esa figura. A partir de dicho trabajo se observa que la separación del cargo no es garantía de buena conducta de las y los servidores públicos y que, en realidad, cualquier

---

\* Politóloga y maestra en Derecho Electoral. Profesora-investigadora de la Escuela Judicial Electoral. [alejandra.tello.m@gmail.com](mailto:alejandra.tello.m@gmail.com).

candidata o candidato puede incurrir en violaciones al principio de equidad en la contienda, se busque o no la reelección.

PALABRAS CLAVE: reelección, reelección consecutiva, equidad, servidoras y servidores públicos, artículo 134 constitucional, justicia electoral.

## ABSTRACT

This paper intends to show what are the first lessons of municipal re-election related with the equity principle. It was analyzed the cases resolved by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary in which it was claimed the violation of the constitutional 134 article and anticipated campaign events. It is observed that temporary removal from office is not a guarantee of good conduct by public servants and that in reality any candidate may incur in violations of the principle of equity in the race whether or not they seek re-election.

KEYWORDS: re-election, consecutive re-election, equity, public servant, constitutional 134 article, electoral justice.

## *Introducción*

**S**i bien, por diversas confusiones históricas, la figura de la reelección no goza de buena reputación en México (Dworak y Hill 1998), se reintrodujo en los ámbitos legislativo y municipal del sistema electoral en dicho país por dos importantes razones: propiciar nuevos mecanismos de control y rendición de cuentas, así como profesionalizar el trabajo legislativo o, en su caso, dar continuidad a los proyectos municipales de mediano y largo plazo.

Sin embargo, han sido muchas las dudas acerca de si dicho mecanismo, tal como fue incorporado en la reforma de 2014 —por la naturaleza del sistema político mexicano—, realmente podrá cumplir con las expectativas generadas.

Uno de los principales obstáculos observados por la academia es el hecho de que los partidos políticos sean los que, al final, decidan si se postulan o no sus candidatos, y no la ciudadanía, como, en teoría, debería ocurrir. Asimismo, se advierte que esto puede entrar en conflicto con uno de los principios que rigen las elecciones en México: el de equidad en la contienda (Marván y Espinoza 2017).

¿Cómo hacer compatible la reelección con el actual modelo de comunicación política? ¿Se considerará que quienes aspiren a la reelección estén haciendo campaña desde el momento en que inicien su gestión, por asistir a eventos públicos o hacer trabajo territorial? ¿A partir de qué momento podrán hacer llamamiento al voto? ¿Podrán hablar de los logros de su gestión? ¿Cómo asegurar la imparcialidad en el uso de los recursos públicos?

El presente artículo explora el comportamiento de la reelección en el ámbito municipal por medio del estudio de los casos que llegaron al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por presuntas violaciones al artículo 134 constitucional y por actos anticipados de campaña en 2018, con el objetivo de responder a algunas de las interrogantes o preocupaciones que existen en torno a la reelección y la posible afectación al principio de equidad en la contienda.

Antes de iniciar el estudio de los casos, se analizan algunos datos del proceso de renovación de alcaldías en 2018.

*¿Quien busca la reelección tiene una ventaja natural?*

Al adentrarse en la literatura de la reelección, no se encuentra evidencia empírica para afirmar que una candidata o un candidato tiene mayor ventaja frente a otro por haber ocupado el cargo de manera previa. Si así fuera, simple y llanamente se hubiera presentado un mayor número de candidatos reelectos en el pasado proceso de renovación de alcaldías, en 2018. Sin embargo, en el ámbito municipal se observa que 1 de cada 5 presidentes locales que compitieron en 2018 fue reelecto, es decir, solo 20 % —276 en todo el país— (Magar 2018).

Lo que se puede apreciar de esta primera experiencia es que los partidos políticos obtuvieron, en general, mayores victorias en los municipios donde optaron por la reelección que aquellos donde no; es decir, se beneficiaron más de la reelección que de ir por sillas vacías.

¿Esto permite afirmar la existencia de una ventaja natural para quien se reelige? No necesariamente, porque, como lo demuestran los datos del cuadro 1, ello depende de varios factores: el partido que postula, la entidad federativa en cuestión, el contexto político particular de la región y el desempeño del alcalde, entre otros.

Como lo resalta Eric Magar, es muy notorio que el partido Morena no perdió ninguna silla en los casos en que optó por la reelección; sin embargo, sí se minimizó la oleada morenista para los partidos que sí fueron por esta.

**Cuadro 1. Resultados de la reelección de alcaldías 2018**

Partido saliente	Ocupante reelecto (%)	Ocupante derrotado (%)	Silla vacía ganada (%)	Silla vacía perdida (%)	Total (%)	Número de municipios
PRI/coal.	17	18	23	42	100	620
PAN/coal.	27	15	26	32	100	340
PRD/coal.	19	16	25	40	100	140
PVEM	11	14	20	55	100	81
MC	27	15	27	31	100	59
PT	23	20	9	48	100	35
Nueva Alianza	32	14	9	45	100	22
Morena	40	0	40	20	100	20
PES	40	0	0	60	100	5
Independientes	33	44	0	22	100	9
Partidos locales	10	18	5	67	100	40
Todos	20	17	22	41	100	1,371

Nota: PRI, Partido Revolucionario Institucional; coal. coalición; PAN, Partido Acción Nacional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; MC, Movimiento Ciudadano; PT, Partido del Trabajo, y PES, Partido Encuentro Social.

Fuente: Magar (2018).

En ese sentido, por el contexto actual del país se podría hablar de una mayor ventaja para quienes buscaron la reelección por ciertos partidos que por otros en determinadas entidades federativas. Sin embargo, variables como la fuerza electoral no podrían ser la base para hablar de una afectación *ex ante* del principio de equidad en la contienda.

A lo largo de la historia, se han observado variaciones en la fuerza política de los principales partidos nacionales y, no obstante, no se había considerado esa preferencia partidista o ideológica de la ciudadanía como una desventaja para quienes compiten en una votación específica. Tan es así que, incluso, la fuerza electoral sirve como criterio de distribución de un porcentaje determinado de los tiempos en radio y televisión que tiene cada instituto político, y lo mismo sucede en cuanto al porcentaje de distribu-

ción del financiamiento público. En otras palabras, históricamente la fuerza electoral no ha sido considerada como un elemento que pueda poner en riesgo la equidad en la contienda; lo mismo tendría que ser razonado respecto a quien, por su victoria pasada en las urnas, busque la reelección.

Además, existen otras variables a considerar. En un muy interesante estudio, Aranza Leboeiro (2017) analiza el comportamiento de la reelección legislativa en América Latina de 1985 a 2012. Entre sus relevantes hallazgos estadísticos, destaca que no solo influye el llamado voto económico —como se pudiera pensar— en el electorado que vota de acuerdo con su evaluación de sus condiciones económicas durante una gestión política determinada. Sostiene y encuentra, de manera empírica, que también influye la configuración de variables, por ejemplo, si hay o no cuotas de género; si el sistema es de representación proporcional, mayoritario o mixto, o si hay listas cerradas, bloqueadas, desbloqueadas o abiertas, así como la reelección por tiempo indeterminado, el número efectivo de partidos políticos, la volatilidad, etcétera.

Lo que se quiere mostrar aquí es que resulta muy difícil hablar, categóricamente, de una ventaja natural de todos aquellos que opten por la reelección, porque hay otras variables en juego.

### *Uso indebido de recursos públicos, propaganda gubernamental personalizada y actos anticipados de campaña*

Otra de las cuestiones que han sido objeto de preocupación pública es el posible uso ilegal de recursos públicos por parte de quienes aspiran a la reelección, para beneficiarse en la contienda electoral.

Tras una búsqueda con los criterios *reelección* y *elección consecutiva*, se identificaron 146 sentencias en la página de internet del TEPJF, de las cuales 18 están vinculadas con denuncias por posibles violaciones al artículo 134 constitucional y por actos anticipados de campaña, correspondientes a 9 presidentes y 2 presidentas municipales. Cabe mencionar que, en uno de los casos, en Colima, el alcalde denunció a otro candidato

(un líder sindical) por adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, campaña negativa, calumnia y uso indebido de recursos públicos (SUP-REP-685/2018).

**Cuadro 2. Sentencias vinculadas a denuncias por presuntas violaciones al artículo 134 constitucional o por actos anticipados de campaña**

<b>Expediente</b>	<b>Candidato</b>	<b>Reelección</b>	<b>Municipio</b>	<b>Licencia</b>	<b>Denuncia</b>	<b>Resolución</b>
SUP-REP-685/2018	Héctor Insua García	Sí	Colima	Sí	Adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, uso de recursos públicos e intervención sindical	Se confirmó la inexistencia de las conductas denunciadas
SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	No aplicó	Hidalgo del Parral, Chihuahua	No aplicó	Contratación indebida de tiempos en radio y televisión; difusión de propaganda ilegal en internet, redes sociales, espectaculares y diarios impresos; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; infracción al interés superior de la niñez, y actos anticipados de campaña	La Sala Superior revocó el desechamiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
SRE-PSC-67/2019	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	No aplicó	Hidalgo del Parral, Chihuahua	No aplicó	Contratación indebida de tiempos en radio y televisión; difusión de propaganda ilegal en internet, redes sociales, espectaculares y diarios impresos; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; infracción al interés superior de la niñez, y actos anticipados de campaña	No se acreditó la responsabilidad de las conductas que se le atribuyen

*Continuación.*

<b>Expediente</b>	<b>Candidato</b>	<b>Reelección</b>	<b>Municipio</b>	<b>Licencia</b>	<b>Denuncia</b>	<b>Resolución</b>
SUP-REP-132/2019, SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, acumulados	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	No aplicó	Hidalgo del Parral, Chihuahua	No aplicó	Contratación indebida de tiempos en radio y televisión; difusión de propaganda ilegal en internet, redes sociales, espectáculos y diarios impresos; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; infracción al interés superior de la niñez, y actos anticipados de campaña	Se revoca la resolución de la Sala Regional Especializada, toda vez que omitió considerar que los hechos denunciados están relacionados entre sí, por lo que debieron analizarse en conjunto
SM-JDC-586/2018	Manuel Flores Leal	No	Allende, Nuevo León	Sí	Propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada por parte del presidente municipal, y aplicación parcial de recursos públicos por parte del encargado de despacho	Se confirmó la resolución del tribunal electoral local, que sancionó al presidente municipal por promoción personalizada y no así al encargado de despacho
SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulados	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y utilización de recursos públicos por parte del presidente municipal interino	Se revocó la sentencia del tribunal electoral local, que confirmó la resolución del instituto electoral local, por la cual se habían acreditado las violaciones denunciadas
SM-JE-51/2018	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada	Se confirmó la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que determinó la inexistencia de las conductas denunciadas

*Continuación.*

<b>Expediente</b>	<b>Candidato</b>	<b>Reelección</b>	<b>Municipio</b>	<b>Licencia</b>	<b>Denuncia</b>	<b>Resolución</b>
SM-JRC-150/2018	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Actos anticipados de campaña	Se revocó sentencia del tribunal local, porque la conducta analizada no debió haber sido por actos anticipados de campaña, sino por una infracción al artículo 134 constitucional con elementos de propaganda personalizada
SUP-REC-1518/2018	Guillermo Vega Guerrero	Sí	San Juan del Río, Querétaro	Sí	Actos anticipados de campaña	Se desechó
SM-JRC-143/2018	Enrique Guadalupe Flores Mendoza	Sí	Guadalupe, Zacatecas	Sí	Actos anticipados de campaña y promoción personalizada con recursos públicos	Se revocó la resolución del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas por falta de exhaustividad en el análisis de las conductas denunciadas
SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados	Azael Jaime Gallegos Escobedo	No	General Zaragoza, Nuevo León	Sí	Promoción personalizada en el equipamiento urbano y actos anticipados de campaña	Se confirmó la sanción
SM-JRC-85/2018	Maki Esther Ortiz Domínguez	Sí	Reynosa, Tamaulipas	Sí	Actos anticipados de campaña	Se consideró ineficaz este agravio, dado que no fue controvertido en la sentencia impugnada
SM-JRC-10/2018	Adrián Emilio de la Garza Santos	Sí	Monterrey, Nuevo León	Sí	Actos anticipados de precampaña y campaña	Se regresa la sentencia al tribunal local, a fin de que emita una nueva resolución en la que se acrediten los elementos temporal y subjetivo

*Continuación.*

<b>Expediente</b>	<b>Candidato</b>	<b>Reelección</b>	<b>Municipio</b>	<b>Licencia</b>	<b>Denuncia</b>	<b>Resolución</b>
SM-JRC-6/2018	Adrián Emilio de la Garza Santos	Sí	Monterrey, Nuevo León	Sí	Actos anticipados de precampaña y campaña	Se confirma resolución del tribunal local de revocar la adopción de medidas cautelares
SUP-REC-76/2018	Adrián Emilio de la Garza Santos	Sí	Monterrey, Nuevo León	Sí	Actos anticipados de precampaña y campaña	Se desechó
SX-JE-82/2018	Liliana Elvira Guadalupe Araujo Lara	Sí	Tekantó, Yucatán	No	Uso indebido de recursos públicos y violación al principio de imparcialidad	Se confirmó la inexistencia de las infracciones denunciadas
SX-JE-79/2018	Jorge Enriquez Pérez Parra	No	Conkal, Yucatán	No	Uso indebido de recursos públicos y violación al principio de imparcialidad	Se confirmó la inexistencia de las infracciones denunciadas
SM-JDC-1117/2018 y acumulados	José Ramón Torres García	Sí	Río Verde, San Luis Potosí	Sí	Promoción personalizada y compra de votos	Se confirmó la inexistencia de las infracciones denunciadas

Fuente: Elaboración propia con base en SUP-REP-685/2018; SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados; SRE-PSC-67/2019; SUP-REP-132/2019, SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, acumulados; SM-JDC-586/2018; SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulados; SM-JE-51/2018; SM-JRC-150/2018; SUP-REC-1518/2018; SM-JRC-143/2018; SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados; SM-JRC-85/2018; SM-JRC-10/2018; SM-JRC-6/2018; SUP-REC-76/2018; SX-JE-82/2018; SX-JE-79/2018, y SM-JDC-1117/2018 y acumulados.

Como se observa en el cuadro 2, de los presidentes municipales 7 sí lograron la reelección; 3, no, y en 2 casos no aplicó; asimismo, en 8 casos solicitaron licencia para apartarse del cargo; en 2, no, y en 1 no aplicó.

Respecto a la resolución del total de los registros identificados, 2 fueron desechamientos; en 9 se estimó que eran inexistentes las conductas denunciadas; en 5 se revocó el acto impugnado, a fin de que se hiciera un nuevo análisis, y en 2 casos se confirmó la responsabilidad de los denunciados.

## Casos en los que se acreditaron violaciones en las conductas denunciadas

En el primero de los casos (SM-JDC-586/2018), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) denunció al presidente municipal de Allende, Nuevo León, Silverio Manuel Flores Leal, así como al encargado de despacho, Cesáreo Cavazos, por la publicación de cuatro videos en la página oficial del ayuntamiento, en los que, presuntamente, se incurre en propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada. El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León declaró existentes las infracciones denunciadas.

La Sala Regional Monterrey confirmó la presencia de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada por parte del presidente municipal referido, pero consideró que era inexistente la infracción atribuida al encargado de despacho.

Por un lado, Silverio Manuel Flores argumentó que la publicación de los videos, en los cuales se entrevistó a la ciudadanía, se había dado en un contexto de opinión personal y que buscaba atender a la obligación de informar de los logros en un ejercicio de transparencia, además de que “su difusión no aportó elementos suficientes para mostrar un impacto en la contienda electoral” (SM-JDC-586/2018).

El tribunal local identificó que, en efecto, los promocionales habían sido producidos por el ayuntamiento para informar respecto a las acciones llevadas a cabo por la administración. Sin embargo, en 2 de los 4 videos se percibió una exaltación de las cualidades y el reconocimiento del presidente municipal —con base en los programas sociales emprendidos por él— y se hizo, además, alusión al cumplimiento de las promesas de su campaña. El primer video estaba relacionado con el programa Construcción de Casas Ramo 33, y el segundo, Tu Alcalde Contigo, hacía alusión a un programa en el cual el munícipe acudió a las colonias a dialogar con los ciudadanos.

La Sala Regional Monterrey, primero, precisó que para hablar de promoción personalizada en propaganda gubernamental es necesario que tenga las siguientes características:

- 1) Ser propaganda gubernamental.
- 2) Advertir la promoción personalizada de un servidor público.
- 3) Atentar contra el principio de imparcialidad en la contienda.

La Sala aclaró eso porque no toda propaganda institucional que utilice de alguna manera la imagen o el nombre de un servidor público puede considerarse una infracción a la normativa electoral, pues esto implicaría llegar al absurdo de tener autoridades o instituciones sin rostro, lo cual entraría en contradicción con el derecho a la información de la ciudadanía.

Asimismo, precisó que, respecto a esa infracción, a diferencia de la prohibición genérica de usar de forma indebida los recursos —en la que debe acreditarse plenamente el uso de estos—, la propaganda gubernamental no necesariamente debe estar financiada por un ente público, pues, de lo contrario, se podría hacer nugatorio —en opinión de la Sala Monterrey— el propósito del constituyente de preservar los principios de imparcialidad y equidad. Por esa razón, lo que importa estudiar en esos casos es el contenido del mensaje.

Lo anterior fue aclarado por el órgano jurisdiccional de cara a la reelección, pues

la amplitud del concepto, sin atender a las circunstancias del caso, puede traer consecuencias negativas al principio de equidad en la contienda con relación a lo que puede o no puede hacer un servidor público que, en funciones, busca ser electo de manera consecutiva. Es decir, no es posible asumir que, en cualquier circunstancia, aun en un acto de campaña propiamente dicho, un servidor público no pueda destacar los logros de su administración, promocionando su imagen con fines electorales, pues sería un contrasentido a los fines de la reelección (SM-JDC-586/2018).

En otras palabras, para que se acredite la infracción es necesario que el promocional personalizado se difunda por cualquier medio de comunica-

ción social; que el mensaje esté relacionado con informes, logros o compromisos cumplidos; que tenga la voz, la imagen o los símbolos que se relacionen directamente con el servidor público denunciado, y, cuando sea producido, que sea difundido o suscrito por órganos o sujetos.

Una vez que la Sala Regional Monterrey confirmó que se trataba de propaganda gubernamental, al analizar el contenido del mensaje, acreditó los elementos personal, objetivo y temporal.

Respecto al elemento personal, es clara la aparición del presidente municipal en los videos; en cuanto al objetivo, se observa que el contenido del mensaje busca exaltar al munícipe y sus logros.

Si bien señalan los actores, respecto del elemento objetivo, que lo hicieron en función del derecho a la información de la ciudadanía y en cumplimiento de una obligación de transparencia, la Sala Monterrey determinó que, para cumplir con ambos preceptos, no es necesario exaltar la figura del servidor público.

En cuanto al elemento temporal, la Sala no coincidió con el razonamiento del tribunal local, que lo acredita al señalar que si bien los videos se publicaron antes del proceso electoral, al mantenerlos hasta el inicio del proceso electoral, estos pudieron haber influido en la contienda.

La Sala no estuvo de acuerdo porque —según su razonamiento— considerar esto haría permisivo que cualquier persona que busque la reelección emita propaganda gubernamental con fines electorales desde el inicio de su periodo, y señaló que

al reinscribirse en nuestro sistema democrático la figura de la elección consecutiva, es necesario analizar el contexto de los hechos denunciados y la calidad del sujeto para determinar si, aún en la lejanía del proceso electoral, es reprochable en la materia electoral este tipo de conductas (SM-JDC-586/2018).

Sin embargo, la Sala Monterrey no fue muy clara al determinar cómo acreditar fehacientemente el elemento temporal en casos de reelección. En

su opinión, el hecho de que el candidato intentara deslindarse de la conducta con el argumento de estar en licencia robustecía que su intención futura era participar en el proceso electoral.

Respecto al encargado de despacho, consideró que no era posible acreditar el uso indebido de recursos públicos por la simple permanencia de los videos publicados en la página de internet, porque, a diferencia de la difusión de propaganda gubernamental en otros medios, no es posible determinar el monto que se gasta en internet por mantener los videos.

Algo importante a señalar es que Silverio Manuel Flores no logró la reelección.

Respecto al segundo caso en el que se acreditan las conductas denunciadas (SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados), Azael Jaime Gallegos Escobedo es denunciado por promoción personalizada en el equipamiento urbano y por actos anticipados de campaña. Al respecto, Alberto Medellín Rojas denunció al presidente municipal por la colocación, en todo el municipio de General Zaragoza, Nuevo León, de tambos de basura color verde con su nombre, la frase “Hechos y realidades” y una etiqueta del gobierno municipal.

Los actores decían, principalmente, que no se acreditaba el elemento subjetivo de hacer explícito el llamamiento al voto respecto a los actos anticipados de campaña, además de que, cuando iniciaron las campañas, el denunciado no estaba de manera oficial en el cargo, pues había pedido licencia.

En un inicio, el tribunal local declaró la existencia de la promoción personalizada, así como de actos anticipados de campaña, por lo cual impuso, por la segunda conducta, una multa de \$32,240.00. Sin embargo, la Sala Monterrey revocó dicha resolución al considerar que no se puede sancionar un mismo hecho por dos conductas distintas.

En criterio de esta Sala, a partir de la opción de reelección y de elección consecutiva, es aún más importante esta definición y claridad. Es relevante

que los operadores jurídicos que dictan la decisión que pone fin al procedimiento sancionador en primera instancia, como también las autoridades jurisdiccionales revisoras de los procedimientos en cita, distingamos estos nuevos y distintos escenarios en la medida que exija cada caso (SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados).

Lo anterior confirma la determinación de la infracción por propaganda gubernamental personalizada, al no aportar ningún elemento jurídico que desvirtuara el análisis del tribunal local respecto a los elementos personal, objetivo y temporal. Si bien el funcionario se separó del cargo, la promoción de su persona la hizo del 29 de noviembre de 2017 al 28 de abril de 2018, un día antes de que se le otorgara la licencia temporal al cargo (periodo de intercampañas). La campaña electoral inició el 29 de abril y terminó el 27 de junio de 2018.

Algo relevante de este caso es que, además de que no logró reelegirse, el ayuntamiento lo sancionó con la inhabilitación por 10 años como servidor público (Talavera 2019).

### **Casos regresados a la instancia previa**

Respecto a los nueve casos que fueron regresados por la Sala Regional Monterrey a la instancia previa, ya sea al tribunal local o al instituto local correspondiente, se identificaron las siguientes razones relevantes.

En el recurso SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados, se revocó el desechamiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral, la cual había determinado que, al no ser el sujeto denunciado un candidato con posibilidad de reelegirse —dado que ya lo había sido en una ocasión por la vía independiente—, no podía presumirse la existencia de infracciones en materia de propaganda política. La Sala Superior revocó la decisión en virtud de que la UTCE desechó con base en consideraciones de fondo, aunado a que todos los servidores públicos denunciados, aun cuando no estén en posibilidad

de reelegirse, tienen la obligación de acatar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —por lo tanto, son posibles sujetos de sanción—.

En el recurso SM-JRC-150/2018 se revocó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, dado que, de manera similar a los casos referenciados en líneas previas, la conducta debió analizarse por promoción personalizada en propaganda gubernamental y no por actos anticipados de campaña.

En el expediente SM-JRC-143-2018 se revocó la sentencia del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas por falta de exhaustividad. A saber, se denunció a Enrique Guadalupe Flores Mendoza por actos anticipados de campaña y promoción personalizada con uso de recursos públicos, tras difundir en su cuenta de Facebook, entre el 6 de febrero y el 22 de marzo de 2018, imágenes publicitarias, así como diversos videos antes de la etapa de campañas y pinta de bardas.

El tribunal local declaró inexistentes dichas conductas; no obstante, la resolución fue regresada a efectos de que se considerara toda una lista de aspectos, como las dos calidades del denunciado: la de precandidato y la de presidente municipal con licencia; el hecho de que no se había determinado quién había mandado a hacer la pinta de las bardas, y determinar si los recursos que se usaron para la realización de los videos provinieron o no del ayuntamiento, entre otros.

En el expediente SM-JRC-10/2018 se actualizaron los elementos de los actos anticipados de precampaña y campaña, y se ordenó la emisión de un nuevo fallo. Lo que ocurrió en este caso es que Adrián Emilio de la Garza Santos, candidato a presidente municipal en Monterrey, Nuevo León, publicó un video en el que anunciaba públicamente que había decidido apostar por la reelección y explicaba las razones de ello. El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León consideró que no se acreditaba el elemento subjetivo ni el temporal, y que debía considerarse un ejercicio amparado en el derecho a la libertad de expresión.

La Sala Regional Monterrey señaló que si bien los mensajes en redes sociales gozan de una presunción de espontaneidad —de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior—, se debe hacer un análisis a detalle con base en la calidad de los sujetos denunciados; es decir, si se trata de un militante, un dirigente, un candidato o un precandidato.

En el análisis del elemento personal, se consideró que claramente se identificaban el nombre y la imagen de Adrián Emilio de la Garza. Respecto al elemento subjetivo, se desprenden manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral:

He sido un Alcalde que prefiere el trabajo y los resultados, a los reflectores y las fotos [...] de tiempo completo [...] analizar las opciones que pretenden gobernar [...] no podemos volver al pasado de corrupción, descontrol y caos que vivió nuestra ciudad. [...] Sí voy por Monterrey, porque he demostrado que podemos salir adelante, que a pesar del desastre que nos dejaron, hemos tenido logros importantes en vialidad y seguridad, que ni siquiera juntando varias administraciones lo han logrado. [...] esta ciudad no puede ser gobernada con ocurrencias (SM-JRC-10/2018).

Respecto del elemento temporal, si bien el video se publicó en las campañas y no antes de estas, se consideró que se pasó por alto el criterio de la Sala Superior respecto a que el elemento temporal también debe tomar en cuenta el proceso interno de selección de los institutos políticos. En ese sentido, se tomó en cuenta que, dado que estaba probada la difusión del video desde el 2 de febrero de 2018 (antes de las fechas en que se podía realizar el procedimiento interno de selección y previo al registro interno en el PRI) y hasta antes de las campañas, se acreditaba el elemento temporal.

En ese caso, es preciso destacar que el magistrado Yairsinio David García Ortiz emitió un voto particular, toda vez que, en su opinión, las manifestaciones que hizo el candidato eran propias de la figura de la reelección y es-

taban amparadas en el ejercicio tanto de la libertad de expresión como del derecho a la información de la ciudadanía. Asimismo, en su opinión, debió considerarse que las redes sociales deben gozar de una protección reforzada, pues permiten un debate público cada vez más democrático, abierto y plural, y que las frases no hacían un llamamiento explícito y unívoco al voto.

Cabe mencionar que, en el caso, el presidente municipal sí logró la reelección.

### **Inexistencia de las infracciones denunciadas**

Respecto de estos nueve casos, destaca el expediente SUP-REP-685/2018, pues, en realidad, fue el presidente municipal quien denunció a otro candidato (un líder sindical) por adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, calumnia, campaña negativa y uso indebido de recursos públicos. En dicho caso, se consideró que las expresiones emitidas por el candidato en un programa de radio estaban amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión y debían considerarse como un genuino ejercicio periodístico.

La Sala Superior manifestó que los candidatos que aspiren a la reelección deberán esperar un debate público más agudo y una crítica más severa a su actuación, lo cual busca darle sentido a la figura de la reelección, en la que la ciudadanía evalúa, por medio de un debate abierto y plural, el desempeño de quienes ocupan los cargos públicos. Debe recordarse que ha sido criterio de la Sala Superior que el periodismo debe gozar de presunción de licitud, salvo prueba en contrario (jurisprudencia 15/2018). La crítica vehemente de quien aspire a reelegirse tiene plena justificación constitucional.

Respecto del expediente SRE-PSC-67/2019, se interpusieron tres quejas contra Jorge Alfredo Santillán, como presidente municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua, por difundir diversa propaganda en internet, redes sociales, espectaculares y diarios impresos acerca de la campaña turística Jornadas Villistas. En dicho caso, de manera relevante, se tomó en cuenta

que no estaba en curso ningún proceso electoral; que el contenido del mensaje era legal, toda vez que es válido informar a las y los gobernados de las actividades de interés del ayuntamiento que se desarrollen con motivo de un acto cultural, y que si bien se apreciaban la voz, la imagen y el nombre del presidente municipal, no se desprendía algún elemento para acreditar la intención de exaltar su imagen, sus cualidades o sus logros. Cabe señalar que el denunciado ya había sido reelecto, en un periodo previo, por la vía independiente.

En el expediente SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulado, se determinó la inexistencia de los actos denunciados debido a que, en el momento en que ocurrieron los hechos denunciados —asistencia del presidente municipal con licencia a Expo Mujeres—, el servidor público no estaba oficialmente en funciones, por lo que no se desprende que, por su conducto, se hayan ejercido recursos públicos, aunado al hecho de que la actividad fue financiada por una empresa de carácter privado, no por el ayuntamiento. La Sala Regional Monterrey consideró que el PRI no aportó pruebas de lo contrario. Cabe señalar que, en ese caso, el magistrado Jorge Sánchez Cordero emitió un voto particular, pues, en su opinión, sí hubo un “aprovechamiento de bienes de la administración dentro de una campaña electoral” (SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulado, 18-9).

Por otro lado, en el expediente SX-JE-82/2018 no se probó que la candidata Liliana Elvira Guadalupe Araujo Lara hubiera asistido a actos proselitistas en horas y días hábiles; lo mismo sucedió en el caso de Jorge Enríquez Pérez Parra, en la sentencia SX-JE-79/2019.

### **Desechamientos**

En cuanto a los desechamientos, básicamente, la Sala Superior consideró que no había ningún elemento de constitucionalidad o convencionalidad para cumplir con el requisito específico de procesabilidad de los recursos de reconsideración; estimó que los argumentos eran cuestiones de simple legalidad (SUP-REC-1518/2018; SUP-REC-76/2018).

### *Lecciones de los casos analizados*

Una vez analizado el panorama general de los casos, se pueden señalar las siguientes lecciones acerca de las primeras experiencias de reelección municipal.

*Las violaciones al artículo 134 constitucional pueden provenir no solo de candidatas o candidatos que busquen la reelección, sino de cualquier servidor público.* Se debe tener en cuenta que la prohibición de emitir propaganda gubernamental personalizada, así como la obligación de usar con imparcialidad los recursos públicos, está dirigida a todas las servidoras y los servidores públicos, no solo a quienes busquen la reelección (SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados). En ese sentido, es falso que la reelección, en sí misma, signifique un catalizador de infracciones a la normativa electoral. Lo mismo sucede con los actos anticipados de campaña, que son una práctica en la que cualquier candidata o candidato puede incurrir.

*La solicitud de licencia no es garantía de buena conducta.* Mucho se ha discutido si las presidentas y los presidentes municipales deben o no pedir licencia para hacer campaña. Lo cierto es que, en un par de los casos que se analizaron, se intentó buscar el argumento de contar con licencia para excusar la responsabilidad de las conductas por las que se les denunciaba (SM-JDC-586/2018; SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados). Vale la pena recordar que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el TEPJF han señalado que la separación del cargo es opcional y que no necesariamente incide en la equidad en la contienda (acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017; SM-JRC-85/2018). Por lo tanto, la solicitud de licencia no es garantía de buena conducta.

*Se requiere, por parte del operador jurídico en los procedimientos sancionadores, una correcta tipificación de la conducta violada.* Uno de los principales problemas observados en los casos estudiados es el incorrecto ejercicio de adecuación típica, lo cual resultará vital para los casos que lleguen a presentarse en el futuro con motivo de una reelección

(SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados; SM-JRC-125/2018 y SCM-JRC-127/2018, acumulados).

*Los presidentes municipales no están impedidos para mencionar en su campaña las acciones que han emprendido en su gestión.* Sin duda, uno de los temas más problemáticos es si los candidatos a la reelección pueden hablar de sus propias acciones. Si bien hay una línea muy delgada en ese tema, y cada recurso deberá analizarse de forma concreta, los casos hasta aquí planteados permiten vislumbrar que, para averiguar si las conductas denunciadas constituyen actos anticipados de campaña o una infracción al artículo 134 constitucional, lo fundamental es acreditar los tres elementos: personal, objetivo y temporal.

Se vio que los casos difíciles motivaron la emisión de votos particulares. A saber, en la mayoría, la balanza se orientó hacia la tutela del ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de la ciudadanía a la información, en consonancia con el sentido de la figura de la reelección; sin embargo, también se observó un caso en el que la balanza se inclinó a considerar que había un abuso a esa libertad por parte de un servidor público que expresó sus intenciones de reelegirse en sus redes sociales.

*Los candidatos a la reelección deben entender que el debate político será más agudo, con la simple finalidad de evaluar su desempeño en el cargo.* De los casos analizados, se podría esperar que en el futuro llegaran impugnaciones por denuncias de calumnia o campaña negativa; no obstante, se debe tener en cuenta que la crítica vehemente de alguien que busque reelegirse tiene plena justificación constitucional (jurisprudencia 46/2016; jurisprudencia 15/2018).

*Las estrategias para contravenir la normativa electoral no son garantía de reelección.* Es bastante difícil poder comprobar cuantitativa o empíricamente que un determinado acto o varios de ellos en conjunto afectan la equidad en la contienda. Por ello, vale la pena tener en cuenta que la línea jurisprudencial asentada por el TEPJF en cuanto a la acreditación de dicha infracción no tiene que ver con esa comprobación cuantitativa *ex an-*

te de dicha afectación, sino con la posibilidad efectiva o real de influir en la elección, acorde con los parámetros fijados por la jurisprudencia 12/2015.

### *Fuentes consultadas*

Acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017. Promoventes: Partidos Políticos Nacionales Encuentro Social y Morena. Disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2017-08-02/MI\\_Acclnconst-69-2017\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2017-08-02/MI_Acclnconst-69-2017_1.pdf) (consultada el 25 de abril de 2020).

Dworak, Fernando. 2019. *Reelección inmediata, retos de su regulación. Análisis de la reforma política de 2014*. México: TEPJF. [Disponible en [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Reeleccion%20inmediata\\_Dworak\\_Digital.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Reeleccion%20inmediata_Dworak_Digital.pdf) (consultada el 10 de abril de 2020)].

— y Benjamín Hill. 1998. “La reelección legislativa en México 1812-1933”. *Nexos*, junio. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=8909> (consultada el 20 de abril de 2020)].

Jurisprudencia 12/2015. PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2015&tpoBusqueda=S&sWord=jurisprudencia,12/2015> (consultada el 26 de abril de 2020).

— 46/2016. PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 19 (julio-diciembre): 33-5.

— 15/2018. PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2018&tpoBusqueda=S&sWord=jurisprudencia,15/2018> (consultada el 26 de abril de 2020).

- Leboreiro Guerrero, Aranza. 2017. *Los determinantes de la reelección legislativa en América Latina: una aproximación al caso mexicano*. Tesina de licenciatura, CIDE.
- Magar, Eric. 2018. “Saldos de la reelección municipal”. *Nexos*, octubre. [Disponible en <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9684> (consultada el 22 de abril de 2020)].
- Marván Laborde, María y Arturo Espinosa Silis. 2017. “Reelecciones políticas: el desastre que viene”. *Nexos*, julio. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=32803> (consultada el 24 de abril de 2020)].
- Sentencia SM-JDC-586/2018. Actores: Silverio Manuel Flores Leal y Cesáreo Cavazos Cavazos. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0586-2018.pdf> (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JDC-1117/2018 y acumulados. Actores: Ruth Galván Martínez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de San Luis Potosí. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-1117-2018.pdf> (consultada el 23 de abril de 2020).
- SM-JE-51/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JE/51/SM\\_2018\\_JE\\_51-815543.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JE/51/SM_2018_JE_51-815543.pdf) (consultada el 24 de abril de 2020).
- SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulado. Actores: Pacheli Isidro Demeneghi Rivero y otro. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JE-0063-2018.pdf> (consultada el 28 de abril de 2020).
- SM-JRC-6/2018. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0006-2018.pdf> (consultada el 25 de abril de 2020).

- SM-JRC-10/2018. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0010-2018.pdf> (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-85/2018.
- SM-JRC-121/2018 y SM-JDC-507/2018 acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional y Azael Jaime Gallegos Escobedo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/121/SM\\_2018\\_JRC\\_121-767586.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/121/SM_2018_JRC_121-767586.pdf) (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-125/2018 y SCM-JRC-127/2018, acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2018/JRC/125/SCM\\_2018\\_JRC\\_125-795788.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2018/JRC/125/SCM_2018_JRC_125-795788.pdf) (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-143/2018. Actor: Morena. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/143/SM\\_2018\\_JRC\\_143-777238.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/143/SM_2018_JRC_143-777238.pdf) (consultada el 20 de abril de 2020).
- SM-JRC-150/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/150/SM\\_2018\\_JRC\\_150-780514.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JRC/150/SM_2018_JRC_150-780514.pdf) (consultada el 26 de abril de 2020).
- SRE-PSC-67/2019. Promoventes: Sergio Humberto Uranga Mendoza y otros. Parte involucrada: Jorge Alfredo Lozoya Santillán y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0067-2019.pdf> (consultada el 12 de abril de 2020).
- SUP-REC-76/2018. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Monterrey del TEPJF. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/76/SUP\\_2018\\_REC\\_76-714433.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/76/SUP_2018_REC_76-714433.pdf) (consultada el 10 de abril de 2020).

- SUP-REC-1518/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional Monterrey del TEPJF. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1518-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1518-2018.pdf) (consultada el 12 de abril de 2020).
  - SUP-REP-685/2018. Actor: Héctor Insúa García. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del TEPJF. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0685-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0685-2018.pdf) (consultada el 10 de abril de 2020).
  - SUP-REP-99/2019 y SUP-REP-100/2019 acumulados. Actores: Sergio Humberto Uranga Mendoza y otro. Autoridad responsable: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0099-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0099-2019.pdf) (consultada el 10 de abril de 2020).
  - SUP-REP-132/2019, SUP-REP-133/2019, SUP-REP-135/2019 y SUP-REP-136/2019, acumulados. Actores: Sergio Humberto Uranga Mendoza y otros. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2019.pdf) (consultada el 12 de abril de 2020).
  - SX-JE-79/2018. Actores: Alberto Arjona Ordaz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JE-0079-2018.pdf> (consultada el 13 de abril de 2020).
  - SX-JE-82/2018. Actores: Alberto Arjona Ordáz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JE-0082-2018.pdf> (consultada el 27 de abril de 2020).
- Talavera, Gabriel. 2019. “Inhabilitan a exalcalde de Zaragoza por desvío”. *Reforma*, 10 de abril, sección Local. [Disponible en <https://www.reforma>.

com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1652050&v=6&md5=5a34d94a853c53e23eeb2f878cfbd3f4&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe (consultada el 25 de abril de 2020)].

Ugalde, Luis Carlos. 2011. “Control político, no reelección”. *Nexos*, diciembre. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=14587> (consultada el 20 de abril de 2020)].