

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL
ESTADO DE ZACATECAS**

EXPEDIENTE: TRIJEZ-PES-044/2021

DENUNCIANTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

DENUNCIADO: RICARDO MONREAL ÁVILA

AUTORIDAD SUSTANCIADORA: INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

MAGISTRADA PONENTE: GLORIA ESPARZA
RODARTE

SECRETARIO: MARCO AURELIO VALLEJO
MACÍAS

Guadalupe, Zacatecas, a veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

Sentencia definitiva que determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad, y uso indebido de recursos públicos, atribuidas al Senador Ricardo Monreal Ávila, al considerar que las expresiones fueron hechas al amparo de la libertad de expresión, dada la naturaleza bidimensional del cargo de legislador, y no condicionan, ni coaccionan al voto.

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
Denunciado / Ricardo Monreal:	Ricardo Monreal Ávila, en su carácter de Senador de la República y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores
Denunciante/ Quejoso / PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
Unidad de lo Contencioso / Autoridad Instructora:	Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Sala Superior:	Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
“Jornada Electoral”:	Video publicado el 15 de mayo, con el encabezado: “A 22 días de la jornada electoral más grande...” ¹
“Puebla”:	Video publicado el 16 de mayo, con el encabezado: “Me encuentro en Puebla...” ²

¹ Encabezado de la publicación: “A 22 días de la jornada electoral más grande de nuestra historia, debemos encontrar vías institucionales para resolver, de manera imparcial, la polarización. Existen condiciones inéditas para que celebremos comicios auténticamente democráticos.”. Disponible en: <https://www.facebook.com/RicardoMonrealA/posts/4012436172165247>

² Encabezado de la publicación: “Me encuentro en Puebla, en donde presentaré mi más reciente libro: ‘Nulidades y procedimientos sancionadores en materia electoral’. Próximamente estaré en Zacatecas, y me dará mucho gusto saludar a mis paisanas y paisanos.” Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=164421852281469>

1. ANTECEDENTES

- 1.1. Inicio del proceso electoral local.** El siete de septiembre de dos mil veinte, inició formalmente el proceso electoral local en la entidad para la elección de la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos.
- 1.2. Publicación de videos.** El quince y dieciséis de mayo de dos mil veintiuno³, se publicaron en la página de la red social Facebook de *Ricardo Monreal* los videos “*Jornada Electoral*” y “*Puebla*”, respectivamente.
- 1.3. Sustanciación del Procedimiento**
- 1.3.1. Denuncia.** El diecisiete de mayo, Aldo Adán Ovalle Campa, en su calidad de representante suplente del *PRJ* ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, presentó queja en contra del *Denunciado* por la supuesta transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad de las y los servidores públicos, y el uso indebido de recursos públicos.
- 1.3.2. Acuerdo de radicación, reserva de admisión, emplazamiento e investigación.** El veintiuno de mayo, la *Autoridad Instructora* radicó el asunto; reservó la admisión de la denuncia y el emplazamiento, y ordenó diversas diligencias de investigación, para la debida integración del expediente.
- 1.3.3. Acuerdo de Admisión y Emplazamiento.** El dos de junio, se acordó la admisión y se ordenó el emplazamiento a las partes, señalando las trece horas del día trece de junio para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.
- 1.3.4. Audiencia de Pruebas y Alegatos.** El diez de junio, tuvo verificativo la audiencia de mérito a la cual el *Denunciado* compareció por escrito, aduciendo, entre otras cosas, que no se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento ni se le otorgó una debida defensa al ser emplazado únicamente con veintiséis horas de anticipación.
- 1.3.5. Recepción del expediente, radicación y requerimiento para reponer actuaciones.** El doce de junio, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente TRIJEZ-PES-044/2021 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Gloria Esparza Rodarte.

³ En adelante, todas las fechas se refieren a dos mil veintiuno salvo precisión en contrario.

El quince siguiente, la Magistrada Instructora acordó radicar el asunto y remitirlo nuevamente a la *Unidad de lo Contencioso* a efecto de subsanar las omisiones advertidas en la integración del asunto.

1.3.6. Nueva Admisión y emplazamiento a la Audiencia de Pruebas y Alegatos.

El dieciocho de junio, el Titular de la *Unidad de lo Contencioso* dictó proveído por el que admitió la denuncia y ordenó el emplazamiento a las partes a la Audiencia de Pruebas y Alegatos, misma que se notificó al *Denunciado*, el veintiuno siguiente a las catorce horas con veinte minutos, y al *Denunciante* el veinticuatro siguiente a las doce treinta horas.

1.3.7. Nueva Audiencia de Pruebas y Alegatos. El veintiséis siguiente se celebró la audiencia de mérito.

1.4. Trámite ante este Tribunal

1.4.1. Recepción del Expediente. El dos de julio, se remitió a este Tribunal el expediente.

1.4.2. Debida integración. El veintiocho siguiente se acordó la debida integración del expediente quedando los autos en estado de dictar sentencia.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para resolver el presente asunto pues se trata de un procedimiento especial sancionador a través del cual se denuncian presuntas infracciones a la normativa electoral consistentes en violaciones a los principios de neutralidad e imparcialidad de las y los servidores públicos, y uso indebido de recursos públicos, por la publicación de dos videos en redes sociales.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 42, apartado B, fracción VIII de la *Constitución Local*; 405, fracción IV, 417, numeral 1, fracción I, y 423 de la *Ley Electoral*, así como 1, 6, fracción VIII y 17, apartado A, fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.

3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

El *Denunciado*, por su propio derecho, aduce que la queja es frívola por que no se manifiestan las razones, las expresiones, ni la manera en que se actualizan los supuestos específicos que dan lugar a las infracciones.

Luego, a efecto de verificar esta causal de desechamiento debe atenderse a lo establecido por el artículo 416 de la *Ley Electoral* que establece que se desechará de plano la denuncia cuando se advierta esta causal⁴.

Este Tribunal considera que no le asiste la razón ya que, de la lectura de la queja presentada por el *PRI*, se advierte la narración de hechos que pueden constituir infracciones a la norma electoral consistentes en transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad de los servidores públicos, así como uso indebido de recursos públicos. Por ellos, con independencia que le asista o no la razón al *Quejoso*, corresponde a este Tribunal determinar su acreditación al aportarse los elementos mínimos necesarios para iniciar líneas de investigación sobre los hechos denunciados. Para tal efecto, el *Denunciante* aportó como medios probatorios dos ligas electrónicas de la red social Facebook, en las que constan los dos videos de cuya certificación, análisis y valoración depende el sentido de la presente resolución.

Por ello, no le asiste la razón al *Denunciado* al señalar que la denuncia es frívola, ya que esta no es carente de sustancia, ni intrascendente. De ahí que lo conducente sea entrar al análisis del caso al reunir los requisitos previstos en el artículo 418, numeral 1, de la *Ley Electoral* y no actualizarse ninguna causal de improcedencia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

El *Denunciante* señala que su queja se origina en la publicación de dos videos en la red Social Facebook de *Ricardo Monreal*, pues estima que con ellas se infringe la normativa electoral.

En su primer señalamiento, se expone que el *Denunciado* realizó manifestaciones en relación al proceso electoral concurrente; que, por el nivel y calidad de su investidura, su posición como servidor público resulta notoria y relevante, y puede disponer de forma directa de recursos, humanos, financieros y materiales del Senado, por ello se enfrenta a limitaciones más estrictas en la realización de opiniones y expresiones, ya que pueden impactar directamente en los comicios.

Además, el *Denunciante* refiere que el video "*Jornada Electoral*" se publicó en la cuenta personal de Facebook del *Denunciado*, siendo este la figura central del

⁴ En dicho precepto se precisan los supuestos para determinar cuándo acontece esa frivolidad: a) porque en la denuncia se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, cuando sea notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho; b) cuando se refieran hechos que resulten falsos o inexistentes y no se presenten pruebas mínimas para acreditar su veracidad; c) se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral; d) se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia; y e) cuando estén sustentadas únicamente en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

mismo, y; que las manifestaciones impactan directamente en los comicios en curso, además que implican promoción de la imagen del Presidente de la República.

Asimismo, respecto del video “*Puebla*” manifiesta que el video es publicado en la red social, personal y oficial del *Denunciado* y que implica un apoyo directo a su hermano David Monreal Ávila, candidato a la gubernatura del estado de Zacatecas, postulado por la Coalición “Juntos Haremos Historia en Zacatecas”.

Desde el punto de vista del *Denunciante*, las conductas atribuidas a *Ricardo Monreal* constituyen violación a los principios de neutralidad e imparcialidad de las y los servidores públicos, e implican utilización de recursos públicos, de conformidad con lo previsto en los artículos 134, párrafo séptimo de la *Constitución Federal*, y 36, párrafo segundo de la *Constitución Local*.

Por su parte, *Ricardo Monreal* reconoce los hechos como propios pero aduce que las infracciones son inexistentes ya que, por un lado, no erogó ningún recurso público o material para la publicación de los videos denunciados, que se hicieron desde su cuenta personal, que el origen de los recursos es privado y no se pagó para la difusión de estos en la red social Facebook; por otro lado, precisa que la denuncia no refiere cuáles recursos se usaron en la publicación del video.

Además, señala que al no acreditarse el origen de los recursos no se actualiza la vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad que rigen el servicio público en términos del artículo 134 de la *Constitución Federal*. Lo anterior, toda vez que, en su primer video, el contenido se limita a dar cuenta de hechos relevantes, y hace un exhorto democrático mientras que, en el segundo, se comunica una actividad académica y un deseo de buena suerte a su hermano, sin hacer un llamado al voto a favor, o en contra, de ninguna persona, partido político o coalición, lo que está amparado por la libertad de expresión.

Además, señala que la *Sala Superior* ha resuelto que las manifestaciones expresas de apoyo a un determinado candidato o grupo de candidatos por un legislador no vulneran los principios de neutralidad e imparcialidad, siempre que no condicione o coaccione al voto, y que tales expresiones forman parte del debate público. Por ello, la manifestación pública de un legislador en redes sociales, a favor o en contra de partido político o candidato, es válida siempre que no haya uso de recursos públicos, ni coacción o condicionamiento alguno.

Por último, refiere que si bien el derecho de expresión de los servidores públicos debe determinarse en función del cargo que ostentan, debe tomarse en cuenta que en el poder legislativo existe una bidimensionalidad al convivir el carácter de miembro del órgano legislativo y su filiación partidista.

4.2. Problema jurídico a resolver

Derivado de lo anterior, el problema sometido a la decisión de este Tribunal consiste en determinar si *Ricardo Monreal* transgredió los principios de neutralidad e imparcialidad de los servidores públicos, así como el uso indebido de recursos públicos, contemplados en los artículos 134, párrafo séptimo de la *Constitución Federal*, y 36, párrafo segundo de la *Constitución Local*, por la publicación de dos videos en su red social Facebook.

4.3. Metodología de estudio

De acuerdo con lo planteado por las partes, en el caso se analizará:

- I. La existencia de los hechos denunciados.
 - a) De acreditarse la existencia, se procederá a determinar si se configura el uso indebido de recursos públicos, y como consecuencia la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad por parte de *Ricardo Monreal*.
- II. En su caso, se estudiará si se encuentra acreditada la responsabilidad del *Denunciado*.
- III. Por último, de verificarse lo anterior y dada la calidad de servidor público del denunciado, se dará vista a su superior jerárquico para que proceda como corresponda.

4.4. Existencia de los hechos

En primer término, se analizará si se demuestra la existencia de los hechos denunciados y si se acreditan por los medios de prueba aportados por las partes, así como de los que se allegaron por la *Autoridad Instructora*.

4.4.1. Pruebas aportadas por el *Denunciante*

- I. **Técnica.** Captura de pantalla del video "*Jornada Electoral*" y transcripción, insertas en el escrito de queja, y dirección electrónica que fue certificada por la *Autoridad Instructora*.
- II. **Técnica.** Captura de pantalla del video "*Puebla*" y transcripción, insertas en el escrito de queja, y dirección electrónica que fue certificada por la *Autoridad Instructora*.
- III. **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo que la autoridad ya sea Administrativa o Jurisdiccional electoral puedan deducir de los hechos comprobados.

- IV. **Presuncional.** Consistente en todo lo que la autoridad ya sea Administrativa o Jurisdiccional electoral puedan deducir de los hechos comprobados.

4.4.2. Pruebas aportadas por el *Denunciado*

- I. **Documental privada.** Consistente en copia simple de credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral a nombre de *Ricardo Monreal*.
- II. **Instrumental de actuaciones.** Que la hace consistir en todo lo actuado dentro del presente juicio.
- III. **Presuncional:** Consistente en todas las actuaciones que beneficie únicamente en lo que favorezca a sus intereses.

4.4.3. Pruebas recabadas por la *Autoridad Instructora*

Documentales públicas:

- I. Copia certificada de la acreditación de Aldo Adán Ovalle Campa como Representante del *PRI* ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
- II. Acta de certificación de hechos, levantada en fecha veintidós de mayo con motivo de la diligencia practicada y expedida por la *Oficialía Electoral*, mediante la cual se certifica la existencia y contenido de las publicaciones de la red social Facebook, alojadas en las siguientes direcciones:
 1. <https://www.facebook.com/RicardoMonrealA/posts/4012436172165247>
 2. <https://www.facebook.com/RicardoMonrealA/videos/164421852281469>
- III. Acta de certificación de hechos, levantada en fecha diecisiete de junio con motivo de la diligencia practicada y expedida por la *Oficialía Electoral*, mediante la cual se certifica la no pertenencia a una campaña de publicidad de las publicaciones de mérito, en Facebook.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 408, numeral 4, fracción I, y 409, numeral 2 de la *Ley Electoral*, en relación el artículo 48 del *Reglamento de Quejas*, las pruebas documentales públicas reseñadas en este apartado tienen valor probatorio pleno.

En tanto que, las pruebas técnicas y documentales privadas únicamente valor indiciario de conformidad con artículo 408, numeral 4, fracción II, y 409, numeral 3, de la *Ley Electoral*, en relación el artículo 48 del *Reglamento de Quejas*.

3.4.4. Hechos reconocidos por el *Denunciado*

El artículo 408, numeral 1 de la *Ley Electoral* establece que los hechos expresamente reconocidos por las partes no serán objeto de controversia. En el presente caso, *Ricardo Monreal* reconoce lo siguiente en su escrito de contestación:

1. Que es Senador de la República y ostenta el cargo de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores.
2. Que el quince de mayo publicó el video "*Jornada Electoral*", con una duración de dos minutos y cincuenta segundos, en su cuenta personal de la red social Facebook.
3. Que el dieciséis de mayo publicó el video "*Puebla*", con una duración de un minuto y treinta y seis segundos, en su cuenta personal de la red social Facebook.

3.4.5. Hechos Acreditados

De las pruebas ofrecidas y adquiridas, y lo reconocido por las partes, se pueden acreditar los siguientes hechos:

1. La existencia y publicación del video "*Jornada Electoral*" en la página personal de Facebook del *Denunciado* por el que da cuenta de diversos hechos y hace un exhorto democrático
2. La existencia y publicación del video "*Puebla*" en la página personal de Facebook del *Denunciado*, por la que se comunica una actividad académica y un deseo de buena suerte a su hermano.

Cabe mencionar que al tratarse de un procedimiento especial sancionador, la carga de la prueba corresponde al *Quejoso*, y es su obligación allegar los medios probatorios, o identificar lo que habrán de ser requeridos en caso de no poder obtenerlos, para demostrar los hechos denunciados, de conformidad con el artículo 17, párrafo tercero y la jurisprudencia 12/2010 cuyo rubro establece: "CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE"⁵. Lo anterior, con independencia de la facultad investigadora de la autoridad, como lo establece la jurisprudencia 22/2013, cuyo rubro es "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN"⁶.

⁵ Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2010&tpoBusqueda=S&sWord=12/2010>

⁶ Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2013&tpoBusqueda=S&sWord=22/2013>

Así pues, en virtud de que el *Quejoso* no ofreció ningún otro medio de prueba que acreditara la posible vulneración al principio de neutralidad e imparcialidad por el uso de recursos públicos, se resolverá con los elementos que obran en el expediente en términos del párrafo anterior.

4.5 Marco Normativo

De inicio, el artículo 41 de la *Constitución Federal* establece el deber de neutralidad de los servidores públicos al señalar que la elección de representantes populares debe realizarse mediante elecciones libres, lo que comprende la libertad en la formación de la opinión de electorado⁷. En otro orden de ideas, establece el principio de equidad en la contienda, mediante el cual se deben garantizar condiciones ecuanímes, neutrales y objetivas para los participantes, evitando la influencia externa que pudiera influir en la competencia electoral.

Al respecto, el artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución Federal* establece lo siguiente:

“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”

En esa virtud, el artículo 36, párrafo segundo, de la *Constitución Local*⁸, y el 396, numeral 1, fracción III, de la *Ley Electoral*⁹, enmarcan el sentido de la disposición federal para las autoridades y los servidores públicos del Estado, al establecer como infracción el incumplimiento al principio de imparcialidad cuando su conducta afecte la equidad de la competencia durante los procesos electorales.

Para ello, la norma constitucional busca salvaguardar la equidad en la contienda electoral al prescribir que los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad recursos públicos, deben aplicarlos con imparcialidad. Ello, a fin de evitar que realicen actividades que, por la naturaleza de su función o ejercicio de su cargo, influyan en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía¹⁰.

La restricción a los servidores públicos del uso imparcial de los recursos públicos a su cargo, buscar inhibir toda influencia que distorsione las condiciones de la

⁷ Véase el precedente SUP-REP-0087/2019.

⁸ Artículo 36. [...] Los servidores públicos tendrán en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad y deberán abstenerse de participar para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y los candidatos independientes.

⁹ Artículo 396. 1. Constituyen infracciones a la legislación electoral por parte de las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos autónomos, y cualquier otro ente público: [...] III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por la Constitución Federal y Constitución Local, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

¹⁰ Véase el precedente SUP-REP-121/2019.

contienda electoral que favorezcan a un candidato, partido, coalición o campaña determinados, de forma inequitativa.

En ese sentido, la *Sala Superior* ha reiterado que las y los servidores públicos tienen un especial deber de cuidado para que eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, en el desempeño de sus funciones¹¹. Lo anterior, en razón de que sus manifestaciones pueden tener un “impacto relevante en la ciudadanía, por lo que deben realizarse con prudencia discursiva, que resulte congruente con sus obligaciones constitucionales de neutralidad e imparcialidad y con el principio de equidad en la contienda”¹².

Sin embargo, la observancia a los principios de imparcialidad y equidad no se traduce en una limitación total que menoscabe la función pública, pues el cumplimiento a la obligación de neutralidad debe circunscribirse al correcto ejercicio de las atribuciones y funciones encomendadas al servidor público, y su participación en los actos y actividades inherentes a su cargo. De ser así, no se vulnera ningún principio constitucional, tampoco con aquello que se realice fuera de la esfera del servicio público, en el ejercicio de otros derechos humanos.

En ese sentido, los artículos 1º, 6º y 7º, párrafo primero, de la *Constitución Federal*, establecen de manera general que los derechos humanos no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones que el propio ordenamiento contempla, y precisa que la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, además que el derecho a la información debe garantizarse por el Estado. Por ello, la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio, es inviolable.

4.6. Inexistencia de las infracciones denunciadas

4.6.1 Ricardo Monreal no transgredió los principios de neutralidad e imparcialidad

Las publicaciones realizadas por el *Denunciado* en su perfil personal de Facebook no constituyen violación a los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda, al ser manifestaciones hechas al amparo de la libertad de expresión, y no implicar coacción ni condicionamiento al voto.

Como se precisó anteriormente, la libertad de expresión es un derecho humano que goza de una protección reforzada, e implica su ejercicio por cualquier medio, con la posibilidad de involucrar opiniones de todo tipo, sin censura previa. Es uno de los

¹¹ Véase la sentencia emitida en el juicio electoral SUP-JE-38/2021.

¹² *Ibid*, SUP-REP-0087/2019, p. 27

mecanismos fundamentales de la sociedad para el ejercicio del control democrático de los servidores públicos.

A su vez, en el marco de los procesos electorales, el derecho a la libre expresión se complementa con el derecho a la información y permite crear vías de libre circulación del discurso y el debate público, lo que genera y fortalece el criterio del electorado y sus convicciones políticas.

Sobre el particular, *Sala Superior* expresó lo siguiente:

“En suma, es dable afirmar que en **el bloque de constitucionalidad** existe una posición homogénea en el sentido de que cuando se desarrollan procesos electorales, el debate político adquiere su manifestación más amplia y en ese sentido, los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, a fin de generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada”.¹³

Por otro lado, si bien la libertad de expresión es un derecho humano que cuenta con una tutela reforzada a fin de contribuir al régimen constitucional democrático, lo cierto es que no es un derecho absoluto, lo que implica que pueda ser susceptible de restricciones en su interacción con otros derechos fundamentales.

Las restricciones a las que se sujete la libertad de expresión, deben ceñirse a lo establecido por el artículo 1° de la *Constitución Federal*, en atención al principio *pro persona*, con la interpretación que más le favorezca y otorgue mayor protección, sin ser arbitrarias ni excesivas. En ese sentido, la *Sala Superior* ha señalado lo siguiente:

“... la libertad de expresión, y particularmente aquélla que se desarrolla en el contexto del debate político, cuenta con restricciones que permiten la protección no solo de otros derechos fundamentales, sino también de diversos principios que hacen posible la celebración de elecciones libres, auténticas equitativas e imparciales”.¹⁴

Es decir, la libertad de expresión adquiere un tamiz particular al tratarse del debate público pues debe privilegiarse la salvaguarda de sí mismo, en su interacción con otros derechos y principios democráticos, sin afectarlos.

Sobre el caso particular, y dado que el *Denunciado* es integrante de un órgano parlamentario, resulta pertinente mencionar que los criterios jurisdiccionales se ha orientado a determinar que las interacciones entre el poder legislativo y la ciudadanía contribuyen a la formación de opinión pública, al debate sobre la viabilidad, implementación o permanencia de las políticas públicas **siempre y cuando no medie el uso de recursos públicos, ni se coaccione al electorado.**

¹³ *Ibid*, SUP-REP-0087/2019, p. 56.

¹⁴ *Ibid*.

Ahora bien, respecto de los principios de neutralidad e imparcialidad, la normatividad establece la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos a su cargo, es decir, evitar que sean destinados a un fin diverso al de la ley y, que no influya en la competencia electoral, de manera directa o indirecta, en la promoción propia o de un tercero¹⁵. Es así que mediante la imparcialidad en el actuar de los servidores se tutela la equidad en los procesos electorales.

Respecto del particular, la *Sala Superior* ha determinado que la naturaleza del cargo es relevante para precisar el deber de cuidado esperado en el actuar del servidor público en específico. En caso de una posible afectación a los principios en comento es necesario hacer un análisis ponderado y particular atendiendo al riesgo o impacto de las capacidades, nivel, jerarquía, y personal al cargo de cada servidor público¹⁶.

En ese sentido, a efecto de conocer estas calidades de manera genérica, algunas de las particularidades del poder legislativo a considerar son¹⁷:

- Que es un órgano de discusión y aprobación de leyes o decretos
- Que es un órgano de representación popular en el que concurren partidos políticos mayoritariamente.
- Que en los titulares de este Poder **existe una bidimensionalidad al convivir el carácter de miembro del Órgano Legislativo con el de la afiliación o simpatía partidista.**
- Que por su filiación y al ser simpatizantes de partidos, **resulta válido y necesario interactuar con la ciudadanía a efecto de la viabilidad de las leyes, proyectos, políticas públicas e ideología partidista y/o política.**
- Que la promoción de la discusión **no puede implicar coacción o condicionamiento vinculados con su cargo.**

En ese orden de ideas, en el caso particular, el *Denunciado* reconoce en su escrito de contestación que es un servidor público, pero no se ostenta con tal carácter en ninguna de las publicaciones o los videos, sino con el carácter de persona física, cuyas manifestaciones son realizadas en el ejercicio de sus derechos humanos de libre expresión, información y asociación política, dentro de la esfera de su vida privada.

Por otro lado, si bien en las publicaciones el *Denunciado* hace referencia al proceso electoral, a un candidato en particular y el cargo al que este contendía, tales circunstancias no actualizan de manera automática la afectación a los principios de neutralidad e imparcialidad de los legisladores.

¹⁵ Véase el expediente SUP-JRC-27/2013.

¹⁶ *Ibid*, SUP-REP-0087/2019, p. 51.

¹⁷ *Ibid*, p. 53.

Es importante señalar que ambos videos se publicitan a través de la cuenta personal del *Denunciado*, y no por medios oficiales, por lo que se reconoce su carácter inactivo o pasivo al depender necesariamente de un acto volitivo para el acceso a las páginas electrónicas de mérito, es decir con la premeditación e interés del usuario que desea buscar información específica¹⁸. Si bien la *Sala Superior* ha reconocido que esta condición volitiva es variable y susceptible de revisión, para el caso concreto no aplica tal revisión en razón de que no se erogaron recursos para la difusión de la ligas en esa plataforma. Lo que no implica mayor alcance que el que requiere de la voluntad del receptor para concretarse.

En el mismo sentido, no se aportan elementos por los que se acredite el dicho del *Denunciante* respecto de la publicación de los videos en cuentas oficiales.

Respecto del video "*Jornada Electoral*", se advierten manifestaciones genéricas relativas al contexto del proceso electoral sin una referencia particular de apoyo a una candidatura o partido en particular, y un exhorto a la ciudadanía de participación y confianza en el proceso. Las expresiones particulares, señaladas por el *Promoviente* como directamente incidentes en el proceso electoral son las siguientes:

MENSAJE	SIGNIFICADO
<i>"Faltan 23 días, para acudir a las urnas a la elección más grande en la historia de México, uno de los comicios que pondrán a prueba los órganos electorales que a pesar de tener acusaciones de parcialidad debemos confiar, sostengo que esta elección, no obstante su polarización paradójicamente, será una de las más limpias de la historia de México, y puedo afirmar, esto, porque hay un presidente con vocación democrática, que ha prohibido tajantemente el uso de recursos públicos para financiar campañas o candidatos ha sido escrupuloso respecto a los programas sociales, y la política social que el régimen anterior utilizaba como moneda de cambio para obtener el voto, también ha promovido elevar a delito grave junto con el congreso, el uso de programas sociales con fines electorales, sin beneficio a la libertad sea quién sea el presunto o la presunta responsable que debe de recibir castigo, durante décadas, las despensas, la compra del voto, las amenazas, fueron fundamentales para la victoria electoral ilegal e inmoral, es inadmisibles que ahora se pretenda por algunos consejeros, trivializar o minimizar, el uso ilegal de tarjetas, plásticos o cartones como ellos dicen pero que constituyen delito cuya intención es pervertir el voto y distorsionar la democracia lo grave es que algunos intentan suplantar ya no solo al poder legislativo sino al sistema de procuración de justicia usurpando al ministerio público y calificando de licitas conductas ilegales, entiendo que el contraste, entre las ideas y los adversarios continuará, eso es parte de la democracia, no debe ni asustarnos ni ser motivo de preocupación extrema, solo cuidemos que no haya violencia busquemos canales de entendimiento y respeto al</i>	Periodo restante para la celebración de los comicios
	Acusación de parcialidad de los órganos electorales
	Mención de la confianza en el proceso electoral por diversas acciones y actitudes de la figura presidencial.
	Mención del uso de programas y política social como moneda de cambio utilizado por el régimen anterior.
	Mención de promoción de propuesta de reforma electoral sobre el castigo al uso de programas sociales con fines electorales.
	Mención temporal de la compra de votos y amenazas para obtener la victoria electoral
Mención genérica de Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral	

¹⁸ Similares consideraciones se expresan en el expediente SUP-RAP-268/2012.

<p><i>sufragio libre, la gente decidirá libremente su voto frente a las urnas, confiemos ... "</i></p>	
--	--

Del análisis de esta publicación, de cada expresión y el conjunto de las mismas, se advierte que son hechas al amparo de la libertad de expresión, dado el carácter de emisor (bidimensional), el medio por el cual se difunde (personal) y el contenido del mismo (no coactivo). Constituyen manifestaciones genéricas, no dirigidas a favor o en contra de ningún partido, fuerza o actor político contendiente en el proceso electoral, y no implican condicionamiento o coacción al voto a favor de una candidatura o partido en ningún momento, por lo que no impactan en los comicios.

En relación con el segundo video -"Puebla"- el *Denunciante* aduce que el mensaje realizado por *Ricardo Monreal* implica un apoyo directo al candidato a la gubernatura del estado, postulado por la Coalición "Juntos Haremos Historia en Zacatecas", y que el *Denunciado* enfrenta limitaciones más estrictas por la naturaleza de su cargo y nombramiento, por lo que no puede formular expresiones de apoyo a ninguna candidatura en particular, que pudieran impactar en los comicios. El mensaje se compone por las siguientes manifestaciones:

MENSAJE	SIGNIFICADO
<p><i>¿Qué tal? Buenas tardes, ahora estoy en Puebla, vamos a presentar el día de mañana, el más reciente de mis libros, es el numero 33, "Nulidades y Procedimientos Sancionadores en Materia Electoral" y el próximo martes estaré en Zacatecas, con mis paisanos en el Teatro Calderón temprano, a las 10 de la mañana, y ahí voy a saludar a David, mi hermano como ustedes saben esta es la tercera ocasión que es candidato a gobernador y como decimos en el norte y en todo el país, la tercera es la vencida, deseo que la gente pueda decidir libremente, y que la gente pueda también lograr tener un buen gobernador, David es un hombre con experiencia, con talento, es un hombre entregado a la gente tiene una gran sensibilidad, un corazón, es muy humanista, y por eso creo que es el mejor de los Monreal, de la familia nuestra de los hermanos, le deseo, suerte y éxito, en esta última etapa de la campaña, y ahí voy a estar el martes lo invité, a que este ahí en la presentación de esta obra nuestra que la editó Porrúa Nulidades y Procedimientos Sancionadores en Materia Electoral, nos vemos paisano te puedes conectar por la vía digital, o en el Teatro Calderón con las medidas sanitarias, ahí estaremos, por lo pronto, estoy disfrutando esta extraordinaria ciudad de la gente de Puebla, que se porta muy bien, son muy generosos y son muy buena gente, muchas gracias Puebla, aquí estamos hoy y mañana."</i></p>	<p>Mención de ubicación en Puebla y promoción de un libro de su autoría y que el martes siguiente estará en Zacatecas para el mismo efecto</p>
	<p>Mención de la relación filial con David Monreal</p>
	<p>Mención sobre la calidad de candidato al cargo de gobernador, por tercera ocasión, y la frase "la tercera es vencida" en alusión a un dicho popular.</p>
	<p>Manifestación del deseo de un buen gobernador para la gente.</p>
	<p>Mención de cualidades de David Monreal y reconocimiento como el mejor miembro de la familia.</p>
	<p>Manifestación de deseo de suerte y éxito a David Monreal en la última etapa de la campaña.</p>
	<p>Referencia de asistencia a la presentación e invitación de su hermano.</p>
	<p>Invitación pública a participar de la presentación del libro de su autoría por vía digital o física, con las medidas sanitarias.</p>
<p>Mención y agradecimiento a la ciudad de Puebla y al carácter de su gente.</p>	

En este caso, se hace una invitación a la presentación de un libro de naturaleza normativa electoral como parte de una gira, y a pesar de que se aprecian expresiones de apoyo a un candidato en particular, no se advierte que el *Denunciado* haya usado su cargo para coaccionar al electorado para sufragar en

favor de una determinada opción política, ni la denostación particular de ninguna otra, a través de sus acciones o expresiones.

En la primera parte del mensaje, se advierte la finalidad de comunicar la agenda de presentación de un texto de su autoría, en el que se establecen dos sedes y dos fechas para tal efecto. Por otro lado, menciona que al evento correspondiente a Zacatecas, está invitado su hermano David Monreal, quien es candidato a la gubernatura del estado, y hace alusión a una frase de campaña, parte de un vínculo fraterno, que reconoce cualidades que atribuye a su carácter como persona y como integrante de su familia. En la parte final, reitera la invitación a la presentación de su libro y hace un reconocimiento a la ciudad y a la gente de Puebla.

Respecto de la primera y la última parte, no cabe duda de que se trata de una comunicación hecha al amparo del ejercicio de la libertad de expresión, con manifestaciones no relacionadas con el proceso comicial electoral que no lo impactan, ni inciden en él.

Ahora bien, respecto de las alusiones a David Monreal, mediante el análisis del contenido y estructura del mensaje, se advierte que este se emitió a título personal, con fines afectivos por razón de su parentesco, y no en la calidad de servidor público del *Denunciado*, el cual no se hace ostensible en ningún momento del video, ni como Senador, ni como Presidente de la Junta de Coordinación Política de dicho Órgano; así como tampoco se realiza un llamado expreso al voto.

El sentido del mensaje es realizar una invitación a un evento literario, en el que se considera que las manifestaciones de *Ricardo Monreal* relativas a su pariente son a título personal, en referencia privada a los miembros de su familia, con motivo de desearle suerte a su hermano, dada su afinidad y en el ejercicio de su libertad de expresión, la cual, como se expuso anteriormente, no puede ser restringida o limitada al no transgredir disposiciones constitucionales o legales¹⁹.

Inclusive, como se señaló líneas arriba, si ese no fuera el caso, en virtud de que la naturaleza específica de este cargo permite a los servidores públicos hacer manifestaciones en favor de su filiación política, las declaraciones del *Denunciado* en favor de un candidato en particular no constituyen una violación a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda al no condicionar ni coaccionar al voto.

Lo anterior, en virtud de que *Ricardo Monreal* es Senador de la República y tal cargo tiene la dualidad o permite que coexistan en su persona el legislador y el militante. Ello conlleva la posibilidad de desplegar ambas cualidades al ser representante del pueblo con vinculación a una corriente política, ideológica y/o partidista. Por ello, las

¹⁹ Similares consideraciones se emitieron por este órgano Jurisdiccional en el expediente TRIJE-PES-24/2021.

manifestaciones que realice se engloban dentro de las facultades que le otorga la dualidad de la que gozan los integrantes de órganos legislativos²⁰.

Ahora bien, en otro orden de ideas, la coacción se define como la fuerza o violencia que se hace a una persona con el fin de que ejecute o deje de ejecutar alguna acción²¹, y; la acción de condicionar se refiere a “influir de manera importante en el comportamiento de alguien o en el desarrollo de algo”²².

En virtud de ello, la publicación de los videos en la red social Facebook del *Denunciado* no implica por si misma coacción, ni condiciona al electorado. En el mismo sentido, de las manifestaciones y expresiones vertidas en ambas publicaciones no se advierten mensajes o afirmaciones tendentes a ejercer fuerza o generar presión en el electorado o el sentido de su voto, como tampoco sugieren, implican o sujetan la entrega de apoyos, programas, o prestación de servicios -en especie o económicos- al apoyo o sufragio en favor del candidato en comento, o de ningún partido político o coalición en particular. De ahí que no se verifique dicho elemento en los actos denunciados.

En conclusión, dada la dualidad o bidimensionalidad del cargo que ostenta *Ricardo Monreal* (y cualquier legislador), las manifestaciones que realizó en favor de un determinado candidato o partido no vulneran los principios de neutralidad e imparcialidad en tanto que no condicionan o coaccionen al voto. Por ello, las expresiones vertidas en los videos materia de la presente impugnación constituyen opiniones personales legítimas que forman parte del debate político.

4.6.2. No se erogaron recursos públicos en la realización y publicación de los videos denunciados.

Como se mencionó en el planteamiento del caso, el *Quejoso* afirma que *Ricardo Monreal* usó recursos públicos, dada la naturaleza de su cargo, para la publicación de dos videos en la red social Facebook, con los que se transgrede el principio de imparcialidad y afecta la equidad de la competencia en el proceso electoral en curso, de conformidad con el artículo 396, numeral 1, fracción III de la *Ley Electoral*.

Lo anterior, en razón de que el *Denunciado* enfrenta limitaciones más estrictas, toda vez que con dicho cargo puede disponer de forma directa de recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta el Senado de la República, además de que por la naturaleza de su encargo resulta tener una posición relevante y notoria,

²⁰ Véase el precedente SRE-PSC-5-2020

²¹ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1169/6.pdf>, p. 113.

²² Disponible en <https://dle.rae.es/condicionar>

por lo que debe abstenerse de realizar opiniones y expresiones que, por su investidura, impacten directamente en los comicios.

Por su parte, el *Denunciado* reconoció la publicación de los videos materia de la presente queja y su contenido. Sin embargo, señaló que no se usaron recursos públicos ni privados para la realización de los videos, y no se contrató difusión para los mismos. Lo anterior, cobra relevancia al tratarse de un procedimiento especial sancionador cuyo principio dispositivo impide al juzgador ocuparse de aspectos o elementos que no han sido planteados por las partes.

Así, de las constancias que obran en autos no se acredita que el *Denunciado* haya financiado la realización de los videos con ningún recurso público, humano o material, como tampoco que se hayan erogado recursos o contratado servicios para su difusión.

Lo anterior, se sustenta con el acta de certificación de hechos de fecha diecisiete de junio, elaborada por la *Oficialía Electoral* con motivo de la presente queja, para corroborar si las direcciones electrónicas que proporcionó el *Denunciante* formaban parte de una campaña de publicidad. En ella se asentó que en la página de *Ricardo Monreal* de la red social Facebook, en el apartado de "Transparencia de la página", relativa a la información de gasto en anuncios sobre temas sociales, elecciones o política, no aparecen los videos de mérito en la fecha de su publicación, ni en ninguna otra fecha. Por lo anterior, se asienta en dicha acta que los videos denunciados no pertenecen a una campaña de publicidad al no aparecer en la biblioteca de anuncios de la página de *Ricardo Monreal*.

De ahí que, al haber sido realizada por una autoridad electoral en ejercicio de sus facultades, dicha documental pública tiene valor probatorio pleno de conformidad con lo establecido por el artículo 408, numeral 4, fracción I, y 409, numeral 2 de la *Ley Electoral*, en relación con el artículo 48 del *Reglamento de Quejas*.

Por tal motivo, no se acredita el uso de recursos públicos, materiales o humanos, para la realización o producción de ninguno de los videos, puesto que no se aporta, ni se hace constar en autos, elemento probatorio alguno que dé fe de ello. Tampoco se acredita que se haya contratado el servicio de difusión de las publicaciones, al no constar dicho gasto en el registro de la red social, mediante certificación expedida por la *Oficialía Electoral*.

En conclusión, no le asiste la razón al *Denunciante* al no acreditarse el uso de recursos públicos para la realización y difusión de las publicaciones denunciadas, como tampoco el condicionamiento o coacción al electorado, por medio de los videos o su contenido, por lo que no se acredita la infracción consistente en la vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad de las y los servidores

públicos contemplada en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, atribuida a *Ricardo Monreal*.

En consecuencia, al no acreditarse los elementos de la infracción denunciada, no es factible continuar con el resto de los puntos de la metodología de estudio planteada, por lo que resulta procedente declarar la inexistencia de la infracción.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se declara la **inexistencia** de las infracciones consistentes en la transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad, y uso indebido de recursos públicos, atribuidas al Senador Ricardo Monreal Ávila.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por unanimidad de votos de las magistradas y los magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

MAGISTRADO

MAGISTRADA

ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ

GLORIA ESPARZA RODARTE

MAGISTRADA

MAGISTRADO

TERESA RODRÍGUEZ TORRES

JOSÉ ÁNGEL YUEN REYES

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES

MARIA ESTHER BECERRIL SARÁCHAGA

CERTIFICACIÓN. La Secretaria General de Acuerdos en funciones del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, hace constar que las firmas plasmadas en la presente foja, corresponden a la sentencia del veintiocho de julio de dos mil veintiuno, dictada dentro del expediente TRIJEZ-PES-044/2021. **Doy fe.**