



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
CIUDAD DE MÉXICO

## JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JE-125/2024

**PARTE ACTORA:**  
MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

**MAGISTRADO EN FUNCIONES:**  
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

**SECRETARIADO:**  
JAVIER ORTIZ ZULUETA Y ARIANE  
LIZETH VARGAS CASTILLO

Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veinticuatro<sup>1</sup>.

El Pleno de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción con sede en esta ciudad, en sesión pública resuelve **confirmar, por razones diversas**, la resolución emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-PES-044/2024.

## GLOSARIO

<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Código electoral local</b>	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
<b>IECM o Instituto local</b>	Instituto Electoral de la Ciudad de México
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

---

<sup>1</sup> En adelante las fechas se entenderán referidas al presente año, salvo precisión en contrario.

<b>Ley General electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>MORENA o parte actora:</b>	MORENA
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador
<b>Reglamento de Radio y TV</b>	Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral
<b>Sala Especializada</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Sentencia impugnada</b>	Sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-PES-044/2024
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal Electoral de la Ciudad de México

## ANTECEDENTES

**1. Inicio del Proceso Electoral.** El diez de septiembre de dos mil veintitrés el Consejo General del IECM declaró el inicio del Proceso Electoral en Ciudad de México.

**2. Periodo de precampañas.** En Ciudad de México el periodo de precampañas a los distintos cargos de elección popular transcurrió entre el cinco de noviembre de dos mil veintitrés y el tres de enero.

**3. Presentación y sustanciación de la queja ante el INE.** El diez de noviembre de dos mil veintitrés, MORENA presentó ante el INE escrito de queja por medio del cual denunció al PAN por *(i)* calumnia, *(ii)* uso indebido de la pauta y *(iii)* la comisión de actos anticipados de campaña, derivado de la difusión de los promocionales “PRE GOB CDMX CUENTO” en sus versiones de radio y televisión.



La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, realizó el trámite y sustanciación de la queja<sup>2</sup> y, en su oportunidad la remitió a la Sala Especializada para que resolviera lo que correspondiera.

**4. Resolución de la Sala Regional Especializada.** El doce de enero, la Sala Especializada determinó<sup>3</sup>:

- i. La inexistencia de la calumnia y el uso indebido de la pauta.
- ii. **Dar vista al IECM**, para que determinara lo que correspondiera respecto a la comisión de **actos anticipados de campaña**.

#### **5. PES local**

**a. Trámite y sustanciación.** La secretaria ejecutiva del Instituto local registró la queja y determinó que debía conocerse como PES<sup>4</sup> y el veintidós de junio, emitió el dictamen del procedimiento especial sancionador.

**b. Sentencia impugnada.** El dieciocho de julio, el Tribunal local determinó<sup>5</sup> la **inexistencia de los actos anticipados de campaña** atribuidos al PAN.

#### **6. Juicio electoral**

**a. Demanda.** Inconforme con dicha resolución, el veintitrés de julio la parte actora presentó medio de impugnación ante el Tribunal local contra la sentencia impugnada.

**b. Determinación de competencia.** El Tribunal local dio trámite y remitió la demanda a esta Sala Regional, la que consultó

---

<sup>2</sup> Expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/1146/PEF/160/2023

<sup>3</sup> Expediente SRE-PSC-06/2024

<sup>4</sup> Expediente IECM-SCG/PE/021/2024

<sup>5</sup> Expediente TECDMX-PES-044/2024

competencia a la Sala Superior, la cual, determinó que esta Sala Regional es competente para conocer de la impugnación<sup>6</sup>.

**c. Turno.** El quince de agosto la magistrada presidenta ordenó integrar el expediente SCM-JE-125/2024, que fue turnado a la ponencia a cargo del magistrado en funciones Luis Enrique Rivero Carrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

**d. Instrucción.** En su oportunidad, se ordenó radicar el juicio indicado y al estimar que se encontraban reunidos los requisitos legales para ello se admitió a trámite la demanda para, con posterioridad, acordar el cierre de instrucción.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

### **PRIMERA. Jurisdicción y competencia**

Esta Sala Regional es competente para conocer este juicio electoral, al tratarse de una demanda presentada por un partido político nacional -a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE- con la finalidad de controvertir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-PES-044/2024, que determinó la inexistencia de los actos anticipados de campaña atribuidos al PAN; supuesto y entidad federativa cuya competencia corresponde a este órgano jurisdiccional federal.

Lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución.** Artículos 41 párrafo tercero Base VI y 99 párrafo cuarto.

---

<sup>6</sup> Expediente SUP-JE-181/2024



- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 166 fracción X, y 176, fracción XIV.
- **Lineamientos generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**<sup>7</sup>.
- **Acuerdo INE/CG130/2023** aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.
- **Acuerdo de Sala emitido por la Sala Superior de este Tribunal en el SUP-JE-181/2024**, en que determinó la competencia de esta Sala Regional para conocer la presente controversia.

## **SEGUNDA. Requisitos de procedencia**

El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7 numeral 2, 8 numeral 1, 9 numeral 1, y 13 numeral 1 inciso b) de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

**a. Forma.** La demanda se presentó por escrito, haciendo constar el nombre y firma autógrafa de la parte actora, se identificó el acto impugnado y se expusieron hechos y agravios.

---

<sup>7</sup> Dichos lineamientos -aprobados por el entonces magistrado presidente de este Tribunal el veintitrés de junio pasado- establecen que el referido juicio electoral fue creado en dos mil catorce mediante una modificación a los Lineamientos para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En dicha modificación se estableció que las salas regionales están facultadas para formar un juicio electoral para respetar el derecho de acceso a la justicia, lo que es consistente con lo establecido en los referidos lineamientos generales aprobados el año pasado, pues contemplan al juicio electoral como uno de los medios de impugnación que pueden ser integrados en esta Sala.

**b. Oportunidad.** Se cumple, toda vez que la resolución impugnada se notificó personalmente a la parte actora el día diecinueve de julio<sup>8</sup>, por lo que el plazo de cuatro días transcurrió del veinte al veintitrés de julio y la demanda se presentó en el último día del plazo referido, en consecuencia, es evidente su oportunidad.

**c. Legitimación.** La parte actora se encuentra legitimada para promover el presente juicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 párrafo primero inciso b) de la Ley de Medios, puesto que se trata de un partido político nacional, para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México que determinó la inexistencia de los actos anticipados de campaña que denunció.

**d. Personería.** Se reconoce la personería de Sergio Carlos Gutiérrez Luna, como representante propietario ante el INE, con fundamento en los preceptos antes invocados, esto es así ya que la queja que originó la presente cadena impugnativa fue presentada y se reconoció la representación de quien, en ese momento ostentaba la misma representación partidista, además, de las constancias que obran en el expediente, se advierte copia certificada<sup>9</sup> su designación y solicitud de registro.

**e. Interés jurídico.** Está acreditado, pues fue parte actora en el juicio en la instancia local y considera que la resolución impugnada le causa perjuicio.

---

<sup>8</sup> Según consta en la cédula y razón de notificación personal, las cuales obran en las fojas 164 y 165 del cuaderno accesorio único.

<sup>9</sup> La cual se remitió como anexo al escrito de demanda.



**f. Definitividad.** Queda satisfecho, pues de conformidad con la normativa electoral no existe otro medio de defensa que la parte promovente deba agotar antes de acudir a esta instancia.

## **CONTROVERSIA**

### **I. Contexto**

Para poder determinar lo procedente en la presente impugnación es necesario establecer el contexto de la controversia, el cual es el siguiente:

#### **a. Periodo de precampañas**

En Ciudad de México, el periodo de precampañas para las candidaturas a diputaciones locales e integrantes de las alcaldías transcurrió del cinco de noviembre de dos mil veintitrés y concluyó el tres de enero.

#### **b. Queja**

El diez de noviembre de dos mil veintitrés, MORENA presentó una queja ante el INE, en la cual denunció al PAN por la supuesta realización de calumnia, uso indebido de la pauta y actos anticipados de campaña, derivado de la difusión de los promocionales “PRE GOB CDMX CUENTO” en sus versiones RV00774-23 (televisión) y RA00915-23 (radio), cuyo contenido, es el siguiente:

**PRE GOB CDMX CUENTO [RV00774-23]**

PRE GOB CDMX CUENTO [RV00774-23]	
 <p>Aquí en la Ciudad de México</p>	 <p>¿No sientes que vivimos como en un cuento?</p>
 <p>Dicen que ahora si van a arreglar el metro</p>	 <p>pero cada día está peor</p>
 <p>pero tú cada día tienes menos agua por las fugas</p>	 <p>SE LES VA A ACABAR EL CUENTO VOL</p>
 <p>¡SÉ PARTE DE LA SOLUCIÓN!</p>	 <p>Acción CDMX</p> <p><small>Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del Partido Acción Nacional</small></p>
<p><b>CONTENIDO DEL AUDIO</b></p> <p><b>Voz masculina:</b> Aquí en la Ciudad de México ¿no sientes que vivimos como en un cuento? Dicen que ahora si van a arreglar el metro, pero cada día está peor. Dicen que han invertido en servicios, pero tú cada día tienes menos agua por las fugas. Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Se parte de la solución! PAN. Ciudad de México.</p>	

Al resolver la queja, la Sala Especializada determinó dar vista al IECM para que determinara lo que correspondiera.

**c. PES local**





- **Trámite y sustanciación.** El Instituto local determinó que la queja debía conocerse como PES y, en una vez finalizada la sustanciación, la remitió al Tribunal local para que determinara lo que correspondiera.
- **Sentencia impugnada.** El Tribunal local determinó la inexistencia de los actos anticipados de campaña denunciados por la parte actora.

## II. Consideraciones de la sentencia impugnada

En primer lugar, se establecieron los parámetros para el estudio de los actos anticipados de campaña.

Así, el Tribunal local consideró que eran inexistentes los actos anticipados de campaña denunciados por la parte actora porque **no se acreditaba el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.**

En este sentido consideró que **uno de los elementos** para acreditarlo es que las manifestaciones sean explícitas e inequívocas en cuanto al llamamiento al voto en favor o en contra de alguna opción política, para publicitar plataformas electorales o posicionar a alguien para obtener una candidatura.

También consideró que para el análisis del elemento subjetivo también debían analizarse de manera integral las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar en que se expresan y su difusión, ya que con ello puede confirmarse o refutarse la intención.

Para sostener dicha consideración en la sentencia impugnada se hizo referencia a la jurisprudencia 4/2018, emitida por la Sala Superior de este tribunal, 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)**<sup>10</sup>.

En relación con lo anterior, consideró que solo las manifestaciones explícitas o inequívocas pueden llegar a confirmar actos anticipados de campaña, ya que ello permite:

- i) Acotar la discrecionalidad y tener certeza sobre los actos que se estiman ilícitos.
- ii) Maximizar el debate político.
- iii) Facilitar el cumplimiento de los fines de los partidos políticos, así como el diseño de su estrategia electoral y el desarrollo de sus actividades.

También consideró que **otro de los elementos** para el análisis de los actos anticipados de campaña es que las manifestaciones hubieran trascendido al conocimiento de la ciudadanía, de ahí que un llamamiento expreso al voto solo sería sancionable si trasciende al conocimiento de la ciudadanía, pues con ello se afectaría el principio de equidad en la contienda electoral, tal como se sostuvo al resolver las sentencias SUP-JRC-97/2018 y SUP-REP-73/2019.

---

<sup>10</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 11 y 12.



En relación con lo anterior, consideró que entre las variables para analizar si el mensaje trascendió a la ciudadanía debía valorarse:

- i) La audiencia que recibió el mensaje, si se trató de la ciudadanía en general o solo de militantes del partido que emitió el mensaje, así como un número estimado de personas que lo recibieron.
- ii) El lugar donde se celebró el acto o se emitió el mensaje, lo que implica analizar si es de acceso libre o restringido.
- iii) El medio de difusión del evento o mensaje denunciado.

Así, señaló que dicha afirmación tenía sustento en la jurisprudencia 2/2023 de la Sala Superior de este tribunal, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA<sup>11</sup>.**

Ahora bien, el tribunal local también consideró que adicionalmente debía verificarse si existía un **equivalente funcional**, que es una manifestación de apoyo o rechazo, aunque no existiera un llamamiento expreso.

Así, consideró que, por un lado, se deben **flexibilizar los estándares** para determinar la existencia de un equivalente funcional, pero que **esta flexibilización tiene límites** ya que tampoco puede traducirse en que todo mensaje con tintes políticos o político-electorales pueda ser sancionado por constituir actos anticipados de campaña.

---

<sup>11</sup> Pendiente de publicación en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido consideró que se debe analizar el contexto en que se desarrollaron los hechos denunciados, tales como el lugar en que se llevó a cabo su difusión, el momento en que ocurrió, las personas que asistieron o si existió otro evento.

Así, consideró que, conforme con los criterios desarrollados al resolver los recursos SUP-REC-803/2021 y SUP-REC-806/2021, para para determinar si existe un equivalente funcional se debe:

- a) Precisar la expresión objeto de análisis.
- b) Señalar la expresión que se utiliza como parámetro de la equivalencia, es decir, su equivalente explícito.
- c) Justificar la correspondencia del significado, considerando que esta debe ser inequívoca, objetiva y natural.

Posteriormente, en la sentencia impugnada se realizó **un análisis de caso concreto**, para lo cual detalló el contenido del promocional denunciado.

Consideró que **sí se acreditó el elemento personal**, porque los actos anticipados de campaña son susceptibles de ser realizados, entre otros, por los partidos políticos y, en el caso, el promocional había sido pautado por el PAN.

Consideró que **sí se acreditó el elemento temporal**, que consiste en que los hechos se realicen antes del inicio de las campañas electorales.

Consideró que **no se acreditó el elemento subjetivo** de los actos anticipados de campaña.



En los promocionales denunciados **no existía alguna palabra o expresión que inequívocamente hiciera un llamado al voto a favor del PAN o en contra de MORENA.**

De un análisis contextual de los promocionales denunciados consideró que no existían equivalentes funcionales.

Consideró que, si bien no se hacía referencia directa ni se identificaba directamente a MORENA, sí podía inferirse que se hacía referencia a ese partido porque es un hecho público y notorio que el gobierno de Ciudad de México proviene de dicho partido.

Esto porque para hacer dicha inferencia se debía analizar el contexto del mensaje, tal como lo sostuvo la Sala Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-81/2023, el cual fue confirmado por la Sala Superior de este tribunal en el SUP-REP-239/2023.

Posteriormente analizó las siguientes frases utilizadas en los promocionales denunciados, a la luz de los parámetros para el estudio de equivalentes funcionales.

- Dicen que ahora si van a arreglar el metro, pero cada día está peor.
- Dicen que han invertido en servicios, pero tú cada día tienes menos agua por las fugas.

Así, estableció que el parámetro para determinar la equivalencia funcional era el de un llamado expreso a votar a favor del PAN o de no votar por MORENA.

Consideró que **no se justificaba la correspondencia entre dichas frases como un equivalente funcional** a un llamado a votar a favor del PAN o de no votar por MORENA.

Esto porque si bien dichas frases podrían constituir menciones de hechos en contra de MORENA, se tratan de una crítica severa y dura del PAN sobre la administración del gobierno de Ciudad de México respecto a los problemas en el servicio de Transporte Colectivo Metro y del suministro de agua.

Por ello, consideró que dichos temas forman parte del **debate público al ser de interés general**, pues son temas relevantes de servicios de uso cotidiano de la ciudadanía, esto ya que los partidos pueden emplear, en su estrategia publicitaria críticas a la administraciones gubernamentales y candidaturas como se sostuvo en el SUP-REC-97/2017.

Consideró que en un sistema democrático es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación con el actuar de los gobiernos e instituciones, candidaturas y partidos políticos.

Así, concluyó que **las expresiones denunciadas no constituían equivalentes funcionales** a llamar a votar a favor del PAN o en contra de MORENA, sino que únicamente era la opinión de un partido respecto de problemas específicos relacionados con la prestación de servicios públicos.

Por otra parte consideró que no al no haberse acreditado el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, resultaba innecesario analizar si las conductas eran sistemáticas, su proximidad con el proceso electoral y su impacto y trascendencia en la ciudadanía.



### III. Agravios

#### 1. Indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada, así como a su falta de exhaustividad.

La parte actora señala que fue **indebido el estudio** realizado en la resolución impugnada respecto a la acreditación del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, eso porque **faltó al principio de exhaustividad**<sup>12</sup>, ya que no valoró los siguientes elementos:

- (i) En los promocionales había imágenes en las que se hacía referencia a eventos tales como el desplome de una parte del tramo elevado que sostenía la Línea 12 del Metro de Ciudad de México y  
Respecto de la cual considera que hacen referencia a esos eventos negativos en el gobierno de la ciudad y que no eran temas de interés general al momento de su difusión, por lo que constituye un equivalente funcional de un llamado a votar en contra de MORENA.
- (ii) La utilización de la frase *“Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Se parte de la solución! PAN. Ciudad de México”*.  
Respecto de la cual considera que consiste en un equivalente funcional de un llamado al voto a favor del PAN.

---

<sup>12</sup> Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 4/99 de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000 (dos mil), página 17.

Así, la parte actora, en esencia considera que en la sentencia impugnada al no valorarse dichos elementos adminiculados entre sí, implica que se realizó una **valoración aislada y no integral** de los promocionales que, a su decir, demostraban la actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

#### **IV. Pretensión**

La pretensión de la parte actora es que se revoque la sentencia impugnada y se determine que sí se acreditó el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña en los procesos electorales locales de Ciudad de México que denunció originalmente.

#### **V. Metodología**

Así, esta Sala Regional analizará dicho agravio de la manera en la que fue sintetizado anteriormente, lo cual no causa afectación jurídica alguna a la parte actora, 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<sup>13</sup>.

## **ESTUDIO DE FONDO**

### **I. Marco normativo del principio de exhaustividad**

---

<sup>13</sup> Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000, de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN** consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.





El artículo 17 de la Constitución establece, entre otras cosas, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial.

El principio de exhaustividad obliga a las personas juzgadoras a agotar cuidadosamente en la sentencia o resolución, todos y cada uno de los planteamientos formulados por las partes en la demanda en apoyo de sus pretensiones.

Así, la inobservancia del principio de exhaustividad al emitir una resolución trasciende en la vulneración del derecho de acceso a la justicia de manera completa, previsto en el artículo 17 de la Constitución, porque sólo es posible emitir una resolución completa, si quienes juzgan llevan a cabo un estudio exhaustivo de todos los hechos relevantes de la controversia y valoran cada una de las pruebas ofrecidas.

Esto, de conformidad con las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 de la Sala Superior de rubros **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE<sup>14</sup>** y **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN<sup>15</sup>**.

Asimismo, conforme al artículo 22 de la Ley de Medios es dable advertir que el **principio de exhaustividad** implica que quien juzga tiene la ineludible obligación de analizar la totalidad de las cuestiones planteadas por las partes a la luz de las pruebas ofrecidas o allegadas legalmente al expediente.

---

<sup>14</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 16 y 17.

<sup>15</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 (dos mil tres), página 51.

## II. En el caso concreto el tribunal local faltó al principio de exhaustividad

La parte actora en su denuncia primigenia no hizo referencia al contenido de las imágenes en las que se mostraba el desplome de una parte del tramo elevado que sostenía la Línea 12 del Metro de Ciudad de México.

Además en su denuncia original sí hizo referencia expresa a las frases *“Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Se parte de la solución! PAN. Ciudad de México”*.

Sin embargo, en la sentencia impugnada solo se analizaron las siguientes frases de los promocionales denunciados.

- Dicen que ahora sí van a arreglar el metro, pero cada día está peor.
- Dicen que han invertido en servicios, pero tú cada día tienes menos agua por las fugas.

Por otra parte, esta Sala Regional advierte que el Tribunal local no realizó un pronunciamiento expreso del alcance de la frases *“Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Se parte de la solución! PAN. Ciudad de México”*, a las que la parte actora hizo referencia en su queja y, no analizó, de manera particular las imágenes del metro en llamas.

Por ello se considera que el estudio realizado por el tribunal local **no fue exhaustivo en lo relativo a analizar si se cumplía el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña**, ya que no analizó, de manera integral los hechos denunciados, y tampoco analizó del contexto integral de la propaganda y las



características expresadas en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un equivalente funcional.

Si bien, lo ordinario sería revocar la sentencia local para el efecto que el Tribunal local emitiera una nueva en la que se pronuncie respecto a si dichas frases e imágenes constituyen o no un equivalente funcional del llamado al voto en contra de la parte actora.

Sin embargo, atendiendo a la proximidad de la fecha para la toma de protesta de las personas diputadas del Congreso de la Ciudad de México, esta Sala Regional, en términos de lo dispuesto por el artículo 6, numeral 3, de la Ley de Medios<sup>16</sup>, **en plenitud de jurisdicción se pronunciará respecto si se cumplía o no el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.**

### **III. Análisis en plenitud de jurisdicción del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña**

#### **a. Marco normativo de la comunicación política en las precampañas y los actos anticipados de campaña**

Conforme al modelo constitucional y legal de comunicación política, los partidos políticos tienen libertad para configurar el contenido de los mensajes que difunden en ejercicio de esta prerrogativa, por lo que no pueden ser sometidos a censura previa; sin embargo, dichos contenidos tienen límites objetivos

---

<sup>16</sup> **Artículo 6**

...  
3. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a las disposiciones del presente ordenamiento, resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción.

cuya vulneración puede generar responsabilidades una vez que fueron transmitidos<sup>17</sup>.

Así, dentro de los procesos electorales el contenido de los mensajes y la propaganda que pueden emitir válidamente los partidos políticos varía según la etapa que se esté desarrollando como pueden ser: precampaña, intercampaña o campaña<sup>18</sup>.

Conforme con los artículos 168, párrafo 4, de la Ley General Electoral<sup>19</sup> y 13, párrafo 1 del Reglamento de Radio y TV<sup>20</sup>, **en la etapa de precampaña**, los partidos políticos acceden a sus tiempos en radio y televisión en un período único y pueden definir con libertad los mensajes que correspondan y, entre otros supuestos, pueden emplearlos para la difusión de propaganda política o de sus procesos de selección interna de candidaturas.<sup>21</sup>

En este sentido, la propaganda política no tiene una temporalidad específica para su difusión al ser aquella que presenta la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a la ciudadanía a formar parte de éste, con el objeto

---

<sup>17</sup> Artículos 7, párrafo segundo, de la Constitución y 37 del Reglamento de Radio y TV.

<sup>18</sup> Criterio sostenido en SUP-REP-575/2015.

<sup>19</sup> **Artículo 168.**

...

4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

<sup>20</sup> **Artículo 13.**

**Del periodo único de acceso a la radio y televisión en precampañas**

1. Dentro de cada proceso electoral local, los partidos políticos y, en su caso, coaliciones accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a lo previsto en este Reglamento.

<sup>21</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior de este tribunal en el SUP-REP-276/2023.



de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus personas afiliadas<sup>22</sup>.

Si bien la propaganda electoral ha sido identificada con su objetivo principal que es el de emplear distintos mecanismos o herramientas para posicionar o presentar ante la ciudadanía a partidos políticos y candidaturas registradas; sin embargo, la Sala Superior de este tribunal también la ha ligado con la etapa de precampaña<sup>23</sup>, dado que **en los procesos de selección interna de candidaturas se pueden emplear mensajes para posicionar a las precandidaturas frente a la militancia de un partido político.**

Así, **es posible que los mensajes que se difundan en la etapa de precampaña puedan versar sobre temas de interés general y de debate o deliberación pública**, sin que constituya una limitación a la posibilidad de formar parte en esos debates el que los temas concretos formen parte de la plataforma electoral de los partidos involucrados<sup>24</sup>.

Sin embargo, dichos mensajes **no deben buscar posicionarse de manera anticipada al exterior del proceso de selección interna** o generar una ventaja indebida en el proceso electoral frente a los demás partidos y opciones políticas<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Criterio sostenido por la Salas Superior de este tribunal en los SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-31/2016.

<sup>23</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior de este tribunal en los SUP-JRC-158/2017 y SUP-REP-26/2018.

<sup>24</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior de este tribunal en los SUP-REP-146/2017, SUP-REP-26/2018, así como SUP-REP-32/2018 y acumulado.

<sup>25</sup> Jurisprudencia 32/2016, de la Sala Superior de este tribunal, de rubro **PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016 (dos mil dieciséis), páginas 30, 31 y 32.

Además, la sola inclusión de imágenes vinculadas con un gobierno o partido político, así como la utilización de frases críticas sobre el ejercicio de gobierno son insuficientes para actualizar la figura de actos anticipados de campaña, tal como lo sostuvo la Sala Superior de este tribunal en el SUP-REP-180/2018.

En el mismo sentido, se considera que las expresiones que abonen al debate político y la discusión de los problemas y retos del país están amparadas en la libertad de expresión, dada la independencia de los partidos de determinar libremente el contenido de su propaganda, vinculado con el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de los retos y la problemática del país desde la perspectiva de los partidos políticos, tal como lo sostuvo la Sala Superior de este tribunal al resolver el SUP-REP-12/2021.

En este sentido, los actos anticipados de campaña son aquellos actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad, y en cualquier momento fuera de la etapa de campaña, y que contengan llamados expresos al voto en favor o en contra de una candidatura, o un partido político.

Este tribunal ha desarrollado una línea jurisprudencial respecto de este tipo de infracciones, en la que ha sostenido que, para la configuración de esta infracción, es necesario que los actos denunciados cumplan tres elementos<sup>26</sup>:

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, ver entre otros, las resoluciones de los siguientes medios de impugnación SUP-RAP-15/2019 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-JRC-274/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016, SUP-REP-88/2017, SUP-REP-161/2017, SUP-REP-123/2017, SUP-REP-73/2019, SUP-JE-59/2022, SUP-JE-98/2022, SUP-REP-535/2022, entre otros.



**Temporal.** implica que los actos o frases denunciadas deben realizarse antes de la etapa de campaña o precampaña, según sea el caso;

**Personal:** Se refiere a que los actos se lleven a cabo por partidos políticos, sus militantes, aspirantes, o precandidaturas, y en el contexto del mensaje se puedan advertir voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a las personas de que se trate, y

**Subjetivo:** Se refiere a la realización de actos de cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar al voto o pedir el apoyo en favor o en contra de alguna opción electoral, o bien, que dichas expresiones tengan como objetivo promover u obtener la postulación de una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular.

Además, respecto del elemento subjetivo, ha señalado que, a su vez, debe reunir dos condiciones. La primera, es que las expresiones sean explícitas e inequívocas. Esto implica que se debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívocamente llama al voto en favor o en contra de una persona o partido político, o bien, si publicita alguna plataforma electoral o posiciona a alguien con el objetivo de obtener una candidatura.

Para detectar esto, sin embargo, se ha sostenido que las personas juzgadoras no deben reducir su análisis únicamente a una tarea aislada y mecánica, consistente en una revisión formal de palabras o de signos para detectar si aparecen ciertas palabras [lo cual se ha denominado *express advocacy*, o bien, llamamientos expresos al voto].

Es decir que, en ocasiones, se pueden emitir mensajes que busquen solicitar el voto en favor o en contra de alguna opción electoral, pero sin el uso de ciertas palabras, como “vota por” o “apoya a”. En estos casos, se está ante equivalentes funcionales porque, a pesar de no utilizar esas palabras, existe un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de forma inequívoca. Es decir, el mensaje es un **equivalente funcional** a un llamamiento al voto<sup>27</sup>.

En este sentido, las personas juzgadoras deben llevar a cabo un análisis riguroso de los hechos denunciados, para detectar si existe algún llamamiento al voto en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea por medio de llamados expresos, o bien, ya sea por medio de equivalentes funcionales.

Ante esta situación, este tribunal electoral ha considerado 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.**

Así, se debe advertir si la publicación o expresiones que se denuncian constituyen equivalentes funcionales, que permitan apreciar una finalidad electoral de la ventaja que se pretende obtener o que se obtuvo en favor de la persona denunciada.

En ese sentido, el análisis de los elementos proselitistas en la publicidad no puede ser una tarea mecánica o aislada de

---

<sup>27</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia 4/2018 de la Sala Superior 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**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 11 y 12.





revisión formal de palabras o signos, sino que incluye necesariamente el análisis del contexto integral de la propaganda y las características expresas en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un equivalente funcional de buscar un apoyo electoral, tal como sostiene la parte actora del presente juicio.

Es decir, para determinar si la propaganda posiciona o beneficia electoralmente a la persona denunciada, se debe determinar si puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva para las aspiraciones electorales de un sujeto; esto es, si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto, como lo es el posicionarse ante el electorado como una opción política real en una contienda.

Con este parámetro se evitan conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida o encubierta, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales; aunado a que abona a la realización de un análisis mediante criterios objetivos.

Es por ello por lo que en la jurisprudencia 4/2018 citada anteriormente se establecieron parámetros generales para advertir de forma objetiva la intencionalidad y finalidad de un mensaje, y generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña o campaña.

La citada jurisprudencia establece las características que un mensaje debe tener para que pueda considerarse como un llamado de naturaleza electoral, de apoyo o rechazo.

En este sentido establece dos supuestos diferenciados o niveles de análisis de un mensaje para determinar si la expresión objeto de estudio tiene o no una significación electoral, los cuales son los siguientes:

**A.** Se considera que un mensaje es de apoyo o rechazo electoral cuando tiene manifestaciones explícitas en ese sentido. Este nivel de análisis supone determinar si el mensaje denunciado se apoya en alguna palabra cuya significación denota una finalidad electoral manifiesta en cualquier sentido.

De esta manera, un mensaje se considera electoral si utiliza alguna de las palabras que ejemplificativamente se indican enseguida: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de” “no votes por”. La manifestación debe denotar expresamente una solicitud al sufragio para una persona o partido político para ocupar un cierto cargo de elección popular.

**B.** Por otra parte, también se considera que un mensaje es de índole electoral si a pesar de que no utiliza alguna de las palabras anteriores, sí emplea cualquier otra expresión, también explícita, cuya significación es equivalente a las palabras de apoyo o rechazo electoral mencionadas anteriormente.

Es decir, si el mensaje o publicación denunciados no contienen un llamamiento explícito al voto, entonces se produce una presunción en el sentido de que implica un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión.

Ante ese supuesto, es necesario que la autoridad resolutora desarrolle un análisis exhaustivo e integral



para justificar si esa presunción es derrotada por elementos que permiten concluir –de forma objetiva y razonable– que el mensaje tiene un significado equivalente a la solicitud del voto, sin que haya una posibilidad de otorgarle un sentido distinto.

No solo eso, la jurisprudencia también establece que, para que una expresión pueda considerarse como equivalente de otra, su significado debe ser inequívocamente -sin lugar a duda o confusión- el mismo que tendría una expresión apoyada en alguna de las palabras señaladas en el numeral 1, esto es, debe ser una expresión que de forma inequívoca tenga una finalidad electoral.

Finalmente, la jurisprudencia señala cuáles son las finalidades que se consideran eminentemente electorales: llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político; y/o publicar una plataforma electoral.

**b. En el caso concreto no se actualizó el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña**

Esta Sala Regional considera que, contrario a lo señalado por la parte actora, en los promocionales denunciados no se acreditó el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

Así, esta Sala Regional considera que las frases e imágenes bajo estudio **no podrían constituir un equivalente funcional** del llamado a votar a favor o en contra de una opción política.

Lo anterior es así porque, aunado a las razones que sostuvo el tribunal local no hay frase o imagen alguna que de manera

inequívoca, objetiva y natural que pudiera ser un equivalente funcional del llamado al voto, como se explica a continuación.

Del **contenido integral** de las imágenes y frases de los promocionales, incluyendo la del desplome de una parte del tramo elevado que sostenía la Línea 12 del Metro de Ciudad de México y las frases *“Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Se parte de la solución! PAN. Ciudad de México”*, se advierte que **son de naturaleza política y de contenido genérico, cuya difusión puede realizarse en todo tiempo, incluyendo durante la etapa de precampaña electoral**, tal como fue establecido por la Sala Superior de este tribunal, al resolver los diversos SUP-REP-3/2017, SUP-REP-14/2017 y SUP-REP-28/2017.

Así, dichos promocionales constituyen una opinión sobre el estado que guardan los servicios de transporte público Metro y el sistema de agua de Ciudad de México.

Las imágenes del desplome de una parte del tramo elevado que sostenía la Línea 12 del Metro de Ciudad de México y las frases *“Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Se parte de la solución! PAN. Ciudad de México”*, no constituyen un llamado expreso al voto en contra de MORENA, ni a favor del PAN, ni un equivalente funcional para tal efecto.

Esto porque, como se ha establecido anteriormente, dentro de la etapa de precampañas pueden versar sobre temas de interés general y de debate o deliberación pública, como lo son los relativos a problemas y retos del gobierno de Ciudad de México. Siempre y cuando no tengan un llamado expreso al voto a favor o en contra de alguna opción política o un equivalente funcional para el mismo efecto.



En el mismo sentido, la Sala Especializada, al resolver el SRE-PSC-6/2024, que dio origen a la presente cadena impugnativa, al analizar los promocionales denunciados, señaló que ellos constituían “una crítica severa, dura, enérgica y rigurosa del PAN sobre la administración del gobierno de la Ciudad de México para solucionar las dificultades que presentan determinados servicios, lo que es parte del debate público por ser temas de interés general”.

Asimismo consideró que “si bien el posicionamiento del PAN pudiera resultar incómodo o molesto para MORENA, lo cierto es que resulta válido que, en la propaganda política, los partidos plasmen su ideología y expongan críticas como un contraste válido que propicia el debate, la crítica y la formulación de opiniones por parte de la ciudadanía sobre formas de gobernar y maneras de solucionar los problemas”.

También consideró que “Tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, candidaturas y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los institutos políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información”.

Cabe señalar que al resolver el diverso **SUP-JE-180/2024**, la Sala Superior confirmó una sentencia del mismo Tribunal local en la cual determinó que en diversos promocionales del PAN no acreditaban un equivalente funcional del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

En este sentido se advierte que, en aquel asunto la Sala Superior analizó diversos promocionales que tienen algunos elementos

similares a los que son materia de estudio en el presente juicio electoral y, en aquel caso, la Sala Superior consideró que tampoco constituían actos anticipados de campaña.

Así, esta determinación es consistente con la línea jurisprudencial y los precedentes emitidos por este Tribunal.

En este sentido, esta Sala Regional considera que una crítica dura no constituye, necesariamente, un equivalente funcional del llamado al voto, de ahí que **no se acredite el elemento subjetivo** de los actos anticipados de campaña.

Máxime que, aunque no lo señaló el Tribunal local, en ambas versiones del promocional denunciado, es decir tanto en radio como en televisión, se refirió expresamente que es un *“Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del Partido Acción Nacional”*.

Esta referencia cobra relevancia porque, los promocionales solo se pautaron en Ciudad de México y durante la precampaña local, lo cual se corroboró con el Informe de Monitoreo, tal como lo señaló la Sala Especializada al emitir la sentencia derivada de la queja original<sup>28</sup>.

Así, esta Sala Regional también considera errónea la afirmación de la parte actora en el sentido de que los promocionales denunciados constituyen mensajes encubiertos en contra de MORENA porque tienden a desacreditar a dicho partido frente a la sociedad, lo que es un equivalente funcional de actos anticipados de campaña.

---

<sup>28</sup> Lo cual se invoca como un hecho notorio en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



Esto es así, ya que, la correlación de los equivalentes funcionales con el llamado al voto también debe ser inequívoca, objetiva y natural, lo que en el caso no acontece, de ahí lo infundado de su agravio.

Así, al resultar **infundado** el agravio de la parte actora, se debe **confirmar, por razones diversas**, la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado esta Sala Regional

### RESUELVE:

**ÚNICO.** Se **confirma, por razones diversas**, la sentencia impugnada.

**Notifíquese** en términos de Ley.

De ser el caso, devuélvase la documentación que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral; así como el numeral cuatro del Acuerdo General 2/2023 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que regula las sesiones de las salas del tribunal y el uso de herramientas digitales.