



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SM-JE-284/2021

**IMPUGNANTE:** BENITO CABALLERO  
GARZA

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO  
CAMACHO OCHOA

**SECRETARIADO:** ANA CECILIA LOBATO  
TAPIA Y SERGIO CARLOS ROBLES  
GUTIÉRREZ

**COLABORÓ:** CHRISTIAN VÁZQUEZ  
TAPIA

Monterrey, Nuevo León, a 16 de septiembre de 2021.

**Sentencia** de la Sala Monterrey que **confirma** la del Tribunal de Nuevo León, en la que declaró la inexistencia de propaganda gubernamental, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuidos al entonces Presidente Municipal y candidato en reelección de Apodaca, César Garza, por los videos difundidos en su página personal de facebook, bajo la consideración sustancial de que la propaganda de un candidato en vía de reelección puede contener expresiones que resalten su logros como servidor público; **porque esta Sala considera que**, como lo sostuvo el Tribunal Local, es válido que los Presidentes Municipales que compiten en los procesos electorales en vía de reelección, puedan hacer referencia de sus logros o acciones como gobernantes, lo cual, ciertamente, permite a la ciudadanía evaluar la gestión realizada y determinar, mediante su voto, que el candidato pueda ser reelecto.

### Índice

Glosario .....	1
Competencia y procedencia .....	2
Antecedentes .....	2
Estudio de fondo .....	6
<u>Apartado preliminar.</u> Materia de la controversia .....	6
<u>Apartado I.</u> Decisión .....	7
<u>Apartado II.</u> Desarrollo o justificación de la decisión .....	7
Resuelve .....	24

### Glosario

<b>Ayuntamiento:</b>	Ayuntamiento de Apodaca, Nuevo León.
<b>Benito Caballero/Denunciante:</b>	Benito Caballero Garza.
<b>César Garza/Denunciado:</b>	César Garza Villareal.
<b>Coalición “JHHNL”:</b>	Coalición Juntos Haremos Historia por Nuevo León.
<b>Comisión Electoral:</b>	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
<b>Constitución General:</b>	Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional.
<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Tribunal de Nuevo León/ Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

### Competencia y procedencia

**1. Competencia.** Esta Sala Monterrey es competente para conocer y resolver el presente juicio electoral promovido por el entonces candidato a la Presidencia Municipal de Apodaca por la coalición “JHHNL”, Benito Caballero, **contra la resolución de un procedimiento especial sancionador contra el PRI y su entonces candidato a la Presidencia Municipal de Apodaca, Nuevo León**, entidad federativa ubicada en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción<sup>1</sup>.

**2. Requisitos de procedencia.** Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos del acuerdo de admisión<sup>2</sup>.

### Antecedentes<sup>3</sup>

#### I. Hechos contextuales y origen de la controversia

1. En Nuevo León, el 7 de octubre de 2020, inició el proceso electoral local, en el que se renovaron, entre otros, los Ayuntamientos, por lo que **el periodo de campañas transcurrió del 5 de marzo al 2 de junio 2021**.

2. El 18 de mayo<sup>4</sup>, el entonces candidato a la Presidencia Municipal de Apodaca por la coalición “JHHNL”, Benito Caballero, **presentó** un escrito ante la Comisión Electoral, en contra del Presidente Municipal y candidato, César Garza, y el PRI por presuntas violaciones a la normatividad electoral consistentes en el probable uso indebido de recursos públicos, publicar propaganda gubernamental dentro del periodo prohibido y promoción personalizada, con motivo de las publicaciones de videos en su cuenta personal de facebook el 15, 21, 25, 27, 29, 30 y 31 de marzo, 26 de abril, 1 y 4 de mayo del 2021, cuyo contenido es esencialmente el siguiente<sup>5</sup>:

No.	Video	Contenido
-----	-------	-----------

<sup>1</sup> Lo anterior, con fundamento en el artículo 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF, aprobados por la Presidencia de la Sala Superior del TEPJF el 12 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Véase acuerdo de admisión.

<sup>3</sup> **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.

<sup>4</sup> Todas las fechas corresponden al año en curso, salvo se precise lo contrario.

<sup>5</sup> Los hechos denunciados consistieron en publicaciones subidas por el candidato en su pagina personal de Facebook donde transmitía sus propuestas de campaña solicitando el apoyo de la ciudadanía.

No.	Video	Contenido
1.		<p><i>Está con nosotros el candidato a diputado local por distrito número 7, Filiberto Flores, su servidor César Garza, candidato a la alcaldía del municipio.</i></p> <p><b>[...]Hace 3 años me comprometí con los vecinos de Metroplex de toda la zona a resolver el pluvial de sexta y concordia eres una obra complicada inversiones con más de 100 millones de pesos por eso tenía muchos años esperando la realización de los primeros meses del gobierno y ahora forma parte de la historia del pasado del pasado [...]</b></p> <p><i>[...] estamos firmando como lo somos en Metroplex le vamos a cumplir aquí en la colonia hacienda a las margaritas en la colonia hacienda el campanario en campestre Huinalá no podemos prestar ojo en qué consiste esta obra ah es una cantidad escurrimientos pluviales que provienen de Guadalupe por la lateral de Ruiz Cortines que vienen de valle soleado, topan con la autopista, el aeropuerto, se inundaba la colonia balcones de San Miguel, ahí se está trabajando [...]</i></p> <p><b>[...] el candidato a diputado local Filiberto Flores y su servidor vamos a firmar el compromiso de que con su voto vamos a tener la prioridad para que los primeros seis meses del nuevo gobierno estemos iniciando los trabajos y pongan punto final al problema de esta cuenca, así como lo pudimos hacer en sexta y concordia, estoy seguro que lo vamos a resolver en hacienda el Campanario [...]</b> pero es muy importante que la gente vote por los candidatos a gobernador del PRI, para que me ayuden a mí a resolver con recursos las necesidades para hacer esta hora obra [...]</p> <p><i>[...] Por eso, con todo mi compromiso quiero ser tu alcalde, para eso para resolver problemas como este con tu voto me das tiempo para seguir avanzando Fili y yo nos comprometemos los primeros seis meses de nuevo gobierno, con tu voto venimos a arrancar la obra de pluvial de la colonia hacienda el campanario [...]</i></p>
2.		<p><i>[...] el único camino para el bienestar generalizado es el crecimiento económico, generar actividad económica, que más empleos se generan, que haya competencia en la mano de obra y que la mano de obra haga subir el valor de remuneración que las personas reciben acercar más centros comerciales, es acercar más empleos, más servicios, acercar calidad de vida como alcalde de Apodaca lo hice y lo seguirá haciendo, tan sólo 18 meses llegaron dos modernos centros Walmart a nuestro municipio el tercero está por iniciar y pronto te voté a decir cuáles son los planes de expansión de Walmart para construir su cuarta tienda en el municipio de Apodaca [...]</i></p>
3.		<p><b>[...]Continuaremos reforzando nuestro modelo integral de seguridad ciudadana, así lograremos una sociedad más justa y más pacífica, quiero una ciudad dinámica y conectada, tenemos que consolidar el nuevo perfil de Apodaca, las construcciones de infraestructura, que la convierta en el mejor lugar para vivir, es urgente mejorar el servicio estatal de transporte público, quiero una ciudad saludable y económicamente activa, convocaremos una vez más a la participación de la comunidad para consolidar a través del desarrollo social de una ciudad más sana, más</b></p>

No.	Video	Contenido
4.		<p>próspera y más feliz, juntos lo lograremos, sigamos avanzando con la fuerza de la gente.</p> <p>[...] estoy con la doctora Gaby [...] nuestra candidata diputada por el distrito número cinco, estoy en un lugar que es la avenida gasoducto en paseo de Santa Rosa, juntos los vecinos la ciudad logramos hacer una transformación bien importante, este era un monte, lleno de víboras y drogadictos, lleno de oscuridad e inseguridad, juntos logramos convertirlo en lo que hoy es un espacio que disfruta la comunidad que está iluminado que tiene campos deportivos y que se empiezan a construir plazas como ésta para la esparcimiento de las familias [...] <b>esta elección va a ser diferente porque hemos reconstruido la relación entre los ciudadanos y el proyecto que nosotros representamos, les quiero pedir a todos ustedes que mantengan su confianza para que juntos sigamos avanzando e impulsando en transformaciones</b>, quiero decirles que en las próximas semanas voy a venir aquí con la candidata la doctora Gaby con nuestros candidatos a diputados federales, cuando ya arranquen las campañas, vamos a venir todos a firmar un compromiso, porque hay un problema en esta área que tenemos que arreglar juntos y es el problema de la seguridad, el problema de la seguridad que tiene que ver con jóvenes viciosos que roban asaltan autopartes, por eso tenemos que trabajar simultáneamente en la prevención con espacios deportivos convirtiendo niños de adictos en espacios para el esparcimiento familiar pero estamos arrancando la zona en la que vamos a construir y voy a llamar a ese compromiso con ustedes y saben que tú ro lo que prometo vamos a construir una gran delegación de policía que le de cobertura a arboledas de Santa Rosa, cosmopolis octavo y esta zona[...]</p>
5.		<p>Estoy en la avenida Afganistán, aquí una de las avenidas que remodelamos, [inaudible]</p> <p>[...] es una de las avenidas que pudimos remodelar acuérdense como estaba, deteriorada sus camellones en tierra en muy malas condiciones gracias a la remodelación que hicimos de esta avenida, la plusvalía de la zona ha mejorado [...] esta avenida tiene un camellón digno armonizado iluminado, que la verdad tiene un aspecto plenamente urbano, [...] les quiero avisar que la semana entrante se va a empezar a construir un moderno centro comercial [...]</p> <p>[...][las casas de la zona van a tener un incremento en el valor de su propiedad por lo que lo era un terreno oscuro, se va a construir un moderno Comercial que le va a terminar de dar a toda esta zona una nueva fisonomía urbana, una nueva plusvalía, un buen gobierno hace que tu propiedad valga más, y Apodaca la polaca logramos ser el cuarto lugar nacional en incremento de plusvalía en esta zona haber remodelado hace que todas las propiedades de aquí valen más y el plan que tenemos con Adrián de la Garza gobernador, con Elsa Escobedo con Fili Flores y con Gaby Govea de candidatos a diputados es hacer un equipo ara que esta remodelación llegue a stelarís, estraos, llegué a venir a Costa Rica Tan pronto lo remodelemos la plusvalía de la ciudad va hacia arriba [...]</p>

4

No.	Video	Contenido
6.		<p><i>Estoy con Fili Flores, candidato a diputado local por el distrito 7, Fili flores [...] estamos en la colonia Lomas de La Paz hicimos la dos terceras [...] estamos aquí en el camellón en el parque lineal de la colonia Lomas de la Paz y sólo hicimos la primer etapa, el segundo año no pudimos continuar por la pandemia del COVID, que nos distrajo más de cien millones de pesos de presupuesto, pero vamos a terminar todo el parque lineal, como lo hicimos en Río Orinoco y como dijimos en paseo de Santa Rosa hemos hecho en varios lugares que tú sabes que avanzamos [...] ambas colonias [...] por eso la ciudad pudo construirlo, con el esfuerzo de todos así vamos avanzar en Lomas de La Paz, también hasta concluir este proyecto pero decía Fili tiene razón el tema del transporte es un problema estatal [...] por eso necesito que votes por un equipo, por Fili Flores para diputado, la doctora Gaby, [...] comparen las trayectorias comparen las personalidades, su perfil de servidores públicos, nos pulimos en proponerte candidatos a diputados que tienen un gran perfil, un gran potencial para servir, uno de ellos Fili flores [...] de toda la zona metropolitana de Monterrey, la encuesta más contundente para un candidato es la de un servidor para reelegirse a la alcaldía de Apodaca [...] conviene que revise algunos candidatos que como yo están planteando su reelección tu estas calificando mi trabajo en la reelección, yo te invitaría a que califiques también el trabajo de esos diputados, estuvieron cerca de ti, sirvieron para algo, estuvieron dentro del congreso [...]</i></p>
7.		<p><i>[...] estoy muy confiado de que la gente nos va a reafirmar su confianza nos va dar la oportunidad de que podamos tres años más y dirigir el trabajo en la visita [...] que el espíritu de la reelección que es un institución democrática se trata de que la gente tenga la oportunidad de darle más tiempo a un gobierno que le aprueban su desempeño es decir el que está en el gobierno en una reelección, si hizo un buen trabajo tiene ventaja tiene mucho de su campaña ya hecha porque su referéndum donde la gente dice si estoy de acuerdo, pues que sigue trabajando y casualmente la encuesta alcalde como vamos nombró al municipio de <b>Apodaca el municipio con el mayor porcentaje de aprobación de todo el estado de nuevo León, es decir 88% de aprobación, es decir 88 de cada 100 ciudadanos aprueban la gestión que estamos realizando, eso nos pone en la cabeza en todas las encuestas de una manera muy significativa para ganar la elección de presidente municipal pero es muy importante que votemos por los datos porque pudimos avanzar mucho sin tener diputados que hagan equipo</b> con el alcalde imagínate si tengo la doctora Gaby a Fili flores y a la profesora Ilse Escobedo trabajando en equipo con nosotros les quiero decir que el jueves y viernes santos son días de guardar en la tradición cristiana y yo voy a suspender actos públicos de campaña, [...] entonces voy a buscar publicaciones más personales más espirituales en estos días y no reanudamos el sábado de gloria y el domingo ya de resurrección en la televisión cristiana ahí nos vemos ya de nuevo que nos actividades de campaña [...]</i></p>

No.	Video	Contenido
8.		<p><b>Logramos en el primer año, transformar la comunidad y terminamos nuestro primer ejercicio como el gobierno local mejor evaluado en nuevo león y uno de los más altos en el país. En los últimos tres años nuestra ciudad ha tomado liderazgo nacional hoy tenemos una nueva relación como sociedad, con la plusvalía inmobiliaria de Apodaca es la cuarta más alta del país, es decir, tu patrimonio crece cada año, somos el segundo metropolitano más grande y el cuarto municipio exportador de México, primer lugar en inversión extranjera directa, tengo experiencia, sé cómo hacerlo y lo he hecho antes, tengo la fuerza, motivación de seguir avanzando [...]</b></p>

3. El 27 de julio, una vez integrado y sustanciado el expediente, **la Comisión Estatal Electoral Nuevo León lo remitió** al Tribunal de Nuevo León para que resolviera lo que en Derecho corresponda, quien lo recibió en esa misma fecha.

4. El 30 siguiente, la **Magistrada Instructora recibió** el procedimiento especial sancionador para su tramitación, y en su caso, propuesta de resolución<sup>6</sup>.

6 5. El 2 de septiembre, el Tribunal de Nuevo León se pronunció en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente, lo cual constituye la determinación impugnada en este juicio.

### Estudio de fondo

#### Apartado preliminar. Materia de la controversia

**1. Sentencia impugnada.** El Tribunal de Nuevo León declaró la inexistencia de propaganda gubernamental y promoción personalizada atribuidos al entonces Presidente Municipal y candidato en reelección de Apodaca, César Garza, por los videos difundidos en su página personal de facebook, bajo la consideración sustancial de que la propaganda de un candidato en vía de reelección puede contener expresiones que resalten sus logros como servidor público, y de igual modo, determinó la inexistencia del uso indebido de recursos públicos, porque no se advierte que las publicaciones denunciadas hayan sido realizadas fuera de los horarios laborales del candidato y presidente municipal.

<sup>6</sup> Véase foja 330 del Cuaderno Accesorio Único del expediente en que se actúa.



**2. Pretensión y planteamiento**<sup>7</sup>. El impugnante alega **esencialmente** que el Tribunal Local incorrectamente autorizó a un candidato en reelección a publicitar o referir las acciones y logros de gobierno que realizó como presidente municipal, además de que, contrario a lo señalado por el Tribunal Local, sí existe marco normativo que prohíbe que las candidaturas en vía reelección realicen dichas acciones.

**3. Cuestión a resolver.** ¿Si fue apegado a Derecho que el Tribunal Local considerara la inexistencia de las infracciones sobre la base de que la propaganda de las candidaturas en vía de reelección puedan contener expresiones que resalten sus logros como servidor público, o bien, como aduce el impugnante, los candidatos en vía de reelección, en su propaganda de campaña, no deben referir las acciones y logros de gobierno que realizaron en su administración?

#### **Apartado I. Decisión**

Esta Sala Monterrey considera que debe **confirmarse** la resolución del Tribunal de Nuevo León, en la que declaró la inexistencia de propaganda gubernamental, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuidos al entonces Presidente Municipal y candidato en reelección de Apodaca, César Garza, por los videos difundidos en su página personal de facebook, bajo la consideración sustancial de que la propaganda de un candidato en vía de reelección puede contener expresiones que resalten su logros como servidor público; **porque esta Sala considera que**, como lo sostuvo el Tribunal Local, es válido que los Presidentes Municipales que compiten en los procesos electorales en vía de reelección, puedan hacer referencia de sus logros o acciones como gobernantes, lo cual, ciertamente, permite a la ciudadanía evaluar la gestión realizada y determinar, mediante su voto, que el candidato pueda ser reelecto.

#### **Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión**

##### **1.1 Régimen jurídico que prohibía absolutamente la participación de servidores públicos previo al modelo de reelección**

**En el sistema electoral mexicano**, la importancia de la prohibición del uso indebido de recursos públicos se elevó a rango constitucional en 2007.

---

<sup>7</sup> Mediante demanda presentada el 27 de agosto de 2021.

Desde ese entonces, el modelo electoral enfatizó la prohibición de que el funcionariado del Estado mexicano utilizara recursos públicos durante los procesos electorales.

En términos generales, la Constitución General estableció que **el funcionariado público nacional**, en todo momento, en cualquier escenario o circunstancia, incluidos periodos electorales y no electorales, entre ellos, se deben observar los principios que guían el servicio público, es decir, el de **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, neutralidad y eficiencia**<sup>8</sup>.

Incluso, si alguna persona que desempeñaba un puesto gubernamental de importancia pretendía participar en algún proceso electivo para un cargo de elección popular, **debía separarse temporalmente de sus funciones y desvincularse por completo de todas las funciones inherentes al mismo a fin de preservar la equidad en la contienda electoral y garantizar la igualdad de condiciones entre los participantes**<sup>9</sup>.

8

Además, la regulación llegó al grado de establecer durante periodo de campañas una regulación especial, entre otros, para el uso de recursos públicos, propaganda gubernamental y programas sociales, (artículos 41 y 134 de la Constitución General), con las salvedades correspondientes al sistema de salud, entre otros.

Todo esto, **en un contexto en el que conforme a las normas constitucionales estaba prohibida la reelección inmediata para las personas** integrantes de los congresos locales, **las Presidencias Municipales**, las regidurías y sindicaturas<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase la exposición de motivos de la reforma al 134 constitucional: "El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de Norma Constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales"; visión que fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

<sup>9</sup> En efecto, el **artículo 55 de la Constitución General actualmente exige** a los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, **como requisito para ser diputados en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, la separación definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.**

<sup>10</sup> **En efecto, antes del 2014, no estaba permitida la reelección o elección consecutiva**, la forma de repetir en un cargo público era posible, sólo de manera alternada, no sucesiva, dejando pasar al menos el periodo entre una elección y otra.



## **1.2 Régimen actual o vigente que regula la participación de servidores públicos que buscan su reelección o participan como candidatos en una elección consecutiva.**

A partir de la reforma a la Constitución General en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, surge la posibilidad de reelección de ciertas las autoridades municipales.

En concreto, se generó un modelo que permite la postulación para un periodo adicional inmediato, lo que puede entenderse como reelección (artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución General<sup>11</sup>).

En términos generales, la elección consecutiva supone la posibilidad jurídica de que, quien esté desempeñando alguna función pública derivada de una elección popular pueda contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su mandato, en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio y **bajo las reglas y limitaciones dispuestas en la ley.**

Frente a ello, **la prohibición de uso de recursos públicos siguió y claramente debe entenderse vigente en forma posterior a la permisión de reelección consecutiva**, pero, sistemática y lógicamente, la participación del funcionariado o servidores públicos que se mantienen en funciones y, a la vez, participan como candidatos a ser reelectos, evidentemente, debe ser objeto de una apreciación con sentido común considerando que la calidad de candidato no lo priva de ser servidor público, y que en ambos casos debe ejercer los derechos y deberes correspondientes a cada calidad, de manera que sería ilógico limitar a un Presidente Municipal en el ejercicio de sus atribuciones, **o bien, de privar a un candidato de su derecho a realizar propaganda por ser servidor público.**

---

<sup>11</sup> Para ello se modificó, entre otros, el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución General.

**Artículo 115.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [...]

I. [...]

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Aunado a que, la Constitución General no estableció si los Presidentes Municipales en reelección debían separarse del cargo, **sin embargo, la SCJN determinó que las Presidencias Municipales tienen el derecho de optar si se separan o permanecen en el ejercicio de sus funciones**, derivado de haber sido elegidos democráticamente para ello y porque lo que finalmente se pretende con la no separación es posibilitar la **continuidad** en el mandato para que el electorado evalúe, con una mayor temporalidad, **si conforme a su desempeño, merecen ser elegidos nuevamente para continuar desempeñando el cargo por otro periodo.**

Por ende, visiblemente, el sistema constitucional mexicano incluyó un ajuste a la regulación que prohíbe los recursos públicos en los procesos electorales, pues si bien, **subsiste plenamente la prohibición de que los candidatos incluso en reelección usen recursos públicos durante las campañas**, también es evidente, que su actuación y participación como servidores públicos y por ende como un recurso de la misma naturaleza durante los procesos electorales, en los que precisamente buscan la ratificación o ser nuevamente electos por la ciudadanía, no está prohibido, dado que, de otra manera, habría sido exigida su separación<sup>12</sup>.

10

**Por tanto, efectivamente, el funcionariado público que compite por la renovación en su cargo por elección consecutiva o reelección, aun cuando pueden mantenerse en el cargo, principalmente en el periodo de campañas, deben observar el deber constitucional de salvaguardar, como mínimo, la no utilización de recursos humanos, materiales o económicos propios de su encargo público para su precampaña o campañas electorales, así como lo referente al debido manejo de programas sociales en la etapa de los procesos**

<sup>12</sup> Además, **la SCJN en diversas acciones de inconstitucionalidad resolvió que**, aun cuando las legislaturas locales tienen amplia libertad de reglamentar la forma concreta de ejercer dicha posibilidad en cada estado, pero en el caso de **las Presidencias Municipales que pretendan reelegirse, pueden optar por mantenerse en el cargo.**

**La propia SCJN precisó que ello no los relevaba del deber constitucional de respetar las reglas de equidad de las contiendas electorales** que establece el 134 constitucional a fin de proteger y no afectar los principios de imparcialidad, neutralidad y la equidad en la contienda.

Elo, derivado de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en las Acciones de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas; 38/2017 y sus acumuladas; 40/2017 y sus acumuladas, y 41/2017 y sus acumuladas, en las que, derivado de haberse cuestionado la constitucionalidad de algunas normativas locales que imponía a los precedentes o presidentas municipales que participaran en elección consecutiva, separarse de cargo, previo a la jornada electoral, sin embargo, la SCJN, estableció, esencialmente, que, ciertamente, aunque los congresos locales, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa para regular las reglas a las que se someterían los funcionarios públicos que aspire a la reelección, sin embargo, en el caso concreto de los presidentes municipales que pretendan reelegirse, era opcional para el funcionario y candidato en reelección separarse o no del cargo, pues ello no los exenta del cumplimiento de la normativa electoral relativa al impedimento constitucional de utilización de recursos humanos, materiales y económicos propios de su encargo público a fin de evitar la indebida utilización de recursos públicos en las campañas electorales a fin de garantizar el principio de equidad en las contiendas electorales, **en el entendido de que cualquier utilización de recursos públicos en su beneficio y con motivo del ejercicio de su cargo, sería motivo de sanción en términos de los artículos 108 y 134 de la Constitución General.**



electorales, pero esto obviamente no puede, en un sentido lógico, incluir su actuación como Presidentes Municipales<sup>13</sup>.

Ello, porque las candidaturas en reelección también pueden hacer campaña, y ciertamente, por su calidad de funcionarios públicos, tienen el deber reforzado de hacerlo en armonía con los principios y valores que rigen el sistema electoral y apearse en todo momento a los principios de equidad e imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de no obtener una ventaja indebida respecto los demás participantes en la contienda electoral, pero no al grado de privarlos del desarrollo de las actividades que son, precisamente, las que evaluara la ciudadanía para determinar su ratificación o reelección en el cargo<sup>14</sup>.

Ahora bien, en relación con el tema, existe una regulación general sobre el comportamiento para los funcionarios o funcionarias públicas durante los procesos electorales. Una que establece algunas reglas o directrices, emitida previamente o sin distinción de los casos en los que el servidor está en busca de la reelección. Otra, emitida recientemente, que busca regular el tema, pero en el contexto de servidores públicos que buscan su reelección.

Sin embargo, como se verá, estamos frente a una situación que requiere una interpretación que reconozca la definición de un criterio claro sobre el alcance de la temática en análisis, dada la complejidad que representa garantizar el derecho fundamental a ser votado de un Presidente Municipal que busca la reelección

11

<sup>13</sup> Así lo estableció la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, en la que, en lo que interesa señaló: [...] queda en el ámbito de las leyes que desarrollen el reconocimiento constitucional, la responsabilidad de respetar otros principios o valores del sistema, conforme a la naturaleza del cargo y circunstancias de la entidad. Máxime que para ello, en términos de la segunda norma impugnada, el Congreso local deberá realizar las reformas necesarias que sienten las bases y reglas que deberán acatar las personas que pretendan la reelección y opten por no separarse del cargo, las cuales deberán salvaguardar como mínimo, la no utilización de recursos humanos, materiales o económicos propios de su encargo público para su precampaña o campaña electoral.

Ello, con énfasis en el sentido de que la regulación deberá garantizar el respeto de las previsiones establecidas en el artículo 134 de la Constitución Federal, a partir de una lectura sistemática de ese precepto y los diversos preceptos constitucionales mencionados que reconocieron la posibilidad a determinados servidores públicos de ser reelectos.

[...] no debe perderse de vista que existen mecanismos de fiscalización respecto de la aplicación de los recursos públicos, los cuales contemplan los procedimientos y sanciones conducentes para los servidores públicos que lleven a cabo una indebida o incorrecta aplicación de recursos públicos. De hecho el propio artículo 134 constitucional mandata que los recursos económicos de que dispongan todos los niveles de gobierno, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados e indica que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas correspondientes, e igualmente precisa que los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad y sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

<sup>14</sup> En la sentencia del SUP-JRC-384/2016, la Sala Superior estableció, en esencia, que la prohibición es evitar el uso de recursos públicos para fines distintos, y que los servidores públicos, explícita o implícitamente, aprovechen su posición para promocionarse o a un tercero, en la contienda electoral.

frente al límite categórico de no emplear recursos públicos (más allá del que representa su persona y las condiciones inherentes a su cargo).

### 1.2.1 Regulación del comportamiento del funcionariado público durante procesos electorales

#### 1.2.1 a. Prohibición de hacer uso indebido de recursos públicos

El artículo 134 de la Constitución General contiene principios y valores que tienen como principal finalidad **el buen uso de los recursos públicos (económicos, materiales y humanos)** de que disponen en el ejercicio de su encargo, pues establece el deber de que sólo deben destinarse al fin propio del servicio público correspondiente (artículo 134, párrafos séptimo y octavo<sup>15</sup>).

Ello, conforme lo establece el párrafo 7, con impacto en la materia electoral, que textualmente indica:

**Párrafo 7:** [...] [Las y]<sup>16</sup> **Los servidores públicos** de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **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.

Lo que impone esta prohibición a quienes integran el servicio público, es el deber constitucional de actuar con imparcialidad y neutralidad en el uso de los recursos públicos, **en todo tiempo**, y en cualquier forma, siempre al margen de la competencia entre las fuerzas políticas.

El propósito no es impedir a las personas que desempeñan alguna función pública, que no ejerzan sus atribuciones, sino garantizar que todos los recursos públicos (materiales y humanos) bajo su responsabilidad se utilicen de manera estricta y adecuada a la labor gubernamental para los que hayan sido destinados sin influir en la voluntad ciudadana con fines electorales<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> **Artículo 134.** [...] [...]

**Los servidores públicos** de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **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.**

<sup>16</sup> El uso de [...] es para favorecer el uso del lenguaje incluyente.

<sup>17</sup> En efecto, lo que se pretende con dicha prohibición es que el funcionariado público que tengan bajo su responsabilidad **recursos de origen público**, en todo tiempo, los **apliquen con imparcialidad**, a fin de **salvaguardar**, en todo momento los **principios constitucionales de neutralidad e imparcialidad** que deben prevalecer en las contiendas electorales.



### 1.2.1 b. Reglamentación del INE

Adicionalmente, ya bajo el modelo actual de reelección, en diciembre de 2020, **el INE fijó mecanismos y criterios a fin de garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales ordinarios 2020-2021** (*CRITERIOS TENDENTES A GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES 2020-2021 [INE/CG693/2020*<sup>18</sup>*] y LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD ENTRE LOS PARTICIPANTES EN LA CONTIENDA ELECTORAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL CONCURRENTES CON LOS LOCALES ORDINARIOS 2020-2021 [INE/CG694/2020*<sup>19</sup>*]).*

En términos generales, contienen lineamientos para contribuir a evitar violaciones a los principios de equidad e imparcialidad, uso indebido de recursos públicos, así como la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de inducir a coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidatura en particular.

En dichos documentos se establece que, **respecto a los servidores públicos**, un elemento que debe ser considerado en el tema de la equidad electoral, es la actuación imparcial de los mismos, en los tres órdenes de gobierno, los cuales **tienen todo el tiempo el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos** que están bajo su responsabilidad, por ello la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, lo órganos autónomos o cualquier otro ente de los tres órganos de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso esa propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese sentido, se señala que las y los servidores públicos aspirantes, deben abstenerse de realizar cualquier acción a través de la cual se difunda propaganda en la que se promueva su nombre, voz o imagen, bajo cualquier medio o modalidad de comunicación.

<sup>18</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116223/CGex202012-21-rp-9.pdf>

<sup>19</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116224/CGex202012-21-rp-10.pdf>

También se señala que, en ningún caso, las y los servidores públicos que aspiren a competir por cargos electivos podrán asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales. Tampoco podrán realizar eventos masivos de difusión de logros o inauguración de obras, una vez iniciadas las precampañas electorales.

En suma, se establece que, los servidores públicos deberán abstenerse en el ejercicio de sus funciones, de realizar acciones o expresiones que impliquen apoyo o promoción de terceros aspirantes. La realización de conductas contrarias a lo previsto, se presumirán como actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso; y se contabilizarán para efectos de los topes de gastos correspondientes.

Asimismo, mencionan que, **no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal**, también deberán abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

14

Tampoco pueden difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular, su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política electoral<sup>20</sup>.

Sin embargo, en dicho reglamento, expresamente, se exceptúan de lo anterior: I. Las campañas de información de las autoridades electorales; II. Las relativas a servicios educativos y de salud.

En suma, conforme a lo expuesto, los criterios indicados regulan la actuación de **servidores públicos ante el proceso electoral, pero, en su mayoría, se**

---

<sup>20</sup> Además, establece que, durante el tiempo comprendido entre el inicio de las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales respectivas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público, salvo la relativa a campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.



**proyectan genéricamente sobre los servidores, sin distinción de quienes buscan la reelección.**

**1.2.2 Criterio sobre la actuación específica de las Presidencias Municipales que a la vez son candidaturas en busca de la reelección o elección consecutiva, durante el período de campañas**

En atención a lo expuesto, esta **Sala Monterrey** reconoce y enfatiza que, ciertamente, aún bajo el sistema de reelección, las y los servidores públicos deben apegarse a ciertas restricciones en cuanto a materia, temporalidad e intencionalidad por cuanto hace a sus funciones, participan en procesos electorales, en especial, evitando el uso indebido de recursos públicos, propaganda gubernamental y uso de programas sociales, a fin de salvaguardar principios como la equidad de la contienda.

Sin embargo, evidentemente, el margen de actuación de un candidato que a la vez sigue siendo Presidente Municipal, sino que bajo una visión lógica, no puede ni debe ser el mismo que el de cualquier servidor público que no está en reelección, sino que, precisamente, al participar en un proceso electoral, sin dejar de ser servidor, **debe permitírsele desarrollar proselitismo electoral**, precisamente, porque el sistema constitucional reconoce que, en esa calidad, es el desempeño del Presidente Municipal o servidor público que busca ser reelecto, el que deberá ser evaluado por la ciudadanía para determinar si es ratificado y permanece en el cargo, o bien, si debe ser reemplazado por otro candidato.

15

Máxime, si se toma en cuenta que la posibilidad de reelección no sólo tiene una dimensión individual, para permitir el ejercicio del derecho a ser votado nuevamente para un mismo cargo, sino que, como institución, también tiene una dimensión colectiva o social (como se reconoce en parte de la doctrina), con tres propósitos<sup>21</sup>: **a)** crear una relación más directa entre los representantes y los electores; **b)** fortalecer la responsabilidad de los servidores públicos y, por tanto, la rendición de cuentas, y **c)** profesionalizar a los funcionarios reelectos<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Véase Dworak, F. (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados.

<sup>22</sup> Dicha dimensión fue considerada, por ejemplo, en las comisiones legislativas que dictaminaron la iniciativa de reforma constitucional que incorporó esta figura jurídica al texto constitucional, en los términos siguientes: [...] la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán estos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su cargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos. Véase, comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del

Así, **la reelección**, da la posibilidad de que una persona sea reelecta o en elección consecutiva en el cargo de Presidente Municipal debe tener derecho a continuar con sus actividades **y hacer proselitismo en favor de su candidatura**, no sólo para incluir en el ejercicio de ponderación el principio constitucional de reelección consecutiva, sino para que la ciudadanía tenga la oportunidad de determinar su continuidad o rechazo en atención a su actuación en el ayuntamiento, o en una evaluación de rendición de cuentas frente al electorado que lo eligió<sup>23</sup>.

Ello, basado fundamentalmente en una lectura integral de los principios constitucionales en juego, previstos no sólo en el artículo 134 de la Constitución General, sino valorados contextualmente conforme al principio también constitucional que autoriza la reelección de Presidentes Municipales (artículo 115) y, por tanto, reconozca la posición diferenciada y derecho de continuación con actividades correspondientes de la Presidencia de un ayuntamiento **y de poder hacer uso del derecho a posicionarse lícitamente frente al electorado**<sup>24</sup>.

De manera que, ante esta realidad, el papel del juez o quienes ejercen la función judicial, debe buscar la garantía y respeto de todos los principios constitucionales aplicables en la medida justa del caso.

16

---

Estado de Estudios Legislativos. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/135\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf). págs. 111-112.

<sup>23</sup> Ello, con independencia de que recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una Opinión Consultiva (Las cuales constituyen una interpretación autorizada del alcance de las obligaciones internacionales directamente relacionadas con la protección de los derechos humanos, asumidas por los Estados miembros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la ratificación de tratados internacionales en la materia) aclaró **que la ausencia de limitación razonable a la reelección presidencial, o la implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la Presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**.

En suma, se señaló que **la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni por el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos**.

Véase: *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. **Opinión Consultiva OC-28/21** de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 149.

Consultable en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_28\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf)

<sup>24</sup> De manera que, es precisamente en apego a los principios constitucionales, que los límites de actuación de un Presidente Municipal que, a la vez, es candidato en reelección, debe permitirse que realice actos de proselitismo electoral a fin de incidir en las preferencias electorales, desde luego, con la prohibición de no hacer uso indebido de recursos públicos más allá de lo permitido debido a la dualidad que ejerce y de la que jurídicamente no es posible separarse.

Ello, derivado de que, evidentemente, las Presidencias Municipales que pretenden contener nuevamente por el mismo puesto al finalizar el periodo de su ejercicio, a través de la reelección, evidente y visiblemente están ante el dualismo funcional e indisoluble de ser funcionarios públicos y candidatos a la vez, cuya situación no puede negarse o rechazarse bajo la ficción o simulación de que en cierto horario son servidores públicos y en diferente momento candidatos.



De ahí que, bajo esa misma lógica sea constitucionalmente válido, puesto que no sólo **es necesario que ejerzan el derecho político electoral de mostrarse como opción política** y garantizar de manera efectiva el principio de reelección previsto en el artículo 115 de la Constitución General, como se indicó, sin que esto signifique que deban ignorarse las prohibiciones del artículo 134 de la Constitución General.

Sin que ello implique una liberación de responsabilidad en caso de incurrir en infracciones como el posible uso indebido de recursos públicos, **pero tampoco significa limitar el derecho fundamental para realizar los actos y acciones propagandísticos frente a la ciudadanía de la que pretenden obtener el voto.**

Ello, con independencia de que, ciertamente, la Sala Superior ha señalado que los presidentes municipales, tienen restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas en días hábiles, con independencia del horario, porque acorde con la naturaleza de su encargo, realizan actividades permanentes y, por ende, únicamente tiene como asueto, los días que expresamente establece la ley.

Lo anterior, al establecer que, su asistencia en ese tipo de eventos es suficiente para actualizar un uso indebido de recursos públicos, pues dichos funcionarios se ubican en el supuesto de la línea jurisprudencial referente a que, dada la naturaleza del cargo, realiza actividades permanentes y, por ende, tiene restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas en días hábiles, con independencia del horario y de haber solicitado, o no, licencia<sup>25</sup>.

Ello, derivado de que su función no se encuentra bajo un régimen de un horario en días hábiles, de manera ordinaria, pues, por regla general, durante el período para el que son electos, los presidentes municipales tienen la calidad y responsabilidad de la función pública, por el cargo y actividad que desempeñan, como titulares del máximo órgano de gobierno a nivel municipal y únicamente, como asueto, cuentan con los días inhábiles previstos normativamente, dentro de los cuales, sí podrán acudir a eventos proselitistas con la limitante de no hacer uso de recursos públicos ni expresiones que influyan o coaccionen al electorado, pues aún en esa hipótesis, conserva la calidad de servidor público.

---

<sup>25</sup> En efecto, así lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-REP-88/2019, al establecer: *Que quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones.*

Por tanto, las presidencias municipales, por la función que realizan *actividades permanentes* en el desempeño del cargo, sólo pueden asistir a eventos proselitistas en días inhábiles, frente al deber de realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público y de que sólo puede apartarse de éstas y asistir a eventos proselitistas en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles<sup>26</sup>.

**Sin embargo, dicho criterio, que ciertamente se comparte, no resta el deber del juzgador de reconocer que los candidatos en reelección, tiene derecho a que, durante la continuación en el ejercicio del cargo, que reconoce la SCJN y la Sala Superior, tengan la posibilidad y autorización jurídica para realizar actos propagandísticos a fin de promover su candidatura en reelección.**

Así, para esta Sala Monterrey, el hecho de que un presidente municipal esté en el ejercicio de su cargo no impide que, a la vez, haga actos proselitistas en favor de su postulación en la vía de reelección.

18

De otra manera, se estarían prohibiendo a los Presidentes Municipales que buscan la reelección, privando de uno de los derechos esenciales de proselitismo electoral en su calidad de candidato.

En suma, para esta Sala Monterrey es obligada una visión integral de la regulación constitucional respecto a las acciones que pueden desarrollar los candidatos en reelección y que no deben implicar la suspensión total de sus actividades propagandísticas, sino que, claramente, sólo debe enfocarse en el hecho de que no se utilicen más recursos públicos que los necesarios para su función, que será, dicho abiertamente, la principalmente evaluada desde una perspectiva electoral.

---

<sup>26</sup> Tesis L/2015, de rubro "ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES. De conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político. En este sentido, cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 56 y 57.]



Un elemento más a considerar para revisar los límites de actuación de un candidato a Presidente Municipal en reelección son elementos reglamentarios sobre el tema, previstos en el acuerdo INE/CG693/2020 denominado *“RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE LA CUAL SE EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE FIJAN LOS MECANISMOS Y CRITERIOS TENDENTES A GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES 2020-2021”*, que, ciertamente, **prohíbe que en días hábiles, asistan a mítines o actos de proselitismo en apoyo a cualquier partido, precandidato o candidato, los servidores públicos, sin embargo**, establece que sí pueden estar presentes en ese tipo de eventos **en días inhábiles, incluyendo los días festivos**, siempre y cuando no realicen manifestaciones a favor o en contra de un precandidato, candidato o partido político.

## 2. Sentencia revisada y agravios concretos

2.1. El Tribunal de Nuevo León **declaró la inexistencia de la propaganda gubernamental y promoción personalizada**, porque la candidatura de César Garza buscaba la reelección en el cargo, por lo que la referencia a la situación actual del municipio es insuficiente para otorgarle el carácter de propaganda gubernamental, pues relatar la acciones durante su periodo es un acto de campaña, ya que son solo acto proselitistas respecto a su campaña de reelección, sin que esto conlleve la propaganda desde su vertiente institucional ni tampoco a realizar promoción personalizada. Así mismo, **declaró la inexistencia del uso indebido de recursos públicos**, porque la SCJN ya ha establecido que la elección consecutiva no tiene como requisito separarse del cargo, además de las publicaciones se advierte que fueron realizadas fuera de los horarios laborales del entonces candidato.

2.2. En su planteamiento central ante esta instancia constitucional, el **impugnante** alega, **esencialmente, que** incorrectamente el Tribunal Local autorizó a un candidato en reelección a que publicite y realice las acciones de su gobierno durante el periodo de campañas, lo que implica un ejercicio de rendición de cuentas durante ese periodo, **además que**, contrario a lo señalado por el Tribunal Local, sí existe un marco normativo que regula los casos de las candidaturas vía reelección.

## 3. Valoración o respuestas concretas.

**3.1** En atención a lo expuesto, se considera **no le asiste la razón** al impugnante porque, como lo sostuvo el Tribunal Local, es válido que las Presidencias Municipales que compiten en los procesos electorales en vía de reelección, puedan hacer referencia de sus logros o acciones como gobernantes, lo cual, ciertamente, permite a la ciudadanía evaluar la gestión realizada y determinar, mediante su voto, que las candidaturas puedan ser reelectas.

En efecto, esta Sala sostiene el criterio<sup>27</sup> de que los servidores que van en reelección se reconocen como recursos públicos, sin que ello signifique, por sí mismo, que cualquier actividad que realicen constituya el uso indebido de dichos recursos públicos, dado que lo que realmente está prohibido es que, aprovechando su encargo, destinen los recursos de los que disponen, distintos al de su persona como tal, para influir en la contienda.

Ello, porque esta Sala considera que el Presidente Municipal y candidato en reelección, al ejercer el derecho que el sistema constitucional reconoce a su favor, de optar por no separarse del cargo, material, visible, tangible y abiertamente, es una persona con ambas calidades, y por ello, su gestión, como se indicó, también es un aspecto susceptible de evaluación social a efecto de que la ciudadanía determine su continuación o no en el cargo.

Por el contrario, a juicio de esta Sala, afirmar que existe una separación absoluta de la persona gobernante y candidato sería una simulación alejada de la realidad, y sobre todo restrictiva del propio sistema constitucional actual, que reconoció el derecho de las personas en reelección a seguir ejerciendo sus funciones de gobierno, precisamente, para ser evaluados por su trabajo, y en su caso, ratificados o electos nuevamente, para garantizar en su doble dimensión el principio constitucional, individual en la posibilidad de ser electos, y colectiva en cuanto a que la ciudadanía pueda evaluar su capacidad de respuesta o constancia de su función, de manera que lo jurídicamente relevante, no es si el servidor público como recurso público humano realiza actos que a su vez implican una evaluación de su desempeño profesional, sino que la vigencia de los diversos

---

<sup>27</sup> En la sentencia del SM-JDC-784/2021 y acumulados, esta Sala Monterrey estableció que: *La prohibición de uso de recursos públicos siguió y claramente debe entenderse vigente en forma posterior a la permisión de reelección consecutiva, pero, sistemática y lógicamente, la participación del funcionariado o servidores públicos que se mantienen en funciones y, a la vez, participan como candidatos a ser reelectos, evidentemente, debe ser objeto de una apreciación con sentido común considerando que la calidad de candidato no lo priva de ser servidor público, y que en ambos casos debe ejercer los derechos y deberes correspondientes a cada calidad, de manera que sería ilógico limitar a un Presidente Municipal en el ejercicio de sus atribuciones, o bien, de privar a un candidato de su derecho a realizar propaganda por ser servidor público.*



principios constitucionales previstos en el artículo 134 deben entenderse proyectados para garantizar, que el ejercicio de dicha función de servicio público, **no implique la movilización adicional de recursos materiales o humanos públicos, ajenos a la labor que desempeña, y que su actividad como candidato**, igualmente no exista esa ventaja, no sólo en detrimento de otros competidores, sino del erario municipal.

Desde luego, sin que esta Sala considere que la exigencia en sí misma del principio constitucional de existencia de las campañas de información durante el proceso electoral (artículo 41), implique un salvoconducto general para realizar todo tipo de actos en contravención de la regulación sobre los límites de uso de recursos públicos y promoción personalizada (artículo 134), sino que, precisamente en una visión sistemática, el primero surge como una situación de excepción, que debe ser evaluada para garantizar que los actos, como los que se analizan, pero sin autorizar la movilización adicional de recursos materiales o humanos públicos, como se indicó, para evitar la afectación del erario municipal.

21

Así, en el caso, tenemos que la conducta del Presidente Municipal y candidato en reelección, jurídicamente, debe ser analizada bajo las condiciones especiales de participación (en las que sigue siendo presidente), y no bajo un modelo genérico y previo, que regula las acciones de los servidores públicos que no lo son.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior ha establecido que la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido electo para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo, lo que, en principio, implica la exposición a la ciudadanía de la información necesaria para evaluar las acciones emprendidas en el ejercicio del cargo público y estar en posibilidad de premiar o castigar con el voto a la nueva postulación<sup>28</sup>.

En este sentido, dicho órgano jurisdiccional ha considerado que la reelección inmediata o elección consecutiva, se constituye como un mecanismo que refuerza la democracia en la medida que es utilizada por parte de las y los electores para premiar o rechazar una determinada gestión de un cargo de elección popular<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Ver jurisprudencia 13/2019, de rubro: DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN.

<sup>29</sup> Al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 685 de dos mil dieciocho.

De esta manera, un elemento fundamental que la ciudadanía considera al momento de votar consiste precisamente en la evaluación de la gestión realizada por la candidatura que se pretende reelegir<sup>30</sup>.

Por tanto, la posibilidad de reelección guarda relación con el derecho de la ciudadanía al voto activo, en tanto es quien tiene el derecho de decidir sobre la permanencia de sus gobernantes y representantes legislativos o elegir a otros.

Además, la Sala Superior al analizar las restricciones constitucionales a las y los servidores públicos —artículos 41 y 134 de la Constitución General, ha sostenido que tienen como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad<sup>31</sup>.

22

Por lo anterior, se concluye que, contrario a lo señalado por el impugnante, la difusión de ideas, opiniones, posiciones, propuestas y aspiraciones de parte de una persona que busca ser electa consecutivamente en su encargo, durante el periodo de campañas, no genera en automático, alguna transgresión al modelo electoral mexicano o a alguno de sus principios rectores, en tanto no se encuentren acreditadas, cuando menos de modo indiciario, el uso indebido de recursos públicos, coacción a la libertad del sufragio del electorado o alguna otra restricción legal vigente para la propaganda electoral<sup>32</sup>.

Es decir, la difusión de ideas, actos de campaña y propuestas que se realicen en el marco de las campañas por parte de los servidores públicos que pretendan reelegirse, no implica de manera automática su promoción personalizada y en consecuencia el uso indebido de recursos públicos, pues como se precisó, es

---

<sup>30</sup> En la sentencia SUP-JDC-1172/2017, la Sala Superior confrontó la constitucionalidad de una acción afirmativa de género (regla de alternancia en bloques de competitividad) frente a la posibilidad de reelección y se concluyó que aquella medida “incidiría tanto en la auto organización de los partidos políticos como en los derechos de votar y ser votado; asimismo, se aprecia que la ciudadanía se vería limitada en algún grado en algún beneficio que pudiera derivar de la reelección, como sería, por ejemplo, el de reconocer el buen desempeño de sus servidores públicos, situación contraria a la que se pretendió consolidar a través de la incorporación de la figura de la reelección”.

<sup>31</sup> Ver sentencia SUP-REP-163/2018, p. 19.

<sup>32</sup> Criterio similar sostuvo la Sala Superior al resolver el SM-REP-197/2021, en el que se analizó el dictado de medidas cautelares respecto a la difusión de propaganda de una diputada federal en reelección en la que hacía mención acciones de su gestión, que en lo que interesa señala: [...]Sin embargo, contrario a lo aducido por la autoridad responsable, en apariencia del buen derecho, la posible convergencia e interacción de ambas calidades no implica, en automático, que se esté frente a una vulneración al modelo de comunicación político-electoral, al principio de equidad en la contienda, ni tampoco a una transgresión al artículo 134 constitucional.

Precisamente, la figura jurídica de la elección consecutiva además de ser una posibilidad jurídica establecida a favor de las y los servidores públicos electos democráticamente, también se traduce en un mecanismo de control y rendición de cuentas a favor de la ciudadanía, que le permite evaluar, mediante su voto, la idoneidad de que la o el servidor permanezca o no en su encargo .



necesario analizar si en efecto, existe un desvío de recursos del Estado para favorecer la candidatura de un servidor público en vías de reelección.

En ese sentido, esta **Sala Monterrey** coincide con lo establecido por el Tribunal Local, en cuanto a que los candidatos que se encuentren en vías de reelección pueden, en el marco de su campaña, mencionar sus cualidades como gobernantes, así como, resaltar logros de su administración, sin que esto implique que, indiscriminadamente, en ejercicio de su cargo, puedan hacer promoción personalizada con recursos del Estado o utilizar la infraestructura del gobierno para promocionar su imagen y resaltar sus logros.

Esto porque la finalidad de la reelección es que los candidatos den a conocer a la ciudadanía sus logros y capacidades como gobernantes, lo cual permite la ciudadanía evaluar la gestión realizada y determine, mediante su voto que el candidato pueda ser reelecto.

En ese sentido, en el caso, como lo sostuvo el Tribunal Local, no se actualiza la propaganda gubernamental personalizada y el uso indebido de recursos públicos, porque las declaraciones contenidas en los videos colocados en facebook por Cesar Garza, están realizadas en el contexto de su campaña electoral para obtener la Presidencia Municipal de Apodaca en vía de reelección, y no en su carácter de Servidor Público, como se sostuvo en la sentencia, hecho que no es materia de controversia en el presente juicio.

**3.2** Por otra parte, **es ineficaz** el planteamiento del inconforme relativo a que el tribunal dejó de observar lo dispuesto en los artículos de la ley de comunicación social que establecen que la propaganda gubernamental no debe de proporcionar logros de gobierno, o propaganda personalizada (artículos 9 y 22), porque dichos preceptos normativos no se encuentran encaminados a regular los casos de los servidores públicos en vía de reelección, pues se tratan de normas generales establecidas para los procesos electorales.

**3.3** El impugnante también plantea su desventaja al participar como candidato, puesto que, a diferencia del denunciado, no tiene proyectos concluidos que publicitar durante su campaña.

**Es ineficaz** el planteamiento, porque el procedimiento especial sancionador tiene como finalidad el análisis de conductas para determinar la existencia de infracciones a la normativa electoral, y en el caso, el Tribunal Local determinó que no se actualizaba la propaganda personalizada; por lo tanto, para dicha autoridad electoral no le resultaba posible analizar la posible violación de los derechos del actor como candidato ya que para ello existen otros mecanismos en el sistema de medios de impugnación local.

**3.4** Finalmente, **también es ineficaz** el planteamiento del impugnante respecto a la existencia de un marco normativo que regula las conductas de los candidatos en reelección, porque los lineamientos del INE tienen por objeto la regulación de la conducta de los servidores públicos para que no incurran en el uso indebido de recursos públicos, que como se indicó, en el caso no acontece pues César Garza realizó las expresiones denunciadas en su calidad de candidato a la presidencia municipal de Apodaca, en el marco de su campaña electoral.

Por tanto, debe confirmarse el sentido de la decisión de no tener por acreditada la infracción sobre utilización indebida de recursos públicos.

24

Por lo expuesto y fundado se:

### **RESUELVE**

**Único.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

Notifíquese conforme a Derecho.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

*Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral*



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

---

SM-JE-284/2021

*del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.*