



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SUP-JE-84/2020

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIO:** CARLOS HERNÁNDEZ  
TOLEDO

Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veinte.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el juicio electoral al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la resolución de once de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, relativa al procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente PES-29/2020.

## ÍNDICE

<b>GLOSARIO</b> .....	<b>2</b>
<b>ANTECEDENTES</b> .....	<b>3</b>
1. Presentación de la queja .....	3
2. Sentencia del Tribunal local. ....	3
3. Juicio de revisión constitucional. ....	3
4. Reencauzamiento. ....	4
5. Integración de expediente y turno. ....	4
6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. ....	4
<b>C O N S I D E R A N D O S</b> .....	<b>4</b>
<b>PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.</b> .....	<b>4</b>
<b>SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.</b> ....	<b>5</b>
<b>TERCERO. Requisitos de procedencia.</b> .....	<b>5</b>

a. Forma.....	5
b. Oportunidad.....	5
c. Interés jurídico.....	5
d. Legitimación .....	6
e. Personería.....	6
f. Definitividad.....	6
CUARTO. Tercero interesado.....	6
4.1. Forma.....	6
4.2. Interés jurídico.....	6
4.3. Oportunidad .....	7
QUINTO. Estudio de fondo .....	7
1. Litis y causa de pedir.....	7
2. Consideraciones de la autoridad responsable .....	8
3. Síntesis de los agravios.....	13
4. Decisión.....	15
RESUELVE .....	25

**GLOSARIO**

<b>Acto reclamado</b>	Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua de 11 de noviembre de 2020 emitida en el expediente PES-29/2020
<b>Constitución federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Denunciado</b>	Cruz Pérez Cuéllar en su carácter de Senador de la República
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LEGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>En Contraste</b>	Sitio de internet www.encontraste.com.mx



**Ople o Instituto electoral local** Instituto Estatal Electoral de Chihuahua

**PAN** Partido Acción Nacional

**Tribunal local o autoridad responsable** Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

### ANTECEDENTES

**1. Presentación de la queja.** El nueve de octubre de dos mil veinte<sup>1</sup>, el representante propietario del PAN ante el Consejo General del Instituto electoral local, presentó escrito de queja en contra del denunciado, el partido político Morena y/o quien resultara responsable, por la supuesta promoción personalizada con recursos públicos en contravención a los párrafos 7 y 8 del artículo 134 de la Constitución federal, así como por actos anticipados de precampaña y campaña, a favor del citado servidor público, dada su presunta intención de contender como candidato en las próximas elecciones locales para gobernador.

Lo anterior, derivado de la inclusión de su nombre e imagen en la publicidad del medio de comunicación relativo al sitio de internet [www.encontraste.com.mx](http://www.encontraste.com.mx), colocada en espectaculares de diversas ciudades del Estado de Chihuahua.

**2. Sentencia del Tribunal local.** Sustanciado el procedimiento especial sancionador de mérito, dicho órgano jurisdiccional emitió sentencia definitiva en la que resolvió la inexistencia de las infracciones señaladas.

**3. Juicio de revisión constitucional.** El pasado dieciséis de noviembre, el PAN presentó el referido recurso a fin de impugnar la sentencia emitida por el Tribunal Local.

---

<sup>1</sup> Las fechas que se refieren corresponden a dicha anualidad, salvo que se refiera lo contrario.

## **SUP-JE-84/2020**

**4. Reencauzamiento.** El siguiente nueve de diciembre, esta Sala Superior mediante acuerdo general dictado en el expediente SUP-JRC-25/2020, determinó reencauzar el citado medio de impugnación al juicio electoral que ahora se resuelve.

**5. Integración de expediente y turno.** Mediante proveído de nueve de diciembre, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-JE-84/2020 y ordenó turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

**6. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó, admitió a trámite el juicio electoral y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

### **C O N S I D E R A N D O S**

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, conforme a lo previsto por los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 189 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, de la Ley de Medios; así como en los Lineamientos generales para la identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>.

Lo anterior, por tratarse de un juicio electoral promovido por el PAN a fin de impugnar una sentencia emitida por el referido Tribunal local, mediante la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador de mérito, relacionado con el proceso electoral local 2020-2021 para la elección de Gobernador en dicha entidad federativa.

---

<sup>2</sup> Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce. Disponibles para consulta en: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/acuerdo\\_acta/archivo/Lineamientos\\_2014\\_0.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/Lineamientos_2014_0.pdf).



**SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.** Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** Los supuestos de procedibilidad del juicio electoral, previstos en la Ley de Medios se satisfacen, conforme se expone a continuación:

**a. Forma.** Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la referida ley, porque en la demanda se hace constar el nombre y firma del promovente, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, así como la mención de los hechos y la expresión de conceptos de agravios que sustentan su impugnación, además de que se ofrecen y aportan pruebas.

**b. Oportunidad.** El escrito de demanda fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, toda vez que la resolución impugnada fue notificada personalmente al promovente el pasado doce de noviembre, en tanto que el referido escrito fue presentado el dieciséis siguiente antes la autoridad responsable, esto es, dentro de los cuatro días previsto para tales efectos.

**c. Interés jurídico.** El actor tiene interés para promover el presente juicio electoral, porque controvierte una sentencia, mediante la cual, el Tribunal local declaró infundado el procedimiento especial sancionador que promovió ante la autoridad electoral local.

**d. Legitimación.** El presente juicio electoral se insta por parte legítima, dado que el partido promovente fue quien promovió el referido procedimiento, cuya sentencia se reclama ante esta Sala Superior.

**e. Personería.** La demanda es promovida por el representante propietario del PAN ante el Consejo General del Ople, autoridad electoral instructora ante quien, según consta en autos, tiene acreditada su personalidad.

**f. Definitividad.** La determinación controvertida es definitiva, puesto que en la normativa aplicable no se prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por tanto, es definitiva y firme, para efectos de la procedibilidad del presente juicio.

**CUARTO. Tercero interesado.** Mediante escrito presentado ante el Tribunal local el pasado diecinueve de noviembre, el servidor público denunciado presentó escrito, por medio del cual, compareció ostentándose como tercero interesado.

Dicho escrito de comparecencia cumple con los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, conforme se expone a continuación:

#### **4.1. Forma**

El tercero interesado promueve por su propio derecho, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas designadas para tales efectos, además de que precisar el interés jurídico en que funda su actuación, para lo cual ofreció las pruebas que estimó pertinentes, además de que hizo constar su nombre y firma autógrafa.

#### **4.2. Interés jurídico**

El promovente señala que comparece como tercero interesado, al ostentar un interés jurídico diverso al partido político recurrente, quien pretende se



revoque la sentencia combatida del Tribunal local, en el que se declaró la inexistencia de las infracciones que se le atribuyeron.

En tal razón, se advierte que su pretensión es que subsista el acto reclamado sustancialmente por las mismas que expresó en su comparecencia a la audiencia respectiva, por lo que se considera que tiene interés jurídico directo en el asunto que se resuelve.

#### **4.3. Oportunidad**

Se cumple con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b, de la Ley de Medios, en virtud de que, de las constancias que obran en el sumario, se advierte que la cédula de publicación por estrados de la interposición del recurso presentado por el PAN, fue realizada por la responsable el dieciséis de noviembre, a las veintiún horas con treinta minutos.

En ese sentido, el término de setenta y dos horas a que alude el mencionado artículo, feneció según consta en autos, el diecinueve siguiente a la misma hora, de ahí, que si el escrito fue presentado el mismo día de vencimiento, pero a las dieciséis horas con veinticinco minutos, es que se realizó con la oportunidad debida.

### **QUINTO. Estudio de fondo**

#### **1. Litis y causa de pedir.**

El PAN pretende que se revoque la decisión tomada por el Tribunal local en la sentencia impugnada, a fin de que se declaren actualizadas las infracciones denunciadas relativas a promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña en perjuicio de los denunciados.

Lo anterior, porque considera que dicha resolución adolece de una indebida fundamentación y motivación, pues desde su perspectiva, no

hubo un estudio pormenorizado de los elementos probatorios, así como del contexto en que se desarrollaron los hechos denunciados, lo que estima vulnera el principio de legalidad en su perjuicio.

**2. Consideraciones de la autoridad responsable.** Conforme al caudal probatorio de autos, el tribunal local responsable tuvo por acreditada como un hecho notorio la calidad de Cruz Pérez Cuéllar, como Senador de la República por el Estado de Chihuahua, así como la constatación de ocho espectaculares en las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez de dicha entidad federativa, con la siguiente imagen:



Constan en autos dos actas circunstancias de **veintitrés de septiembre** y **once de octubre**, de las que se desprende el contenido denunciado, conforme a lo siguiente:

<b>Espectaculares localizados en</b>	<i>"En la parte izquierda, se aprecia un recuadro orientado ligeramente a la izquierda, lo que pareciera una portada de revista, dentro de aquel, se aprecian las palabras CRUZ PÉREZ CUÉLLAR", y en la parte inferior la leyenda "NO</i>
--------------------------------------	---





<b>la ciudad de Chihuahua (4)</b>	<p><i>SE RAJA". Del lado derecho del recuadro se aprecia una persona aparentemente del género masculino; tez morena clara; cabello corto; mostrando su dentadura, expresando una ligera sonrisa; y porta una camisa blanca.</i></p> <p><i>Fuera del recuadro, en la parte superior derecha, se observa un trapecio color azul, con el texto: "TERCERA TEMPORADA". En el apartado derecho se aprecia la letanía: "NO SE RAJA" y en el fondo de aquella una figura irregular. Debajo, la letanía "VISÍTANOS EN" y la dirección de correo electrónico: WWW.ENCONTRASTE.COM.MX. Por último, en el fondo, lo que parece marca de agua, se aprecian diversas fincas urbanas, lo que parece un poblado o una ciudad."</i></p>
<b>Espectaculares localizados en Ciudad Juárez (4)</b>	<p><i>"En la parte izquierda, se aprecia un recuadro orientado a ligeramente a la izquierda, lo que pareciera una portada de revista, dentro de aquel, se aprecian las palabras: "SENADOR", en un recuadro negro, y luego, "CRUZ PÉREZ CUELLAR", en la parte inferior la leyenda "NO SE RAJA". Del lado derecho del recuerdo se aprecia una persona aparentemente del género masculino; tez morena clara; cabello corto; mostrando su dentadura, expresando una ligera sonrisa; y porta una camisa blanca con estampado que se asemeja al escudo nacional</i></p> <p><i>Fuera del recuadro, en la parte superior derecha, se observa un trapecio color azul, con el texto: "TERCERA TEMPORADA". En el apartado derecho se aprecia la letanía: "CHARLAS EN CONTRASTE" y en el fondo de aquella una figura irregular de color rojo. Debajo, la letanía "VISÍTANOS EN" y la dirección de correo electrónico: WWW.ENCONTRASTE.COM.MX. Por último, en el fondo, lo que parece marca de agua, se aprecian diversas fincas urbanas, lo que parece un poblado o una ciudad.</i></p>

Así, a partir del análisis de contenido de tales espectaculares, determinó que no se actualizaban las infracciones de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, así como actos anticipados de precampaña y campaña, argumentando lo siguiente:

## **SUP-JE-84/2020**

Estimó que no existen elementos de prueba que actualicen la utilización de recursos públicos para realizar una promoción personalizada del ciudadano Cruz Pérez Cuéllar.

Determinó que no se advertían los elementos necesarios para considerar que el contenido de los anuncios, constituyan actos anticipados de precampaña y campaña, por no contener elementos que refiera alguna candidatura, elección o proceso electoral que permita concluir, más allá de toda duda razonable, que su intención era exclusivamente, la de incidir en la equidad de algún proceso electoral en particular.

Asimismo, señaló que el actor no establece la forma o prueba para acreditar que se configure un uso indebido de recursos públicos.

Precisó, que tanto el denunciado como la empresa que resulta responsable de la publicación de dichos anuncios, refieren que los recursos utilizados para su contratación fueron erogados por el representante de dicha empresa, quien proporcionó el contrato de prestación de servicios celebrado entre los representantes legales de las personas morales “Comercializadora Imation, S.A. de C.V.” y la “Revista en Contraste”, para la publicitación de veinticinco espectaculares, con un costo total de \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).

Así, a partir de ese dato concluyó que no se advierte la participación económica del servidor público, por lo que estimó, que no se configura un uso indebido de recursos públicos por parte del denunciado.

Por lo que hace a la infracción de promoción personalizada, argumentó que la exhibición de la imagen y nombre del denunciado podría en principio, dar lugar a que el servidor público señalado incurriera en una vulneración a lo dispuesto por el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución federal.



Sin embargo, explicó que en el caso, la aparición del senador Cruz Pérez Cuéllar en la portada fue debido a que tenía relación con uno de los reportajes de “la revista”.

Precisó que para resolver la controversia era necesario analizar una posible colisión entre la libertad de expresión y comercial de “la revista” denunciada, frente a los deberes y obligaciones del denunciado.

Así, procedió a realizar una serie de consideraciones en torno a los aspectos materiales y comerciales que rodean a ese tipo de publicaciones, a fin de concluir respecto a la libertad comercial con las que cuenta las empresas que las producen, conforme al marco constitucional y convencional de la materia.

Abundó en que son un medio a través del cual, se materializan las libertades de expresión, periodística y de imprenta, por lo que en el caso concreto, concluyó que los hechos denunciados redundaban en la actividad comercial del medio de comunicación Contraste, conforme al contrato referido relaciona con los espectaculares denunciados.

Por lo tanto, respecto de dicho tópico concluyó que

la libertad de expresión y comercial, que se ajusta a la capacidad y decisión editorial, de mercadotecnia y estrategia de ventas, por lo que la editora de la revista e periodística y de comercio.

Complementariamente, analizó las obligaciones del denunciado, en su calidad de servidor público, para señalar que conforme a los principios rectores previstos en el artículo 134, párrafo 8 de la Constitución federal, la promoción personalizada puede ser entendida como aquellas

## SUP-JE-84/2020

acciones, actividades, manifestaciones, tendentes a impulsar a una persona con el fin de darla a conocer, o que ésta sea vista.

Refirió que conforme al criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2015<sup>3</sup>, el elemento objetivo de la promoción personalizada impone el análisis del contenido del mensaje denunciado, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada, pues, la sola aparición de imágenes y nombre del senador de la República no actualiza en automático dicha infracción.

Derivado de lo anterior, concluyó que, desde un aspecto visual, la imagen y nombre del denunciado era sobresaliente, pero con elementos que permitían identificar a la revista, como la dirección de su sitio web [www.encontraste.com.mx](http://www.encontraste.com.mx) en mayúsculas, la leyenda con el nombre de la sección de la entrevista CHARLAS DE CONTRASTE y TERCERA TEMPORADA, al igual forma la frase NO SE RAJA dentro del “recuadro de la portada de la revista publicitada”.

Señaló que si bien, el denunciado desempeña un rol protagónico en la publicidad referida, del texto de ninguna manera evidencia alusiones a un proceso electoral, ni tampoco que se haga un llamado al voto, ni su deseo de contender como candidato a la gubernatura para las elecciones locales, ni tampoco una asociación de su imagen con dichas aspiraciones políticas.

Por tanto, estimó que los espectaculares señalados constituyen propaganda comercial relacionada con la promoción de la entrevista, a través de su sitio web, que, por cierto, está dedicada al análisis de temas políticos, se dirige a un sector de la población enfocado en temas de corte político y social, donde cobra lógica una entrevista relacionada con un servidor público.

---

<sup>3</sup> De rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



Finalmente, en cuanto hace a los actos anticipados de precampaña y campaña denunciados, razonó que para decretar su actualización era necesario que se acreditara el elemento subjetivo de dicha infracción conforme a la jurisprudencia de esta Sala Superior, por lo que la autoridad electoral debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad: llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales, o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

De ahí, que, si bien la publicidad denunciada contiene, entre otras cosas, el nombre e imagen del senador y la frase “NO SE RAJA”, estimaba que, más allá de la mera intención de publicitar la entrevista realizada a través de la revista Contraste, no se evidenciaba un claro propósito de posicionar al denunciado ante el electorado, pues ni siquiera se alude a un partido político o candidatura.

Concluyó que al no advertirse que en la publicidad denunciada se pretendieran realizar propuestas específicas contenidas en la plataforma electoral y menos aún, la presentación de alguna candidatura, o bien, la invitación al voto a favor de alguna opción política, por lo que, al no actualizarse el elemento subjetivo de los actos anticipados, procedía declarar la inexistencia de los hechos denunciados.

**3. Síntesis de los agravios.** Por su parte, dicho partido político en un primer agravio, aduce sustancialmente que la resolución impugnada vulnera los principios de certeza y exhaustividad, ya que se intentan justificar las conductas denunciadas en el ejercicio periodístico y en la libertad de expresión y comercial, por lo que controvierte la aseveración del tribunal local en cuanto a que la mera aparición del denunciado en la publicidad referida, no actualiza la infracción relativa al artículo 134, párrafo 8 de la Constitución federal, que prohíbe la aparición de imágenes en la propaganda gubernamental.

## **SUP-JE-84/2020**

Además, señala que la autoridad responsable no hace un análisis claro y comparativo de la publicidad denunciada que pretende promocionar un medio de comunicación, cuando lo más relevante es la figura del denunciado.

Refiere que aun cuando el Tribunal local responsable señala que no hay indicios de llamado al voto, alusiones a un proceso electoral o alguna intención de posicionamiento, lo cierto es que, no establece que otros elementos son necesarios para acreditar promoción personalizada, además de que, desde su perspectiva, confunde que deba tener alusiones personales.

Aduce que la autoridad responsable justifica la promoción comercial de la revista, a partir de los elementos que contienen la publicidad de índole político, relativa a una entrevista al denunciado, pero pierde de vista el contexto del actual proceso electoral local y que el denunciado ha señalado que quiere ser gobernador.

Refiere que no se controvierte el ejercicio periodístico o la actividad comercial de la revista y la empresa colocadora de los espectaculares, sino que se resalten las cualidades del servidor público y no del medio de comunicación, situación que es preciso tomar en cuenta a fin de evitar el despliegue de este tipo de publicidad en los procesos electorales.

Señala que la responsable omite tener en cuenta todos los elementos, contexto y pruebas, además de que no se analizó el deslinde del denunciado, mismo que considera no fue eficaz, ya que no se hicieron las acciones correspondientes para el cese de la publicidad.

Asimismo, alega que es extraño y absurdo todo el despliegue realizado para publicitar en todo el estado una revista que tiene como elemento esencial la figura del denunciado.



Combate que la autoridad responsable no tomó en cuenta el número de espectaculares, el tiempo de exhibición y su costo, así como la intencionalidad de la frase NO SE RAJA, sino solo el supuesto ejercicio periodístico, esto es, que analizó hechos aislados, además de que no se tomó en cuenta la calidad del servidor público que le exige un comportamiento especial, ni tampoco se hizo un análisis conforme a los elementos de la infracción relativa a promoción personalizada, conforme a la referido jurisprudencia 12/2015.

Finalmente, como segundo agravio aduce que se vulnera el principio de exhaustividad y con ello el de legalidad, porque el Tribunal local se limita a señalar en qué consisten los actos anticipados de campaña, sin hacer un análisis integral de la exposición de la imagen del denunciado en todo el estado.

Además, de que no realiza un nexo entre los conceptos relativos a actos anticipados de campaña y las conductas denunciadas, sobre todo del elemento temporal de los actos anticipados, considerando el contexto del actual proceso electoral federal, así como la aspiración del denunciado.

**4. Decisión.** Esta Sala Superior considera que los agravios señalados son **infundados**, para revocar la sentencia impugnada, en virtud de las siguientes consideraciones.

Ello es así, pues de manera general, los agravios referidos no son suficientes para desestimar los razonamientos realizados por el Tribunal local, para motivar y fundamentar el sentido de su fallo, sino que se limita a reiterar que debió declararse actualizada la vulneración al artículo 134, párrafo 8 de la Constitución federal, por el hecho de que quedó acreditada la aparición de la imagen y nombre del denunciado, en la publicidad colocada en los espectaculares señalados, lo que desde su

perspectiva no fue analizado junto con el contexto en el que sucedieron los hechos.

Al respecto, en primer lugar, debe destacarse que el recurrente expresamente señala que no cuestiona el ejercicio periodístico llevado a cabo por el medio de comunicación "En Contraste" que entrevistó al denunciado, sino únicamente la publicitación de la entrevista que le fue realizada al denunciado en los referidos espectaculares, por haber destacado de manera preponderante su imagen y nombre.

En consecuencia, debe entenderse que el recurrente no controvierte la existencia, ni el contenido, de la entrevista que le fue realizada al denunciado el pasado 22 de agosto, por el medio de comunicación que se publicitó en los espectaculares denunciados.

Asimismo, debe precisarse que el recurrente tampoco controvierte los razonamientos del Tribunal local en cuanto a la no actualización de la infracción de uso indebido de recursos públicos, por lo que las mismas quedan intocadas para los efectos de la presente resolución.

Asimismo, se advierte de la lectura de la resolución impugnada, que el Tribunal local sí se ocupó de analizar el contenido de la publicidad denunciada de manera exhaustiva, pues reconoció que aun cuando en principio podría actualizarse el elemento personal referido en jurisprudencia 12/2015, dada la aparición de la imagen y el nombre del servidor público denunciado en la publicidad referida, lo cierto es que, no se actualizaba el elemento objetivo.

Esto es, que no se advertían elementos, menciones o frases que implicaran alusiones a un proceso electoral, ni tampoco que se haga un llamado al voto, ni su deseo de contender como candidato a la gubernatura para las elecciones de dos mil veintiuno, ni tampoco una asociación de su imagen con dichas aspiraciones políticas.





Afirmó lo anterior, al analizar que en la publicidad denunciada se identificaban **elementos relacionados con el medio de comunicación que efectivamente entrevistó al denunciado**, como lo es la dirección de su sitio web [www.encontraste.com.mx](http://www.encontraste.com.mx) en mayúsculas, la leyenda con el nombre de la sección de la entrevista CHARLAS DE CONTRASTE y la leyenda TERCERA TEMPORADA, al igual que la frase NO SE RAJA dentro del “recuadro de la portada de la revista publicitada”.

De ahí, que concluyó que la aparición del senador Cruz Pérez Cuéllar en la publicidad señalada, fue debido a que tenía relación con el reportaje que le había realizado dicho medio de comunicación<sup>4</sup>, motivo por el cual, concluyó que la publicidad señalada estuviera en el marco de su libertad de expresión y comercial protegida constitucionalmente.

Aunado lo anterior, precisó que en la publicidad analizada no se observaban alusiones de contenido proselitista, ni tampoco alguna frase que lo relacionara con alguna aspiración electoral, motivo por el cual, indicó que se necesitaban de mayores elementos para acoger la deducción o inferencia del recurrente en cuanto a que la publicidad denunciada hubiera tenido como **único propósito** la promoción personalizada del referido servidor público.

Incluso, la autoridad responsable concluyó que la publicidad denunciada se trataba de propaganda comercial relacionada con la promoción del referido sitio web, que señaló está dedicado al análisis de temas políticos, que se dirige a un sector de la población enfocado en temas de corte político y social, por lo que cobra lógica una entrevista relacionada con un servidor público.

De manera tal, que contrario a lo referido por el recurrente, el Tribunal local sí se ocupó de analizar si se actualizaba o no, el elemento objetivo

---

<sup>4</sup> Página 28 de la resolución combatida.

## SUP-JE-84/2020

de la infracción relativa a la promoción personalizada, conforme a los estándares o elementos establecidos para ello, por este órgano jurisdiccional en la ya referida jurisprudencia 12/2015<sup>5</sup>.

Es decir, se observa que el Tribunal local fue claro en cuanto a que el elemento personal sí se actualizaba, pero no así el objetivo que como lo refiere dicho criterio jurisprudencial que impone un análisis del contenido del mensaje, que en el caso particular, se advierte obedeció a la publicación de una entrevista que le fue realizada al denunciado, por el citado medio de comunicación, por lo que este órgano jurisdiccional comparte el razonamiento en cuanto que la inserción de su imagen obedece a un contexto publicitario y comercial, dada la ausencia de frases o menciones que supongan una intencionalidad que tuviera como único propósito exponer la imagen del citado servidor público.

Así, se estima que al no haberse actualizado dicho elemento objetivo, **no es posible señalar que la mera aparición de la imagen y nombre de un servidor público actualice dicha contravención constitucional**, pues para ello sería necesario que de la propaganda denunciada no se advirtiera un fin publicitario legítimo amparado en las libertades de expresión y comercial del medio de comunicación, como si sucede en la propaganda denunciada en los términos razonados por la autoridad responsable.

Dicho de otra manera, si la razón de ser de la aparición del denunciado en la publicidad es **a propósito de un ejercicio periodístico previo y de una actividad publicitaria desplegada por un medio de comunicación digital**, no se puede concluir que se actualice el elemento objetivo de la infracción denunciada, pues al mismo tiempo que se advierte su imagen, también se percibe el citado propósito publicitario, dada la existencia de elementos referenciales (sitio de

---

<sup>5</sup> PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



internet, la temporada de la entrevista y la sección correspondiente) que dan cuenta de ello.

Así, si dicho criterio jurisprudencial impone un análisis del medio de comunicación social de que se trate, así como de las características de la publicidad denunciada, (o sea un estudio del contexto particular), para determinar si de manera efectiva o no, revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, eso es justamente lo que se observa realizó el Tribunal local, al señalar que no se advertían frases o menciones que tuvieran como único propósito publicitar al denunciado, y no así, al referido medio de comunicación.

Sin que pase desapercibido, como lo hace el recurrente, que **no se está ante la difusión de propaganda gubernamental, ni de un uso indebido de recursos públicos, sino de publicidad de un medio de comunicación digital**, que a su decir utilizó la imagen del denunciado para promocionar la entrevista que le fue realizada.

De manera tal, que aun cuando la publicidad analizada fue desplegada en una temporalidad previa al inicio del proceso electoral local, también lo es, que este órgano jurisdiccional advierte que esa sola circunstancia o la aseveración del recurrente de que el denunciado pretende contender por la gubernatura del estado, (ante la falta de actualización del elemento objetivo), no permite derrotar de manera justificada y razonada, la libertad de expresión periodística y comercial que señaló el Tribunal local ampara constitucional y convencionalmente a la publicidad denunciada.

Además, se observa que las argumentaciones del recurrente, parten de una premisa falsa, al considerar que la publicidad denunciada se trata de propaganda gubernamental, lo que ya se refirió no sucede en la especie, de ahí que el Tribunal local no estaba obligado a realizar análisis alguno,

en torno a si el denunciado se ubicaba en el supuesto de excepción relativo a los informes de labores, a que se refiere el artículo 242, párrafo 5 de la LEGIPE.

Asimismo, el recurrente pretende cuestionar los razonamientos de la autoridad responsable en cuanto a que la publicidad del medio de comunicación señalado, está amparada por la libertad de expresión de la actividad periodística que desarrolla, a partir de su dicho de que el denunciado busca contender por un cargo de elección popular, lo que se estima infundado, dado que se trata de una apreciación subjetiva que no resulta suficiente para desestimar las consideraciones del Tribunal local, dada la presunción de licitud que subsiste a dicha actividad.

Misma que se recoge en la jurisprudencia 15/2018, de esta Sala Superior de rubro: PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA<sup>6</sup>, en la que se indica que la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública, por lo que la referida presunción de licitud de la que goza dicha labor, sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a su protección.

Tal criterio es relevante, pues es el caso resulta aplicable, ya que los espectaculares denunciados contienen publicidad de un medio de comunicación digital, cuya labor periodística goza de un manto jurídico protector y la presunción de licitud con la que cuenta sólo podrá ser

---

<sup>6</sup> Cuyo contenido es el siguiente: “De lo dispuesto en los artículos 1º, 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.”



superada cuando exista prueba en contrario, lo cual no ocurre en este caso, al no presentarse elementos que desvirtúen tal presunción de legalidad de la publicación como ejercicio periodístico.

Por otro lado, el recurrente cuestiona que la actividad comercial implícita en el contrato celebrado entre la referida empresa colocadora de los espectaculares denunciados y el citado medio de comunicación, no exime a este último, ni al denunciado de observar la normativa electoral, sin que dicha afirmación genérica, resulte suficiente para controvertir los razonamientos del Tribunal local en cuanto a la libertad de expresión, periodística y comercial relacionada con la publicitación del citado medio de comunicación.

Ahora bien, en cuanto a lo señalado por el recurrente en el sentido de que la resolución omite pronunciarse del deslinde realizado por el denunciado, lo cierto es que, dicha alegación deviene infundada, ya que el Tribunal local no estaba obligado a realizarlo, toda vez, que llegó a la conclusión de que no se actualizaba ninguna de las infracciones denunciadas, de ahí que era innecesario analizar si podía eximirse de responsabilidad alguna a dicho servidor público.

En cuanto hace al agravio relativo a una supuesta simulación, el recurrente la hace depender nuevamente, de la presunta sobreexposición de la imagen del denunciado, sin que dicha circunstancia haya sido acreditada, por lo que deben prevalecer las consideraciones que llevaron al Tribunal local a concluir a falta de actualización de la promoción personalizada del denunciado, dado que de su análisis concluyó la no actualización del elemento personal, como requisito jurisprudencial necesario para la vulneración del párrafo 8 del artículo 134 constitucional.

Asimismo, el recurrente como parte de su primer agravio, refiere que la autoridad responsable no analizó el número de espectaculares

denunciados, ni así tampoco el efecto de la frase NO SE RAJA, sin embargo, se estima que tales cuestiones devienen infundadas, ya que contrario a ello, el Tribunal local sí razonó en el sentido de que tales cuestiones constituían parte de su estrategia comercial, amparada por la libertad de expresión periodística y comercial del referido medio de comunicación, **sin que el recurrente precise de qué manera no pueden operar o aplicarse dichas libertades en el caso concreto a un medio de comunicación digital**, más allá de meras apreciaciones subjetivas.

Al respecto, este órgano jurisdiccional advierte que tales motivos de inconformidad del recurrente, en la lógica de que el Tribunal local concluyó la no actualización del elemento personal de la infracción señalada, no resultan determinantes por sí mismos, para considerar que la sentencia recurrida adolece de una indebida fundamentación.

Máxime si se considera que la frase NO SE RAJA no es inequívoca, esto es, que no necesariamente tiene la intencionalidad que el recurrente le atribuye.

Esto decir, fuera de lo señalado, no se advierten razonamientos adicionales del recurrente que permitan superar la libertad de expresión periodística y comercial del ejercicio periodístico que el medio de comunicación aduce publicitar, como para estimar de manera indubitable que la publicidad denunciada se trate de una simulación para desplegar publicidad con el único propósito de promocionar la imagen del denunciado, sobre todo cuando el propio recurrente no cuestiona dicha actividad periodística.

Así, respecto de dicho tópico, se estiman infundados los agravios del recurrente, pues parten del supuesto de que la publicidad denunciada únicamente hubiere contenido la imagen del denunciado, cuando conforme a las constancias de autos, ello no es así, pues como ya se



refirió, sí **se advierten elementos relacionados con el referido medio de comunicación que lo entrevistó**, como son la dirección de su sitio web [www.encontraste.com.mx](http://www.encontraste.com.mx) en mayúsculas, la leyenda con el nombre de la sección de la entrevista CHARLAS DE CONTRASTE y la mención de su TERCERA TEMPORADA.

Consideraciones que son relevantes para el sentido de la presente resolución, a efecto de desestimar la supuesta indebida fundamentación que aduce el recurrente, pues en efecto, de las constancias de autos se advierte que la aparición de la imagen del denunciado en la publicidad denunciada tiene relación con una entrevista alojada en dicho sitio de internet en su sección CHARLAS EN CONTRASTE, relativa a su tercera temporada.

Además de que se estima, que los razonamientos de la autoridad responsable, en cuanto a las libertades de expresión periodística y comercial, se encuentran amparadas en los artículos 5º y 6º de la Constitución Federal, cuya posible restricción en todo caso, debe estar sujeta a un escrutinio estricto, pues está en juego uno de los derechos esenciales para el sistema democrático, al tratarse de la libertad de expresión inmersa en todo tipo de género informativo.

Libertades que, al no acreditarse un ejercicio ilegítimo, debe prevalecer sobre ellas, la presunción de constitucionalidad de su ejercicio, pues para desvirtuar ello, se requiere de la existencia de elementos probatorios plenos.

En ese tenor, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer mediante criterio jurisprudencial que *“...por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las*

*formas de expresión”, por lo que “dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas.”<sup>7</sup>*

Finalmente, por lo que hace al agravio relacionado con el argumento de que el Tribunal local no estudió el nexo causal de los conceptos que actualizan los actos anticipados de campaña, con los hechos denunciados, el mismo deviene **infundado**.

Pues contrario a ello, se observa que dicha autoridad jurisdiccional sí razonó en cuanto a que el nombre, la imagen y la frase NO SE RAJA, más allá de la intención de promocionar al citado medio de comunicación, lo cierto es que, no se evidenciaba un propósito de posicionar al denunciado entre el electorado, pues ni siquiera se mencionaba una candidatura, de ahí que no se actualizara el elemento subjetivo de dicha infracción.

Aseveración del Tribunal local que a la luz de los agravios expresados por el recurrente, se estima debe prevalecer, ya que no se advierte que tales elementos actualicen el elemento subjetivo de tal infracción, pues como lo razonó esa autoridad, dicha frase no está asociada a alguna otra expresión, manifestación o elemento gráfico o visual, que denote una finalidad indubitable<sup>8</sup> o necesariamente electoral o de posicionamiento con ese propósito.

Pues más allá del hecho de que aparece la imagen y nombre del denunciado, ello obedeció como razonó la autoridad responsable, a un contexto relativo a la difusión publicitaria y/o comercial de un ejercicio

---

<sup>7</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 1ª. CDXXI/2014 (10ª.), rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, pág. 237.

<sup>8</sup> Conforme a 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).**





periodístico previo, del que se adolecen de elementos probatorios en el expediente para desestimarlos.

En conclusión, no se observa que el Tribunal local haya vulnerado en forma alguna el principio de exhaustividad o de debida fundamentación en los términos señalados por el partido político recurrente, por lo que lo procedente es confirmar la sentencia reclamada.

Por lo expuesto y fundado se

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución impugnada.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, 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.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-84/2020<sup>9</sup>**

**I. Introducción**

De manera respetuosa, en el presente voto expondremos las razones por las que disentimos del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno al resolver el presente juicio electoral, ya que consideramos que se debió revocar la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua (Tribunal local).

**II. Antecedentes y criterio mayoritario**

La problemática de este asunto surgió cuando el Partido Acción Nacional (PAN) denunció a Cruz Pérez Cuellar, senador de la República por el estado de Chihuahua; a MORENA, así como a quien resultara responsable por la supuesta promoción personalizada con recursos públicos y presuntos actos anticipados de precampaña y campaña en favor del senador.

---

<sup>9</sup> Emito este voto particular con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Colaboraron, en la elaboración de este documento Rodolfo Arce Corral, Alexandra Avena Koenigsberger, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Edith Celeste García Ramírez y Leonardo Zúñiga Ayala.



La causa de esto fue que la imagen y nombre del senador se incluyeron en varios espectaculares, alusivos a un sitio web de una página de noticias que se colocaron en distintas ciudades del estado de Chihuahua.

No obstante, el Tribunal local resolvió que no se acreditó el uso indebido de recursos públicos para realizar la promoción personalizada denunciada, porque el contrato de los espectaculares no fue celebrado por el denunciado. Asimismo, señaló que de los elementos de los anuncios no se podía concluir que la intención fuera incidir en algún proceso electoral, por lo que no tuvo por acreditado el elemento subjetivo y consideró que los anuncios se desarrollaron en el marco de la libertad periodística.

Ahora bien, en el proyecto aprobado por la mayoría del pleno se confirmó la decisión del Tribunal local de no tener por actualizadas las infracciones denunciadas. En primer lugar, se señala que el partido recurrente no combatió eficazmente los razonamientos de la instancia local y, por ende, sus agravios se declararon infundados, puesto que no cuestionó la existencia ni naturaleza de la entrevista promocionada en los espectaculares y, en segundo lugar, tampoco controvirtió la consideración de no tener por acreditada la infracción de uso indebido de recursos públicos.

Respecto al estudio realizado por el Tribunal local, el proyecto aprobado coincide con que se realizó un estudio exhaustivo del contenido de los espectaculares denunciados que, si bien hubo una sobreexposición de la imagen del senador, éste no es un elemento suficiente para tener por actualizada la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña, dado que, de cualquier forma, no se tenía por acreditado el elemento subjetivo al no haber en los anuncios un llamado al voto o intención de incidir en la contienda electoral, ya que éstos se realizaron como una estrategia comercial, amparada en las libertades periodísticas y comerciales que tiene el medio de comunicación que realizó la entrevista.

Por otro lado, la sentencia considera infundado el planteamiento sobre la omisión de pronunciarse sobre el deslinde del sujeto denunciado, dado

## **SUP-JE-84/2020**

que el Tribunal local no tenía esa obligación, toda vez que concluyó que no se actualizaba ninguna de las infracciones denunciadas. En cuanto al agravio sobre la supuesta simulación, la mayoría consideró que el recurrente lo hizo depender de la sobreexposición de la imagen del denunciado, sin combatir frontalmente las razones del Tribunal local.

También en la sentencia se considera que el Tribunal local sí analizó las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los espectaculares y como estos formaban parte de la estrategia comercial del medio de comunicación, amparada por la libertad de expresión, contrario a lo manifestado por el actor; por lo tanto, se consideró que el PAN partía del supuesto incorrecto de que la publicidad denunciada únicamente contiene la imagen del sujeto denunciado, cuando existen elementos que publicitan al medio de comunicación aludido.

Por último, se declara infundado el planteamiento del actor sobre la omisión de estudiar el nexo causal de los conceptos de actos anticipados de campaña, con lo hechos denunciados, dado que el Tribunal local sí analizó el contenido de los espectaculares y concluyó que no buscaban posicionar al denunciado de cara a las elecciones estatales.

### **III. Razones del disenso**

Diferimos del criterio mayoritario porque, desde nuestra perspectiva, los agravios del partido impugnante no debieron declararse infundados, consideramos que, efectivamente, hubo una falta de exhaustividad por parte del Tribunal local, quien al emitir su resolución omitió considerar parte de los criterios desarrollados por esta Sala.

Además, la mayoría parte de un supuesto incorrecto, al señalar que los espectaculares se encuentran protegidos por ser una manifestación del libre ejercicio periodístico del medio de comunicación que se promociona junto con el senador del estado, por lo que sería incorrecto limitar tal ejercicio sin que exista un análisis estricto y riguroso de estas libertades,



pero pasa por alto el énfasis (es decir, la centralidad del sujeto) que se le otorga a la figura del senador.

A nuestro parecer, es necesario distinguir, por una parte, entre la difusión que, efectivamente, se realiza de la página de noticias por medio de los espectaculares y, por otro lado, la promoción del senador aspirante al cargo del gobernador. Una vez separados estos elementos, el argumento relacionado con el libre ejercicio periodístico del mencionado medio noticioso deja de tener peso, pues la promoción del senador del estado no reviste las mismas características que las de la difusión de la página de noticias, ni se encuentra sujeta a las mismas limitaciones establecidas a nivel legal y constitucional, por lo que la difusión de la imagen, nombre y cargo del senador denunciado no puede encontrarse justificada por tratarse de un ejercicio amparado por la libertad de prensa.

En este sentido, el PAN señala, en su demanda, que el elemento subjetivo se acredita con base en el contenido de los espectaculares denunciados, en los que se está sobreexponiendo o posicionando la imagen del denunciado, dado que su imagen es relevante o preponderante en los anuncios, a pesar de dichas características de los anuncios, el Tribunal local consideró que no se acreditaba dicho elemento.

Si bien en el proyecto se reconoce la preponderancia de la imagen del denunciado, lo considera insuficiente por no haber un llamado al voto o el anuncio de alguna aspiración a una candidatura.

Como lo adelantamos, diferimos de dicha interpretación a la luz de la de la línea jurisprudencial que esta Sala Superior ha desarrollado en torno al elemento subjetivo, tal como lo expondré a continuación.

Al respecto, se ha considerado que para tener por actualizada la infracción denunciada basta con verificar si en el contenido de la propaganda hay elementos explícitos para advertir un llamado al voto, pero también se ha establecido que dicha infracción se puede actualizar a partir de reconocer

en el contenido equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó una ventaja indebida y, por ende, la infracción.

De esta manera, el criterio de las “*manifestaciones explícitas*” y de los equivalentes funcionales asumido en la jurisprudencia 4/2018 resulta aplicable al presente caso. Tal jurisprudencia tiene el rubro y el texto siguientes:

**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.<sup>10</sup>

Por lo expuesto, consideramos que el partido promovente tiene razón cuando señala que el análisis de los elementos explícitos de los espectaculares denunciados no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que

---

<sup>10</sup> Énfasis añadido.



también incluye necesariamente el análisis del **contexto integral** de la propaganda **y las demás características expresas** a efecto de determinar si las expresiones denunciadas 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”<sup>11</sup>.

Es decir, a nuestro parecer, en el análisis sobre si cierta propaganda posiciona o beneficia electoralmente a una persona, los tribunales deben determinar si la difusión del mensaje puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva o negativa para una campaña, es decir, si **el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto**. Ello para evitar, por un lado, conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales y, por otro, realizar un análisis mediante criterios objetivos.

En cuanto al criterio de los elementos expresos y sus equivalentes funcionales, éste se ha utilizado en diversos precedentes de la Sala Superior<sup>12</sup> y así se expone en la aludida jurisprudencia 4/2018, en la que se estableció que tales elementos son expresiones que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad significan o denotan algún propósito a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral **o posicionan a alguien** con el fin de obtener una candidatura o bien cuando contengan expresiones que tengan un “**significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca**”<sup>13</sup>.

En ese sentido, consideramos que un mensaje puede ser una manifestación de apoyo **o promoción equivalente** a un llamamiento expreso cuando de manera objetiva o razonable pueda ser interpretado como una manifestación inequívoca a votar o a no votar.

<sup>11</sup> De acuerdo con lo expresado en la jurisprudencia 4/2018.

<sup>12</sup> En los expedientes SUP-REP-165/2017, SUP-RAP-34/2011 y SUP-REP-700/2018.

<sup>13</sup> De acuerdo con lo expresado en la jurisprudencia 4/2018.

Al respecto, resulta ilustrativa la distinción desarrollada por la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, respecto a los conceptos de “*express advocacy*” (llamamiento expreso a votar o a no votar por una opción política), “*issue advocacy*” (llamamiento expreso a discutir temas de agenda pública) y “*sham issue advocacy*” (**mensaje simulado o farsante para evitar una sanción derivada de un llamamiento expreso al voto**); y en especial del denominado criterio del “*functional equivalent*” (equivalente funcional) como parámetros para determinar qué tipo de expresiones o manifestaciones deben considerarse como propaganda electoral.

La Suprema Corte estadounidense ha establecido diversos criterios con el objeto de explicar qué tipo de anuncios constituyen un llamamiento expreso a votar por una candidatura y cuáles no pueden ser categorizados como una llamada al voto<sup>14</sup>.

Para ello, a fin de evitar fraudes a la constitución o a la ley, son útiles los conceptos de “de *functional equivalents of express advocacy*” (equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto) (conforme a la jurisprudencia estadounidense), con el cual se pretende evidenciar la presencia de “*sham issue advocacy*”, es decir, de propaganda o comunicaciones que promueven o desfavorezcan perspectivas claramente identificables con un determinado candidato o partido político y que están elaboradas de forma cuidadosa a efecto de evitar usar las “palabras mágicas” o de superar el test relativo al “*express advocacy*”.

En ese sentido, consideramos que las herramientas para determinar en qué casos se puede interpretar los mensajes como un equivalente funcional de apoyo expreso, se deben verificar los siguientes pasos:

- **Análisis integral del mensaje:** Se debe analizar la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir

---

<sup>14</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 42 (1976). Información consultada en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/#tab-opinion-1951589> al día de esta resolución.





elementos auditivos y visuales (colores, tamaños, enfoques, entre otros).

- **Contexto del mensaje:** El mensaje se debe interpretar en relación y en coherencia con el contexto externo en el que se emite, es decir, la temporalidad, sistematicidad en la difusión, la posible audiencia, el medio utilizado para su difusión, su duración entre otras circunstancias relevantes.

Esto es, la doctrina de la promoción expresa o elementos explícitos o llamamientos expresos no sólo se actualiza cuando se emiten comunicaciones que incluyan palabras claves o determinadas, sino que también incluye los equivalentes funcionales, como las comunicaciones que, tomadas como un todo y con referencia contextual a eventos externos, pueden ser considerados como un mensaje de apoyo o posicionamiento de uno o más aspirantes plenamente identificados o identificables, o bien en su beneficio.

De ahí que consideramos que se debió analizar la intencionalidad de los elementos de los anuncios, tales como las frases “NO SE RAJA” y “LIDERAZGO” para realizar un análisis exhaustivo de la propaganda denunciada, en su contexto integral; los espectaculares denunciados son los siguientes:





Frases que en nuestro concepto al ser analizadas en conjunto a la imagen del Senador, llevan a considerar que se están destacando las cualidades de la persona que aparece en el espectacular con el fin de posicionarlo ante la ciudadanía.

También, consideramos que en el caso se actualiza el segundo requisito de la citada jurisprudencia, el cual establece que **tienen que existir elementos contextuales suficientes para decir que las manifestaciones denunciadas trascienden al conocimiento de la ciudadanía y que pueden afectar la equidad en la contienda; esto significa, que generen una ventaja indebida frente a las demás personas que tengan la intención de participar en un proceso electoral, además, deben impactar de manera significativa a la ciudadanía.**

Esto, porque es un hecho no controvertido que existen espectaculares que fueron posicionados en diversas partes de la capital de Chihuahua y en



Ciudad Juárez. En los mismos se advierte el nombre de Cruz Pérez Cuellar y se resalta, en un recuadro, su calidad de senador del estado.

A ello se suma el hecho de estar en curso el proceso electoral en el estado de Chihuahua, el cual inició el primero de octubre y la proximidad del periodo de precampañas que está a escasos días de iniciar, específicamente, transcurrirá del veintitrés de diciembre al treinta y uno de enero de 2021.

Aunado a lo anterior, se advierte que la página de noticias que dice ser la titular de los espectaculares denunciados se dedica al análisis e investigación periodística de temas de interés político y social.

A nuestro parecer, los anteriores elementos son suficientes para considerar que existieron actos anticipados de precampaña y campaña. El elemento **temporal** se acredita porque la difusión de los espectaculares denunciado se realizó previo al inicio de las precampañas electorales en el estado de Chihuahua; el elemento **personal** se acredita dado que el denunciado es senador de la república y, en un sentido, representa a dicha entidad federativa y el elemento **subjetivo** se actualizó porque del contenido de los anuncios se da un posicionamiento indebido con sus equivalentes funcionales, pues en los anuncios se exalta a la persona y sus cualidades, aunado al hecho de que los espectaculares sí trascienden a la ciudadanía y, por ende, pueden generar una vulneración al principio de equidad de la contienda.

Si bien, en la sentencia aprobada se desvirtúa el señalamiento del PAN sobre que la contratación de manera comercial de los espectaculares denunciados no exime al senador y al medio de comunicación de observar la normativa electoral, me parece que esa conclusión es errónea si consideramos que en el estudio de propaganda electoral no se limita a que el material sea contratado por el denunciado y, por ello, se debió atender a lo establecido en la jurisprudencia de la Sala Superior, la cual señala que se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de un proceso electoral, **con**

**independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial<sup>15</sup>.**

Con base en lo expuesto, advertimos que los actos anticipados de precampaña y campaña se configuraron dado lo sistemático y reiterado de la conducta, y por ello, para nosotros, no es suficiente establecer que en la propaganda no se hace un llamado al voto, sino que se debieron analizar los argumentos y la totalidad de los hechos objeto de la denuncia a fin de determinar si se acreditaban o no.

Precisamente, porque estos puntos no fueron valorados ni en la sentencia impugnada ni en el criterio mayoritario, es que nos apartamos de la presente sentencia, pues consideramos que **la difusión de los espectaculares no se limitó al ejercicio de las libertades comercial y periodística del medio de comunicación**, pues los involucrados pudieron prever las consecuencias de la difusión de dichos materiales, dado el proceso electoral que está en curso.

#### **IV. Conclusión**

En atención a las anteriores consideraciones, emitimos el presente voto particular, pues, conforme lo señalé, el PAN sí ofreció argumentos que combatían las razones del Tribunal local. En ese sentido, consideramos que la Sala Superior debía realizar un pronunciamiento sobre la actualización de las infracciones relativas a actos anticipados de precampaña y campaña, ello a la luz de sus propios criterios, específicamente, considerando si se actualizaba la presencia de

---

<sup>15</sup> Véase la tesis de Jurisprudencia 37/2010 de rubro: **PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.**



equivalentes funcionales para tener por acreditado el elemento subjetivo. De haberse estudiado, en nuestra opinión, debió concluirse que los actos denunciados son propaganda proselitista disfrazada de actos comerciales y simulación de libre ejercicio de la libertad de expresión.

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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, 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.