



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-94/2021

IMPUGNANTE: ENRIQUE ZENDEJAS MORALES

DENUNCIADO: LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: RAFAEL GERARDO RAMOS CÓRDOVA Y SIGRID LUCÍA MARÍA GUTIÉRREZ ANGULO

Monterrey, Nuevo León, a 12 de mayo de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **confirma** la resolución del Tribunal Electoral de Nuevo León que declaró la inexistencia de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña atribuidos a Luis Donaldo Colosio Riojas, así como a Movimiento Ciudadano por culpa in vigilando; **porque este órgano constitucional considera** que: **i)** el Tribunal Local sí se pronunció respecto a la promoción personalizada y, además, ante esta instancia el impugnante no controvierte las razones que este le dio, **ii)** tampoco enfrenta las consideraciones a partir de las cuales el Tribunal Local sostuvo su decisión de declarar la inexistencia del uso indebido de recursos públicos y **iii)** el Tribunal Local sí analizó el mensaje de manera integral y le indicó las razones por las cuales las frases que ahí se dijeron no actualizaban los actos anticipados de campaña.

Índice

Glosario	1
Competencia y procedencia	2
Antecedentes	2
Estudio de fondo	4
Apartado preliminar. Materia de la controversia	4
Apartado I. Decisión	6
Apartado II. Desarrollo o justificación de las decisiones	6
Resuelve	17

Glosario

Colosio Riojas/Luis Donaldo Colosio:	Luis Donaldo Colosio Riojas.
MC:	Movimiento Ciudadano.
Resolución impugnada:	PES-118/2021 de 29 de abril de 2021.
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Local/Tribunal de Nuevo León:	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, porque se controvierte una sentencia de un Tribunal Local que declaró inexistente la realización de actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos por parte de un candidato a Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León, entidad federativa que forma parte de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción¹.

2. Requisitos de procedencia. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos del acuerdo de admisión².

Antecedentes³

I. Hechos contextuales y origen de la controversia

1. El 7 de octubre de 2020, inició el Proceso Electoral 2021 en Nuevo León⁴, en el que se renovarían, entre otros, los ayuntamientos⁵.

2. La etapa de campaña para ayuntamientos en Nuevo León inició formalmente el 5 de marzo de 2021⁶.

3. El 1 de febrero, el Congreso de Nuevo León otorgó licencia a Luis Donaldo Colosio para separarse, por tiempo indefinido, de su cargo como diputado local.

II. Procedimiento sancionador

1. El 4 de marzo de 2021⁷, el ciudadano Enrique Zendejas **denunció a Luis Donaldo Colosio y a Movimiento Ciudadano** por **i)** promoción personalizada, **ii)** uso indebido de recursos públicos y **iii)** actos anticipados de campaña por la

¹ Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, 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.

² Véase acuerdo dictado en el expediente en que se actúa.

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

⁴ Lo anterior, mediante el acuerdo: CEE/CG/38/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL POR EL QUE SE RESUELVE LO RELATIVO AL CALENDARIO ELECTORAL 2020-2021.

[...] **ÚNICO.** Se aprueba el calendario electoral 2020-2021, en los términos expuestos en el presente acuerdo, y cuyo texto íntegro se contiene en el Anexo Único, el cual forma parte integral del mismo. [...]

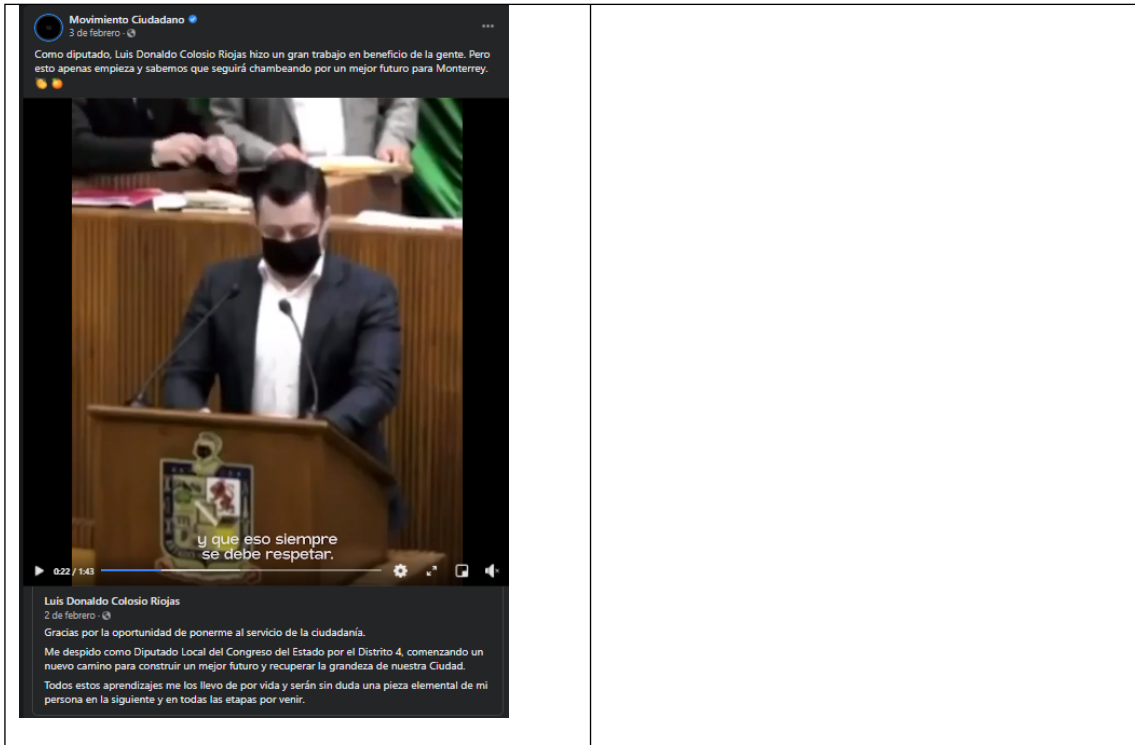
⁵ Los plazos para precampañas y campañas electorales transcurrieron del 30 de noviembre de 2020 al 8 de enero del 2021, y del 5 de marzo al 2 de junio del 2021, respectivamente. Véase página del INE. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/nuevo-leon/>

⁶ Todas las fechas corresponden al año 2021, salvo precisión en contrario.

⁷ En adelante las fechas corresponden al año 2021, salvo precisión en contrario.

publicación de un video en sus cuentas oficiales de Facebook en el que, supuestamente, el candidato *dejó clara su intención de contender por la Presidencia Municipal de Monterrey*, en los términos siguientes:

Publicación denunciada	Contenido
<p>Publicación de 2 de febrero</p> 	<p>Gracias por la oportunidad de ponerme al servicio de la ciudadanía. Me despido como Diputado Local del Congreso del Estado por el Distrito 4, comenzando un nuevo camino para construir un mejor futuro y recuperar la grandeza de nuestra ciudad. Todos estos aprendizajes me los llevo de por vida y serán sin duda una pieza elemental de mi persona en la siguiente y en todas las etapas por venir. Se transcribe íntegramente lo dicho por Luis Donaldo Colosio Riojas: Estoy agradecido no sólo por la oportunidad de haber trabajado de la mano de ustedes, sino por la importante oportunidad que se me dio aquí de aprender. Aprendí muy bien que los colores de un partido no deben de jamás ser impuestos por encima de las causas ciudadanas; que son las y los ciudadanos a quienes nos debemos y que eso siempre se debe respetar. Aprendí que una persona que te llama amigo no necesariamente lo es, pero también que hay gente que, a pesar de no profesarte su amistad, nunca regatea en el respeto hacia tu persona. Aprendí que hay tanto más valor en el diálogo y la construcción de acuerdos por encima de la confrontación y del conflicto, pero también que hay batallas y conflictos que no solamente no se deben evadir, sino que se les tiene que dar la cara y enfrentar sin tregua. Refrendé que el valor más importante que tiene el ser humano recae en su palabra y en las acciones que a ésta siempre le deben de seguir en congruencia. Aprendí que tu equipo de trabajo, tus compañeros de batallas, de ser amigos pasan a ser familia, y que la familia será siempre el refugio más sagrado de la gente. Aprendí también a soportar todo tipo de ataques, con el estoicismo que he aprendido de mi madre, su fortaleza y su vocación, pero también con la firmeza en las acciones que a mis padres y abuelos siempre caracterizó. Aprendí a apreciarles, a todos y cada uno de ustedes, con quienes compartí buenos y malos ratos, debates y acuerdos, cada quien cumpliendo su misión. Todos estos aprendizajes me los llevo de por vida, y serán sin duda una pieza elemental de mi persona en la siguiente y en todas las etapas por venir.</p>
<p>Publicación de 3 de febrero</p>	<p>Movimiento ciudadano compartió la publicación en su página oficial de Facebook, con el siguiente encabezado: <i>Como diputado, Luis Donaldo Colosio Riojas hizo un gran trabajo en beneficio de la gente. Pero esto apenas empieza y sabemos que seguirá chambeando por un mejor futuro para Monterrey.</i></p>



2. El Instituto Local integró el expediente y, en su oportunidad, lo remitió al Tribunal de Nuevo León, quien se pronunció en los términos que se precisarán en el apartado siguiente⁸.

4

Estudio de fondo

Apartado preliminar. Materia de la controversia

a. En la sentencia impugnada, el Tribunal de Nuevo León declaró **inexistentes las infracciones** atribuidas a Luis Donaldo Colosio, al considerar, sustancialmente que: **i) respecto a la promoción personalizada era inviable analizar los hechos**, porque el mensaje no se relaciona con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural, político o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, aunado a que, al momento en que se publicó el video, Luis Donaldo Colosio no tenía el carácter de servidor público, en términos de la licencia que le otorgó el Congreso Local⁹, **ii) y por ello, tampoco se acreditó el uso indebido de recursos públicos,**

⁸ Lo anterior, previo a instruir el respectivo procedimiento especial sancionador, en el que, entre otras cosas, se admitió la denuncia (5 de marzo), y se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos (5 de abril).

⁹ En efecto, en la sentencia impugnada el Tribunal de Nuevo León estableció, esencialmente, que: *En vista lo anterior, este órgano jurisdiccional al realizar el ejercicio de tipicidad determina sólo examinar los hechos motivo de inconformidad frente a una posible infracción consistente en actos anticipados de campaña y promoción personalizada, tomando en consideración que:*

- *La publicación objeto de inconformidad -numeral 2-, no reúne el carácter de propaganda gubernamental, además el contenido del mensaje no está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público; y*
- *Al momento en que se publicó el video objeto de inconformidad -2-dos de febrero- el denunciado no tenía el carácter de servidor público ya que su licencia por tiempo indefinido fue admitida por el pleno del Congreso del Estado de Nuevo León, el día 1-uno de febrero.*

finalmente **iii) no se actualizaron los actos anticipados de campaña**, porque no advirtió algún llamado al voto, ya que Luis Donald Colosio únicamente publicó un video en el que dio a conocer su separación al cargo como diputado local y agradeció los aprendizajes que le dejó, mientras que Movimiento Ciudadano se limitó a reconocer su labor en dicho cargo, lo cual es natural ante la vinculación que existe entre los legisladores y su partido político.

2. Pretensión y planteamientos¹⁰. El impugnante pretende que se **revoque** la sentencia impugnada y se declare la **existencia** de las infracciones denunciadas, bajo el planteamiento central de que: **i) el Tribunal Local debió pronunciarse respecto a la promoción personalizada**, porque la licencia no hace que el servidor público pierda tal calidad, sino que únicamente lo suspende en el ejercicio de sus funciones¹¹, **ii) en ese sentido, también debió acreditar el uso indebido de recursos públicos**, máxime que el video se filmó en el Congreso Local¹², **iii) en cuanto a los actos anticipados de campaña**, el Tribunal Local debió analizar las frases del mensaje de manera conjunta y no individual, para determinar la existencia de elementos que posicionan a Luis Donald Colosio para contender por la Presidencia Municipal de Monterrey¹³.

5

3. La cuestión a resolver. Determinar: ¿Si, a partir de lo que plantea el impugnante ante esta Sala Monterrey, se confrontan las razones que expresó el Tribunal local para establecer la inexistencia de las infracciones denunciadas?

Apartado I. Decisión

Esta **Sala Monterrey** considera que debe **confirmarse** la resolución del Tribunal Electoral de Nuevo León que declaró la inexistencia de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña atribuidos a

¹⁰ Demanda presentada el 3 de mayo.

¹¹ En su demanda, el impugnante señala: *Del fallo únicamente se advierte que pronunció sobre los actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos, sin realizar pronunciamiento alguno en cuanto a lo alegado de la promoción personalizada, de ahí (sic.) que el Tribunal Local haya sido incongruente, pues señaló que se pronunciaría respecto a este tópico y no realiza el análisis respectivo.*

Si bien señala que la publicación objeto de inconformidad no reunía el carácter de propaganda gubernamental, además el contenido del mensaje, no está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público; y al momento en que se publicó el video objeto de inconformidad el denunciado no tenía el carácter de servidor público ya que su licencia por tiempo indefinido fue admitida por el pleno del Congreso del Estado de Nuevo León, el día 1 de febrero, se desconoce si son las razones para determinar que en su caso es inexistente la promoción personalizada, o una excusa para no pronunciarse sobre el fondo de la temática de promoción personalizada.

¹² Por otra parte, el impugnante señala: *Máxime que el video denunciado se encuentra filmado desde el Congreso del Estado, por lo que el denunciado utilizó el mismo para difundir su candidatura, por lo que es claro que se están utilizando recursos públicos del Estado.*

¹³ Ello, porque según el inconforme, en el video-mensaje denunciado Colosio Riojas sí se posiciona frente al electorado e incluye expresiones que llaman a que lo apoyen en su candidatura, en ese sentido, plantea que la responsable: a) no revisó todas las manifestaciones contenidas en el video ni se analizaron las expresiones en un contexto global y b) no identificó los equivalentes funcionales en el discurso.

Luis Donaldo Colosio Riojas, así como a Movimiento Ciudadano por culpa in vigilando; **porque este órgano constitucional considera** que: **i)** el Tribunal Local sí se pronunció respecto a la promoción personalizada, aunado a que, ante esta instancia el impugnante no controvierte las razones que este le dio, **ii)** tampoco enfrenta las consideraciones a partir de las cuales el Tribunal Local sostuvo su decisión de declarar la inexistencia del uso indebido de recursos públicos y **iii)** el Tribunal Local sí analizó el mensaje de manera integral y le indicó las razones por las cuales las frases que ahí se dijeron no actualizaban los actos anticipados de campaña.

Apartado II. Desarrollo o justificación de las decisiones

1. Marco o criterio jurisprudencial sobre el análisis de los agravios

Los agravios deben enfrentar el acto o resolución impugnada para que los Tribunales puedan revisarlo de fondo.

6

Lo anterior, porque, ciertamente, la jurisprudencia ha establecido que, cuando el promovente expone sus agravios, no está obligado a manifestarlos bajo una formalidad específica, porque para tenerlos por expresados sólo se requiere la mención clara de la causa de pedir o un principio de agravio.

Sin embargo, esto lógicamente implica, como presupuesto fundamental, que con ello se confronte, al menos, a través de una afirmación de hecho mínima, lo considerado en el acto impugnado o la instancia previa.

Ello, porque, cuando se presenta una impugnación, el promovente tiene el deber mínimo de confrontar y cuestionar lo determinado en la resolución intermedia, combatiendo las consideraciones que la sustentan.

Incluso, en los supuestos en los que es procedente la suplencia, en ningún caso puede faltar a los inconformes, la precisión de lo que consideran les agravia y la razón concreta del porqué estima que le causa una vulneración.

Por ende, evidentemente, en términos generales, los argumentos deben cuestionar las consideraciones que sustentan el **sentido de la determinación impugnada**, pues de otra manera, dichas consideraciones quedarían firmes y sustentarían el sentido de lo decidido, con independencia de lo que pudiera

resolverse en relación con diversas consideraciones, dando lugar a la ineficacia de los planteamientos.

2. Marco normativo o deber de analizar integralmente las demandas

Las autoridades electorales y órganos partidistas, administrativos y/o jurisdiccionales, tienen el deber de pronunciarse en sus determinaciones o resoluciones, sobre todos los actos que se impugnan en una demanda y de las pretensiones que se plantean, con independencia de la manera en la que se atiendan o se resuelvan, para cumplir con el deber de administrar justicia completa, en términos de lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴.

Para ello, las autoridades u órganos partidistas deben referirse a todos los puntos hechos valer por la parte demandante, en apoyo de sus pretensiones, con independencia de que lo hagan de manera directa, indirecta, específica, individual o incluso genérica, pero en todo caso, con la mención de que serán atendidos conforme a la jurisprudencia *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN*¹⁵.

Con la precisión de que, especialmente, en el caso de los órganos que atienden por primera vez la controversia tienen el deber de pronunciarse sobre todas las pretensiones y planteamientos sometidos a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, así como valorar los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las

¹⁴ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. [...]

Asimismo, resulta aplicable la Jurisprudencia 43/2002, de Sala Superior, de rubro y texto: PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Véase la Jurisprudencia 4/2000, de Sala Superior, de rubro y texto: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

pretensiones¹⁶, por más que estimen que basta el análisis de algunos de ellos para sustentar una decisión desestimatoria.

3. Marco normativo sobre los actos anticipados de campaña

De conformidad con la doctrina judicial de este Tribunal Electoral, para analizar si un promocional actualiza o no, algún ilícito, deben estudiarse: **i)** las manifestaciones que directamente se expresan y el contexto espacial y temporal en el que se emiten¹⁷, o bien **ii)** si se trata de equivalentes funcionales¹⁸, **iv)** así como su trascendencia a la ciudadanía¹⁹.

De manera que, los actos anticipados de precampaña o campaña se actualizan, entre otros, cuando se difunda un mensaje que, de forma explícita o inequívoca haga un llamado a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, publiciten una plataforma electoral o posicionen a alguien con el fin de obtener una candidatura.

8

¹⁶ Véase la Jurisprudencia 12/2001 de rubro y texto: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.- Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

¹⁷ SUP-REP-700/2018: [...] *el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del contexto integral del mensaje y las demás características expresas de los mensajes a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien –como lo señala la jurisprudencia– un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.*

¹⁸ Jurisprudencia 4/2018: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).**- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

¹⁹ Tesis XXX/2018: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.** De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018 de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), al estudiar la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, las autoridades electorales deben considerar, entre otros aspectos, si los actos o manifestaciones objeto de la denuncia trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, provocaron una afectación a los principios de legalidad y de equidad en la contienda electoral, a fin de sancionar únicamente aquellos actos que tienen un impacto real en tales principios. Para ello, es necesario valorar las siguientes variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia: 1. El tipo de audiencia al que se dirige el mensaje, ciudadanía en general o militancia, y el número de receptores para definir si se emitió hacia un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado; de acceso libre o restringido, y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en otro medio masivo de información.

Bajo esa lógica, para actualizar la infracción se requiere que **la autoridad observe** un mensaje explícito e inequívoco, para advertir un beneficio electoral específico, o bien, que realice un análisis bajo criterios objetivos para reconocer en la retórica del discurso o mensaje ciertos contenidos equivalentes que permitan concluir la existencia de un beneficio electoral, fuera de los plazos de precampaña y campaña, así como su trascendencia para la ciudadanía.

En atención a ello, para revisar el contenido y valorar la intencionalidad del mensaje, ciertamente, el primer paso es el análisis de los elementos explícitos del mensaje.

Así, se debe verificar si el mensaje denunciado de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, llama al voto en favor o en contra de una persona o partido político, publicita plataformas electorales, o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

9

3.1. Equivalente funcional

Sin embargo, en un segundo paso, para determinar su significado más próximo a la realidad y, por tanto, su naturaleza de acto de campaña o no, la revisión no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del contexto integral del mensaje y las demás características expresas del discurso.

Para determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen un acto anticipado de campaña, en un segundo paso, también resulta necesario el análisis de la intencionalidad a través de los elementos contextuales o la presencia de equivalentes funcionales de solicitud de un apoyo electoral expreso, de manera que pueda advertirse si existe un *“significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”*²⁰.

²⁰ Jurisprudencia 4/2018, de rubro y texto: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**.- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, **o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca**; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior

Además, este análisis debe llevarse a cabo a partir de criterios objetivos para disuadir y en su caso sancionar conductas cuya finalidad sea, mediante la simulación o el fraude a la ley, generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales; por tanto, los mensajes deben analizarse en su contexto, para valorar, por ejemplo, el protagonismo de la persona que los emite, el objetivo de éstos, y su relación con un proceso electoral.

Tema 1. Promoción personalizada

1. Resolución y agravios concretamente revisados

El impugnante alega que el Tribunal Local debió analizar la promoción personalizada y, además, afirma que la licencia no hace perder a Luis Donaldo Colosio su calidad de empleado público²¹.

10

Esta Sala Monterrey considera que **no tiene razón**, porque el Tribunal Local sí analizó lo relacionado con la promoción personalizada, en el sentido de indicar que era inviable analizar los hechos denunciados a partir de dicha infracción.

En efecto, respecto a la promoción personalizada, el Tribunal Local determinó inviable en análisis de la promoción personalizada, bajo las siguientes consideraciones:

-**En primer lugar**, identificó los hechos denunciados y determinó que efectivamente estaba acreditada la existencia del video en cuestión.

- En seguida, estableció una descripción del video denunciado, así como la transcripción de lo que ahí se dijo.

permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

²¹ En su demanda, Enrique Zendejas señala: *Del fallo, únicamente se advierte que pronunció sobre los actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos, sin realizar pronunciamiento alguno en cuanto a lo alegado de la promoción personalizada, de ahí que el Tribunal Local haya sido incongruente, pues señaló que se pronunciaría respecto a este tópico y no realiza el análisis respectivo.*

...Por lo que, si la licencia solicitada por Luis Donaldo Colosio fue otorgada a partir del día 01 de febrero de 2021, al momento de realizar el discurso en el H. Congreso del Estado de Nuevo León, incurriría en promoción personalizada, por tanto, el hecho de que la publicación se haya realizado el 2 siguiente, y ya se encontrara en licencia, no hacen perder su condición de empleado público, sino que ten sólo lo suspende en el ejercicio de sus funciones, sin perder su investidura y calidad, por lo que aún era servidor público.

- Señaló los precedentes de la Sala Monterrey en los que ha establecido que el análisis de los hechos denunciados debe adecuarse a la conducta establecida en la norma.

-Indicó que, la publicación denunciada no reúne el carácter de promoción personalizada, pues el contenido del mensaje no se relaciona con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural, político o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público.

-Además, determinó que, al momento que se publicó el video, Luis Donaldo Colosio no tenía el carácter de servidor público, ya que el Congreso Local le otorgó una licencia por tiempo indefinido.

Frente a ello, ante esta instancia federal, el impugnante señala que el Tribunal Local debió analizar la promoción personalizada y, además, afirma que la licencia no hace perder a Luis Donaldo Colosio su calidad de empleado público²².

11

2. Valoración

En atención a ello, como se anticipó, esta **Sala Monterrey** considera que **no tiene razón** porque el Tribunal Local sí se pronunció respecto a la promoción personalizada y, además, ante esta instancia el impugnante no controvierte las razones que este le dio.

Lo anterior, fundamentalmente, porque, desde su perspectiva, el Tribunal Local no se pronunció respecto a la promoción personalizada, ya que, la responsable sí le indicó que el contenido del mensaje no está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural, político o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público. Sin que esto sea controvertido por el impugnante.

²² En su demanda, Enrique Zendejas señala: *Del fallo, únicamente se advierte que pronunció sobre los actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos, sin realizar pronunciamiento alguno en cuanto a lo alegado de la promoción personalizada, de ahí que el Tribunal Local haya sido incongruente, pues señaló que se pronunciaría respecto a este tópico y no realiza el análisis respectivo.*

...Por lo que, si la licencia solicitada por Luis Donaldo Colosio fue otorgada a partir del día 01 de febrero de 2021, al momento de realizar el discurso en el H. Congreso del Estado de Nuevo León, incurriría en promoción personalizada, por tanto, el hecho de que la publicación se haya realizado el 2 siguiente, y ya se encontrara en licencia, no hacen perder su condición de empleado público, sino que ten sólo lo suspende en el ejercicio de sus funciones, sin perder su investidura y calidad, por lo que aún era servidor público.

2.1. Además, **tampoco tiene razón** en cuanto a que, la licencia no hace que los servidores públicos pierdan tal estatus, con lo cual, desde su perspectiva sí se actualiza la promoción personalizada.

Esto porque, el precedente que cita Enrique Zendejas para desvirtuar las razones indicadas por el Tribunal Local no es aplicable.

Ello, porque lo que ahí se determinó fue relacionado con una manifestación de apoyo de un servidor público con licencia a un candidato a la Presidencia de la República. Esto es, en el citado precedente sí se acreditó que el mensaje contenía un apoyo hacia una plataforma política, lo que no se acreditó en este caso²³.

En ese sentido, esta Sala Monterrey considera que **no tiene razón** el impugnante.

Tema 2. Uso indebido de recursos públicos

12

1. Resolución y agravios concretamente revisados respecto el tema de uso

Esta **Sala Monterrey** considera que el planteamiento del impugnante es **ineficaz**, porque hace depender el uso de recursos públicos de la calidad de servidor público de Luis Donaldo Colosio, lo cual, como se indicó, fue desvirtuado por la responsable, y tampoco enfrenta las consideraciones a partir de las cuales el Tribunal Local sostuvo su decisión de declarar la inexistencia de la citada infracción.

En efecto, como ya se dijo, en la denuncia que dio origen a la decisión del Tribunal Local, el inconforme también denunció a Colosio por el presunto uso indebido de recursos públicos derivado de la difusión del referido video en Facebook.

²³ Al resolver el SUP-REP-163/2021, relacionado con el apoyo de Miguel Ángel Mancera Espinosa y Javier Corral Jurado a la candidatura de Ricardo Anaya Cortés, la Sala Superior determinó: *...quienes ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), deben abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura puedan impactar en los comicios.*

Ello, con especial tutela durante la etapa de campañas electorales, puesto que en sentido contrario cabe una vulneración de los principios de equidad e imparcialidad reconocidos por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, es decir, el deber de abstenerse de participar en el desarrollo de los procesos electorales a favor o en contra de alguna opción política, a fin de garantizar que los resultados de las elecciones sean un fiel reflejo de la voluntad ciudadana, sin influencias externas.

Cabe recordar el criterio sostenido por esta Sala Superior respecto a que, la solicitud de licencia no es suficiente para salvaguardar la imparcialidad por el uso de recursos públicos, pues no es posible disociar la investidura y ascendencia del servidor público frente a la sociedad a partir de que cuenta con licencia, ya que no reviste obstáculo que hubiese solicitado y obtenido licencia para la realización de actividades personales, pues ello no implica una desvinculación con el cargo, de tal manera que la persona en cuestión sigue teniendo la calidad intrínseca de servidor o funcionario público, aunque con licencia.



Al respecto, el Tribunal de Nuevo León, en la sentencia impugnada, determinó, en cuanto al tema, las siguientes consideraciones:

- **En primer lugar**, identificó los hechos denunciados y determinó que efectivamente estaba acreditada la existencia del video mensaje denunciado.
- En seguida, el Tribunal Local presentó un marco normativo, en el cual expuso los criterios judiciales que, en su concepto, establecen los elementos necesarios para acreditar la infracción de uso indebido de recursos públicos, así como las tesis que consideró aplicables.
- En el caso concreto, determinó la inexistencia de elementos de prueba o indicios sobre uso de recursos públicos (dinero, material para la producción, recursos humanos, etc.), para la publicación del video en cuestión, e indicó que el mensaje se publicó en ejercicio de la libertad de expresión de Luis Donaldo Colosio, quien no tuvo la intención de influir en la equidad del proceso electoral.
- Además, reiteró que, al momento de la difusión del video mensaje, Luis Donaldo Colosio ya no tenía el carácter de servidor público, al contar con licencia por tiempo indefinido.

Frente a ello, ante esta instancia federal, el impugnante señala que Luis Donaldo Colosio usó de forma indebida recursos públicos.

2. Valoración

En atención a ello, como se anticipó, esta **Sala Monterrey** considera **ineficaz** el planteamiento del inconforme, porque no cuestiona debidamente las consideraciones que sustentan el sentido de la determinación impugnada, respecto a la inexistencia de uso indebido de recursos públicos.

Lo anterior, fundamentalmente, porque, las consideraciones a partir de las cuales la responsable, desvirtuó el supuesto uso de recursos públicos, **no son debidamente cuestionadas por el impugnante** y, por ende, deben quedar firmes, lo cual, genera la ineficacia del planteamiento.

En concreto, el impugnante no cuestiona lo señalado por la responsable en cuanto a que no advirtió pruebas o indicios para determinar el uso de dinero, material para la producción, recursos humanos, etc. Que pudieran actualizar la infracción denunciada. Además que, el contenido del video fue emitido en el ejercicio de la libertad de expresión de Luis Donaldo Colosio Riojas, quien contaba con una licencia por tiempo indefinido.

Sin que sea suficiente que el impugnante se limite a referir que el Tribunal Local debió tomar en consideración que el mensaje fue grabado en el Congreso del Estado.

Lo anterior, porque con ello no desvirtúa la consideración principal del Tribunal Local, relativo a que el discurso fue emitido en ejercicio de la libertad de expresión, sin que se haya acreditado el uso de recursos públicos.

En ese sentido, es evidente que **el planteamiento del impugnante es ineficaz**, al no enfrentar todas las consideraciones a partir de las cuales la responsable sostuvo su decisión de declarar la inexistencia de uso indebido de recursos públicos.

14

Tema 3. Actos anticipados de campaña

1. Resolución y agravios concretamente revisados respecto el tema de actos anticipados de campaña

El impugnante alega que el Tribunal Local debió analizar el mensaje en su contexto, para así advertir que Luis Donaldo Colosio busca promoverse como una opción para *un mejor futuro*.

Esta Sala Monterrey considera que **no tiene razón** porque el Tribunal Local sí hizo un análisis de todos los elementos del video denunciado, así como de su publicación en la página de Facebook de movimiento ciudadano, para considerar inexistente la infracción de actos anticipados de campaña.

Al respecto, el Tribunal de Nuevo León, en la sentencia impugnada, determinó la inexistencia de actos anticipados de campaña bajo las consideraciones siguientes:



-**En primer lugar**, estableció un marco normativo relacionado con la libertad de expresión y su protección por mensajes difundidos en redes sociales, en el que señaló criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Por otra parte, identificó los elementos que, a su parecer, deben acreditarse al analizar la infracción de actos anticipados de campaña:

-Personal: *Se refiere a que la conducta reprochable es desplegada por un militante de un partido político.*

-Subjetivo: *Las conductas que la legislación sanciona son los actos de proselitismo y/o la difusión de propaganda por algún medio que contengan expresiones explícitas o unívocas e inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político -antes del periodo legalmente fijado-.*

-Temporal: *Lo (sic) actos deben acontecer (sic) antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos.*

- En el caso concreto, razonó que el video publicado por Movimiento Ciudadano se emitió en el contexto de reconocer la labor de Luis Donald Colosio como diputado local, lo que es legal ante el vínculo que existe entre legisladores y partidos políticos.

-Respecto a la frase “sabemos que seguirá chambeando por un mejor futuro para Monterrey” determinó que únicamente era un deseo del partido político, sin que advirtiera el llamado al voto a favor o en contra de una candidatura o partido político.

-En cuanto al vídeo publicado por Luis Donald Colosio, **el Tribunal Local describió las frases ahí mencionadas**, en los siguientes términos:

- *El agradecimiento del denunciado por estar al servicio de la ciudadanía;*
- *Hace del conocimiento su separación como diputado local por el cuarto distrito del Congreso del Estado;*
- *Tiene un deseo aspiracional de construir un mejor futuro y recuperar lo que el refiere como la grandeza de “nuestra ciudad”;*
- *Señala que la labor que ejerció le dejó aprendizajes los cuales forman parte de él, y serán importante (sic) en las etapas por venir.*
- *Refiere los aprendizajes que le dejó su labor como diputado local, es decir, hace señalamientos personales de lo que, a su parecer, le enseñó el cargo que ostentó, siendo los siguientes: i) que los ciudadanos son a quienes debe servir, ii) que no todos son amigos, sin embargo, existen personas*

que no lo son y que aun así saben respetar, iii) que son más importantes el dialogo y la construcción que la confrontación y el conflicto, iv) que el valor más importante en una persona es la palabra, v) que la familia es el refugio más sagrado, vi) a soportar todo tipo de ataques, señalando valores de tiene su madre (sic).

-Indicó que en la publicación no existen manifestaciones que promuevan al voto ni palabras expresas o explícitas para favorecer o derrotar a un candidato en una elección con frases como: vota por, elije a, apoya a, emite tu voto por, vota en contra de, rechaza a.

-Concluyó que, del análisis contextual de la publicación no era posible advertir, de forma objetiva o razonable, el empleo de frases que tengan como efecto equivalente un llamamiento electoral a votar a favor del denunciado o en contra de algún candidato político.

Frente a ello, ante esta instancia constitucional, el impugnante alega que el Tribunal Local debió analizar el mensaje en su contexto, para así advertir que Luis Donald Colosio busca promoverse como una opción para *un mejor futuro*.

16

2. Valoración

En atención a ello, como se anticipó, esta **Sala Monterrey** considera que **no tiene razón** porque el Tribunal Local sí analizó el mensaje de manera integral y le indicó las razones por las cuales las frases que ahí se dijeron no actualizaban los actos anticipados de campaña.

Pues, una vez que analizó las frases en lo individual, determinó que íntegramente se advertía que, en el video, Luis Donald Colosio agradecía el cargo que ostentó como diputado local, y señaló los aprendizajes que esto le dejó. Mientras que el partido político, reconoció su labor como integrante de su grupo parlamentario.

En ese sentido, no le asiste la razón al impugnante, pues el Tribunal Local sí analizó las frases en lo individual y en su conjunto, para determinar que el video no constituía actos anticipados de campaña.

2.1 En ese sentido, también es **ineficaz** el planteamiento del actor en el que refiere que el Tribunal Local debió analizar si las frases contenían *un equivalente funcional* de solicitud de apoyo electoral.

Lo anterior, porque de la lectura integral del análisis realizado por el TL, se advierte que no reconoció frases que indirectamente implicaran una solicitud de apoyo, y al respecto, el impugnante, como se dijo, no controvierte las consideraciones de la responsable.

De modo que, al no cuestionar debidamente las consideraciones que sustentaron el sentido esencial de la determinación impugnada, esta Sala Monterrey, en atención a la que dicha determinación está firme, no advierte que elementos del mensaje pudieran configurar contenidos equivalentes que permitan concluir la existencia de un beneficio electoral²⁴.

Máxime que, si bien el Tribunal Local no analizó directamente este supuesto (de equivalente funcional), finalmente, sí determinó que las publicaciones denunciadas no se advierte algún apoyo o rechazo implícito que inequívocamente implique un apoyo o rechazo a una fuerza política, para actualizar los actos anticipados de campaña.

Esto, porque, tanto el mensaje publicado por Luis Donald Colosio como el compartido por Movimiento Ciudadano se centran, por una parte, en agradecer los aprendizajes y el servicio en el Congreso del Estado y, por otra, en un deseo de continuar trabajando por Monterrey.

De modo que, aun considerados indirectamente, no implican de manera **necesariamente** univoca, una petición de apoyo o rechazo a una opción electoral, como pretende evidenciar el impugnante.

Por ello, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado se:

Resuelve

Único. Se confirma la sentencia impugnada.

²⁴ Criterio sostenido por la Sala Superior, al resolver el **SUP-JE-55/2021**, en el que determinó que:

(...)

Este órgano jurisdiccional considera que carece de razón el promovente, porque, tal como lo sostuvo el Tribunal local, no se advierte que se configure el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

Los mensajes denunciados no contienen algún llamamiento al voto, no promueven su candidatura, tampoco publicitan a un partido, ni generan rechazo hacia alguna fuerza política.

Esto, porque el candidato únicamente realiza manifestaciones en el marco de su libertad de expresión.

Por tanto, no se desprende alguna equivalencia funcional de llamado al voto, ya que no hay algún elemento indirecto, que tenga la intención velada de promocionar su candidatura o al partido político que la postula.

Así, las publicaciones denunciadas no denotan aspectos que pudieran darle una preferencia frente al electorado de manera anticipada a las campañas locales.

(...)

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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, quien 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 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.