



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-96/2021

ACTOR: ENRIQUE ZENDEJAS MORALES

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

TERCERO INTERESADO: LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE VÁZQUEZ OROZCO

COLABORÓ: JOVANI JAVIER HERRERA CASTILLO

Monterrey, Nuevo León, a diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

Sentencia definitiva que **revoca** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en el procedimiento especial sancionador PES-227/2021 y sus acumulados, en la que declaró la inexistencia de actos anticipados de campaña atribuidos a Luis Donald Colosio Riojas por diversas publicaciones en redes sociales, al estimarse que no fue exhaustivo en el examen del elemento subjetivo de la infracción; por lo que **se instruye** al citado órgano jurisdiccional emita una nueva determinación en la que, considerando que el estándar de demostración de este tipo de conductas no exige única y exclusivamente la presencia o identificación de palabras expresas, claras e inequívocas de llamado expreso al voto, analice el contexto y el contenido íntegro de los mensajes, conforme lo razonado en este fallo.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. PROCEDENCIA.....	4
4. ESTUDIO DE FONDO	4
4.1. Materia de la controversia	4
4.1.1. Hechos denunciados.....	4
4.1.2. Resolución impugnada.....	6
4.1.3. Planteamiento ante esta Sala	7
4.1.4. Cuestión a resolver	8
4.2. Decisión.....	8
4.3. Justificación de la decisión.....	8
4.3.1. Marco normativo.....	8
4.3.2. Caso concreto	11
4.3.2.1. El <i>Tribunal local</i> no fue exhaustivo en el examen del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña	11
5. EFECTOS	13
6. RESOLUTIVOS.....	14

GLOSARIO

Comisión Electoral: Comisión Estatal Electoral Nuevo León

Tribunal local: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.

1.1. Inicio del proceso electoral en Nuevo León. El siete de octubre de dos mil veinte, se llevó a cabo la primera sesión del Consejo General de la *Comisión Electoral*, para el inicio del proceso electoral ordinario 2020-2021, en el que se renovará la gubernatura, el Congreso y los ayuntamientos del Estado de Nuevo León.

1.2. Etapa de precampañas. Del treinta de noviembre de dos mil veinte al ocho de enero, los partidos políticos realizaron procedimientos internos de selección de candidaturas.

2

1.3. Etapa de campañas. El cinco de marzo iniciaron las campañas electorales, las cuales concluirán el dos de junio.

1.4. Instancia administrativa

1.4.1. Denuncias. El veintitrés de marzo, el actor presentó cinco denuncias ante la *Comisión Electoral*, por la posible comisión de actos anticipados de campaña atribuidos a Luis Donald Colosio Riojas, con motivo de cinco publicaciones realizadas en la red social Facebook los días diecinueve, veintitrés, veinticinco y veintiséis de febrero.

1.5. Procedimientos especiales sancionadores. El veinticuatro de marzo, la Dirección Jurídica de la *Comisión Electoral* tuvo por recibidas las denuncias, las radicó bajo los números de expedientes PES-227/2021 –publicación del veintiséis de febrero–, PES-228/2021 –publicación de veinticinco de febrero–, PES-229/2021 –publicación de veintitrés de febrero–, PES-230/2021 –publicación de diecinueve de febrero–, PES-231/2021 –publicación del veinticinco de febrero–, admitió y determinó su acumulación.



Sustanciados los procedimientos sancionadores, el veintiuno de abril remitió los expedientes al *Tribunal local* para su resolución.

1.6. Instancia resolutora

1.6.1. Resolución impugnada. El veintinueve de abril, el *Tribunal local* resolvió el procedimiento sancionador PES-227/2021 y sus acumulados, y declaró inexistente la infracción denunciada.

1.7. Instancia jurisdiccional

1.7.1. Juicio federal. Inconforme, el tres de mayo, el denunciante, Enrique Zendejas Morales promovió el presente juicio electoral.

1.7.2. Tercero interesado. El seis de mayo, Luis Donald Colosio Riojas presentó escrito para comparecer como tercero interesado.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que se trata de un juicio electoral en el que se controvierte una resolución del *Tribunal local* relacionada con un procedimiento especial sancionador, relativo a la denuncia de la posible comisión de actos anticipados de campaña atribuidos al actual candidato de Movimiento Ciudadano a presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

¹ Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, en los que, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales, para conocer los planteamientos respectivos, los cuales deben tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios impugnativos que establece la legislación procesal electoral.

3. PROCEDENCIA

El juicio electoral es procedente, porque cumple los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 13, de la citada Ley de Medios, conforme lo razonado en el auto de admisión de diez de mayo.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

4.1.1. Hechos denunciados

El ciudadano Enrique Zendejas Morales presentó denuncias contra Luis Donaldo Colosio Riojas, actual candidato de Movimiento Ciudadano a presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, con motivo de cinco publicaciones realizadas en la red social Facebook, cuyo contenido es el siguiente:

1. Publicación de 26 de febrero [PES-227/2021]



La reconstrucción del tejido social es una de las principales necesidades de los vecinos de la Colonia Talleres. Trabajando de la mano alcanzaremos el futuro que merecemos.

2. Publicación de 25 de febrero [PES-228/2021]



Luis Donaldo Colosio Riojas
25 de febrero · 🌐
Empecemos con el acercamiento y el diálogo para construir la Ciudad que merecemos.
Anoche nos reunimos con vecinos de la Colonia Lomas de Valle Alto, quienes nos expusieron sus principales necesidades: salud, seguridad y vialidad.

Empecemos con el acercamiento y el dialogo para construir la Ciudad que merecemos.

Anoche nos reunimos con vecinos de la Colonia Lomas de Valle Alto, quienes nos expusieron sus principales necesidades: salud, seguridad, vialidad.

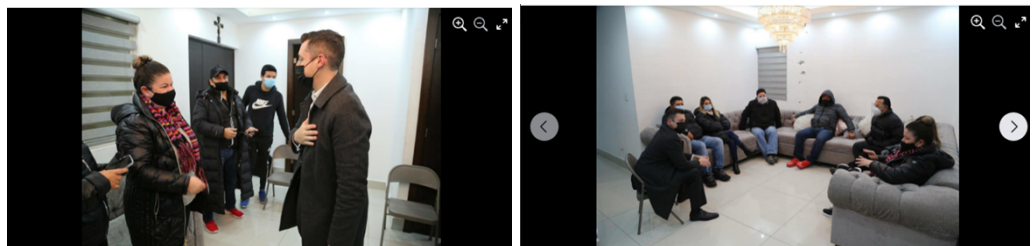
3. Publicación de 25 de febrero [PES-229/2021]



Luis Donaldo Colosio Riojas
23 de febrero ·
Primero hay que escuchar a la gente.
Dialogamos con la ciudadanía para generar estrategias y solucionar sus necesidades.

*Primero hay que escuchar a la gente.
Dialogamos con la ciudadanía para generar estrategias y solucionar sus necesidades.*

4. Publicación de 19 de febrero [PES-230/2021]



Para construir un mejor futuro es fundamental conocer de primera mano las necesidades de los regiomontanos. Ayer estuve dialogando con los líderes del sector de la Col. Lince sector Ibernus, sobre las principales problemáticas: seguridad y vialidad, seamos agentes de cambio para recuperar la grandeza de nuestra Ciudad.

5. Publicación de 23 de febrero [PES-231/2021]



Luis Donaldo Colosio Riojas
23 de febrero ·
Tenemos una responsabilidad generacional de detonar el surgimiento de nuevos y mejores liderazgos para nuestro País y el mundo.

Tenemos una responsabilidad generacional de detonar el surgimiento de nuevos y mejores liderazgos para nuestro País y el mundo.

4.1.2. Resolución impugnada

El *Tribunal local* declaró inexistente la infracción de actos anticipados de campaña, al estimar que no se actualizó el **elemento subjetivo** que la jurisprudencia de este Tribunal Electoral ha considerado necesario para tenerlos por acreditados².

Para la autoridad responsable, si bien se encuentra acreditada la existencia de las publicaciones denunciadas, consideró que del contenido de cada una de ellas –de su imagen y su texto– no se advierte que llamen expresamente al voto, a favor o en contra de una candidatura o partido político, tampoco se publicita una plataforma electoral o se posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura y destacó que *ni siquiera se menciona una candidatura*.

Respecto de cada una de las publicaciones, el *Tribunal local* precisó lo siguiente:

6

- 1) **Publicación de veintiséis de febrero [PES-227/2021]:** habla de la reconstrucción del tejido social como necesidad de los vecinos de la colonia Talleres; la frase *trabajar de la mano* no llama expresamente a votar a favor o en contra, sino a trabajar en conjunto, a realizar actos de cualquier naturaleza que contribuyan a reconstruir el tejido social.
- 2) **Publicación de veinticinco de febrero [PES-228/2021]:** hace referencia al diálogo sostenido con los vecinos de la colonia Lomas de Valle Alto y la exposición de sus necesidades.
- 3) **Publicación de veintitrés de febrero [PES-229/2021]:** se realiza un llamamiento al diálogo con personas, como medio para generar estrategias de solución.
- 4) **Publicación de diecinueve de febrero [PES-230/2021]:** hace referencia al diálogo sostenido en la colonia Linces, sector Ibernus; la frase *seamos agentes de cambio para recuperar la grandeza de nuestra Ciudad* no es un llamamiento expreso al voto.
- 5) **Publicación de veinticinco de febrero [PES-231/2021]:** no se percibe un posicionamiento anticipado, pues el denunciado se limita a referir la responsabilidad generacional para detonar el surgimiento de nuevos liderazgos para el país y el mundo.

² 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), publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018, pp. 11 y 12.



Se precisó en la resolución que, aun cuando las publicaciones pudieran tener por fin incentivar una *comunidad participativa*, ello no actualiza los actos anticipados de campaña; de ahí que, al no acreditarse el elemento subjetivo de la infracción, estimó innecesario realizar el examen del elemento temporal y personal.

4.1.3. Planteamiento ante esta Sala

Ante esta Sala, Enrique Zendejas Morales señala que el *Tribunal local* no fue exhaustivo y derivado de ello, no fundó ni motivó debidamente su decisión en cuanto al examen del elemento subjetivo de las publicaciones denunciadas.

Afirma que la autoridad realizó un examen *superfluo, vago y simplista*, se limitó a la búsqueda de llamados expresos al voto, de frases como *vota por o apoya a*, sin tener presente que este elemento también puede actualizarse mediante la identificación de mensajes equivalentes de un posicionamiento electoral, de llamamientos implícitos pero inequívocos al voto, atendiendo al contexto y la modalidad en que se realizan.

En percepción del inconforme, los eventos o reuniones a las que acudió el denunciado, por sí, constituyen actos anticipados de campaña, en términos del párrafo primero del artículo 153 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León³ y que, el publicarlo o publicitarlo en redes sociales, tuvo como fin proyectarse a la ciudadanía, posicionar su imagen y promocionar su candidatura, buscando allegarse del voto, por lo que no podría estimarse se trate de difusiones espontáneas.

Adicionalmente, expresa el promovente que tampoco se está ante una promoción genérica de un debate ciudadano sobre temas de interés general, ya que el denunciado se proyecta como una persona receptora de quejas y preocupaciones ciudadanas en su calidad de precandidato y, a la postre, candidato, al realizar reuniones y publicarlas en periodo prohibido por la ley, en las que aborda temas propios de campaña electoral, como salud, seguridad y vialidad.

Temáticas que, en percepción del denunciante, se relacionan con programas y estrategias de gobierno que serían tratadas en la etapa de

³ Artículo 153. Se entienden por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas, debates, visitas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos o coaliciones se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, desde el día del registro de las mismas hasta tres días antes de la fecha de la elección.
[...]

campaña, por lo que el denunciado se posiciona de manera indebida, anticipándose como opción política.

4.1.4. Cuestión a resolver

A partir de los agravios relacionados, esta Sala debe determinar si el *Tribunal local* cumplió o no con el principio de exhaustividad en el examen del elemento subjetivo para tener por configurados los actos anticipados de campaña denunciados por las publicaciones en la red social Facebook.

Para ello, en primer término, se analizará el marco normativo relativo a esta infracción, con especial énfasis en el elemento subjetivo en estudio, precisando la línea de interpretación que respecto de él ha perfilado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.2. Decisión

Le asiste la razón al promovente en cuanto afirma que el *Tribunal local* no fue exhaustivo en el examen del elemento subjetivo de la infracción de actos anticipados de campaña, toda vez que se limitó a la búsqueda de llamados expresos al voto, sin advertir que el estándar de demostración de este tipo de conductas no exige única y exclusivamente la presencia o identificación de palabras expresas, claras e inequívocas de éste.

Por lo que se imponía que, a la par, analizara las publicaciones para identificar o descartar la presencia de frases que se traduzcan de manera equivalente –que es a lo que se denomina *equivalentes funcionales*– en un llamado de apoyo o de rechazo de una candidatura, que se dirijan a la ciudadanía, en tiempos no permitidos y que pueda traducirse en una ventaja indebida.

4.3. Justificación de la decisión

4.3.1. Marco normativo

El artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define como **actos anticipados de campaña**, las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.



Conforme a lo establecido la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral, el análisis de estas infracciones precisa para declarar su existencia que se demuestren **tres elementos**⁴:

- a) **Personal**: que los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes, o precandidatos, y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate.
- b) **Subjetivo**: que una persona realice actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno, proceso electoral, o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular, y
- c) **Temporal**: que los actos o frases se realicen antes de la etapa de precampaña o campaña electoral.

Con respecto al elemento subjetivo, la jurisprudencia 4/2018 de este Tribunal Electoral establece que el mensaje transgredirá el marco constitucional, convencional y legal en materia político-electoral, si contiene manifestaciones explícitas o inequívocas respecto de su finalidad electoral, es decir, que llame al voto a favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura, para lo cual deberán actualizarse las siguientes **variables o subelementos**:

1. Que el contenido analizado incluya alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote un propósito o finalidad electoral, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca;
2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Al respecto, la **línea interpretativa perfilada por la Sala Superior** en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-700/2018 y acumulados, SUP-REP-53/2019, SUP-REP-72/2019 y SUP-REP-73/2019, se ha orientado en el sentido de que el análisis de los elementos explícitos del mensaje no sea una tarea aislada ni mecánica de revisión formal de

⁴ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver, entre otros, los expedientes SUP-RAP-15/2009 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 y SUP-REP-161/2017, SUP-REP-123/2017; y SUP-REP-73/2019.

palabras o signos para detectar si aparecen expresiones *vota por, elige a, apoya a, emite tu voto por, [X] a [tal cargo]; vota en contra de; rechaza a.*

En estos precedentes, en síntesis, la Sala Superior sostuvo que el análisis a cargo de las autoridades electorales para detectar si existe un llamamiento al voto, un mensaje en apoyo a cierta opción política o en contra de otra, o la presentación de una posible plataforma electoral, no se debe reducir a una labor de detección de estas palabras, sino que debe examinarse el contexto integral del mensaje y demás, con el objeto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes tienen un *significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca*, es decir, si el contenido es **funcionalmente equivalente** a un llamado al voto.

Bajo las directrices definidas, los tribunales deben realizar un examen para determinar si de manera objetiva el mensaje analizado puede ser tomado como una influencia positiva o negativa para una campaña o posicionamiento electoral, con el propósito de evitar conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando la formulación de palabras y frases claves o sacramentales y que dicho examen parta de criterios objetivos.

10

Para la realización del referido examen, la Sala Superior ha definido herramientas que se pueden utilizar para ubicar los equivalentes funcionales de apoyos a expresos al voto⁵:

- **Análisis integral del mensaje.** Se debe de analizar la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir debe de incluir elementos auditivos y visuales.
- **Contexto del mensaje.** El mensaje se debe de interpretar en relación y coherencia con el contexto externo en el que se emite, la temporalidad, el horario de su difusión, la posible audiencia, el método utilizado para su difusión, así como otras circunstancias relevantes.

Así, conforme a lo aquí relatado, la promoción expresa o elementos explícitos o llamamientos expresos no sólo se actualiza cuando se emiten comunicaciones que incluyan palabras determinadas, sino que también deberán incluirse equivalentes funcionales que, estudiados como un todo, tomando en cuenta circunstancias que resulten relevantes, puedan ser considerados como un mensaje de apoyo o posicionamiento de un

⁵ Criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia SUP-JE-88/2021.



aspirante, o bien, que de estos mensajes se pueda deducir un beneficio electoral.

4.3.2. Caso concreto

Previo al análisis de legalidad y constitucionalidad de lo decidido en la resolución impugnada, es importante destacar que obra en el expediente el acta de la diligencia llevada a cabo por la Dirección Jurídica de la *Comisión Electoral* en la cual se certifican, entre otras cuestiones, el contenido de las publicaciones motivo de denuncia.

Respecto de la titularidad de la cuenta vía la cual se realizaron las publicaciones, está acreditado en autos y no es materia de controversia ante esta instancia jurisdiccional, corresponden al denunciado, como lo concluyó el *Tribunal local*.

4.3.2.1. El *Tribunal local* no fue exhaustivo en el examen del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña

Es **fundado** el agravio de falta de exhaustividad que hace valer el actor, fue incorrecto el examen del elemento subjetivo realizado por el *Tribunal local* en el análisis de la infracción de actos anticipados de campaña denunciados, con motivo de cinco publicaciones realizadas en la cuenta de la red social de Facebook de Luis Donald Colosio Riojas.

Como se detalló en apartados previos, del análisis de las cinco publicaciones que motivaron la denuncia, la autoridad responsable concluyó que de su contenido o mensaje no se advierten llamados expresos al voto, a favor o en contra de una candidatura o partido político, tampoco se publicita una plataforma electoral o se posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura y destacó que *ni siquiera se menciona una candidatura*.

El examen del elemento en cita no se ajusta a derecho.

El *Tribunal local* se limitó a la búsqueda de llamados expresos al voto, sin advertir que el estándar de demostración de este tipo de conductas no exige única y exclusivamente la presencia o identificación de palabras expresas, claras e inequívocas de llamado a la ciudadanía.

Conforme al marco normativo expuesto, se imponía que, a la par de esa búsqueda de frases o manifestaciones expresas y explícitas, se identificara o se descartara la presencia de frases que se traduzcan de manera equivalente –que es a lo que se denomina *equivalentes funcionales*– en un

llamado de apoyo o de rechazo de una candidatura, que se dirijan a la ciudadanía, en tiempos no permitidos, y que puedan traducirse en una ventaja indebida.

En palabras llanas, era necesario que la autoridad responsable efectuara un análisis exhaustivo y contextual de las publicaciones, para estar en posibilidad de decidir si contenían en lo individual y/o en su conjunto, un mensaje en apoyo a la candidatura del denunciado o en contra de otra opción política, o bien, la presentación de una posible plataforma electoral, mediante el uso de expresiones que tengan un *significado equivalente de apoyo o rechazo de una forma inequívoca*.

Como se anticipó, acorde al estándar de demostración de la conducta en estudio, también se estará en presencia de la vulneración al mandato de prohibición, que implica abstenerse de realizar acciones que constituyan posicionamientos anticipados, mediante mensajes que aludan, en forma implícita, unívoca, un posicionamiento ante una elección, a favor de una propuesta u opción política, o en contra de alguna otra, que incida o pueda tener incidencia en la contienda electoral⁶.

12 De manera que, aun cuando el mensaje no contenga elementos que, de manera individual o en su conjunto, expresen de forma objetiva, clara y sin ambigüedades una pretensión del denunciado de obtener un posicionamiento político o llamamiento al voto que pudiera tener un impacto en el actual proceso electoral local para renovar el ayuntamiento de Monterrey, lo cierto es que ello no excluye, en automático, que pudiese contener expresiones con equivalentes funcionales de llamado al voto, por lo que es necesario que la evaluación de su licitud se realice tomando en consideración ambos aspectos, es decir, tanto manifestaciones expresas como implícitas, así como el contexto, la temporalidad y las condiciones en que se emitieron, y verse de frente a la calidad particular que ostenta el denunciado, lo cual no ocurrió.

Al analizar las publicaciones difundidas en la cuenta del actual candidato, procedía que en la resolución impugnada se constatará que no se advirtiera mensaje alguno con referencias que liguen al denunciado con su partido, el cargo al que aspiraba, propuestas o estrategias de campaña, o bien, que llamara al voto con significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de manera inequívoca, no sólo de manera expresa, como se hizo.

⁶ Criterio sostenido por esta Sala Regional al decidir el juicio electoral SM-JE-61/2021.



Condiciones necesarias para tener por acreditado el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, o bien, para descartar que se hubiesen actualizado.

Por último, no pasa inadvertido para esta Sala que el actor señala que el *Tribunal local* dejó de valorar que los eventos o reuniones a las que acudió el denunciado y de las que dan cuenta las imágenes de las publicaciones realizadas, por sí, constituyen actos anticipados de campaña.

El planteamiento es ineficaz, toda vez que, del examen de las denuncias presentadas, se desprende que los hechos dados a conocer a la *Comisión Electoral* se centraron en las publicaciones difundidas en la red social del actual candidato, no se hizo referencia o alusión alguna a la realización de eventos, visitas o actividades previo al inicio de la etapa de campaña, sino al contenido o mensaje de las fotografías o imágenes publicadas.

De ahí que, en la medida de la denuncia, la investigación e instrucción de los procedimientos sancionadores y, a la postre, la resolución a cargo del *Tribunal local* debía ceñirse, necesariamente, a ese contenido o mensaje de las publicaciones, sin que sea válido, en ocasión de este juicio, variar la dimensión de las denuncias y sostener que debían analizarse las reuniones que en las imágenes se advertían.

En otras palabras, la medida de la denuncia fija las bases de la materia de investigación, no corresponde a la autoridad jurisdiccional incluir elementos que no se denuncien como actos concretos contraventores de la norma, por lo que se trata de un argumento novedoso.

Por las razones expresadas, al demostrarse la falta de exhaustividad en que incurrió la autoridad, lo procedente es **revocar** la resolución dictada en el procedimiento especial sancionador PES-227/2021 y sus acumulados, para los fines que se precisan.

5. EFECTOS

5.1. Se revoca, la resolución dictada en el procedimiento especial sancionador PES-227/2021 y sus acumulados, al acreditarse que el *Tribunal local* no fue exhaustivo en el examen del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

5.2. Se ordena al *Tribunal local* que emita nueva determinación en la que, partiendo de la base que, el estándar de demostración de este tipo de

SM-JE-96/2021

conductas no exige única y exclusivamente la presencia o identificación de palabras expresas, claras e inequívocas de llamados expresos al voto, analice el elemento subjetivo en las publicaciones denunciadas, tomando en cuenta elementos adicionales puestos a su consideración y su contexto, y con base en ello, acredite o descarte la presencia de equivalencias funcionales y, en su caso, imponga la sanción correspondiente.

Para lo anterior, se otorga al *Tribunal local* el plazo de **cinco días hábiles**, contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia, lo cual deberá informar a esta Sala dentro de las veinticuatro horas siguientes; primero, a través de la cuenta de correo electrónico institucional *cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx*; luego, por la vía más rápida, allegando la documentación en original o copia certificada.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se revoca la resolución controvertida.

SEGUNDO. Se ordena al Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León proceda conforme a lo precisado en el apartado de efectos del presente fallo.

14

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

NOTIFÍQUESE.

Así lo acordaron, por **unanidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con el voto concurrente del Magistrado Yairsinio David García Ortiz y el voto aclaratorio del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DEL JUICIO ELECTORAL CON CLAVE SM-JE-96/2021

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo voto concurrente a efecto de exponer, respetuosamente, los razonamientos que me llevan a disentir de los efectos de la sentencia aprobada.



En la posición aprobada, se determinó revocar la resolución impugnada, a efecto de que el Tribunal Local realice una nueva evaluación de las publicaciones y constate la actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, considerando la posible existencia de equivalentes funcionales.

Si bien se coincide que el Tribunal Local no fue exhaustivo en la evaluación de las publicaciones denunciadas, para determinar si se da o no el elemento subjetivo considerando la posible existencia de equivalentes funcionales; a mí parecer, se advierte una diversa deficiencia de evaluación por parte de la responsable.

Lo anterior es así, ya que, en la demanda federal el actor refiere que el Tribunal Local no advirtió que las publicaciones daban cuenta de diversas reuniones realizadas por el hoy candidato con colonos del municipio, en un contexto de promoción con la ciudadanía. Lo cual fue calificado de ineficaz por considerar que es un planteamiento novedoso.

En principio, no coincido con tal afirmación porque desde mi perspectiva no se puede calificar un agravio de novedoso al ser esta Sala la primera instancia de revisión de un procedimiento sancionador, en todo caso se tendría que señalar que los actos que por vía de agravio se reclaman no guardan relación con los hechos denunciados.

Sin embargo, más allá de dicho aspecto técnico, puedo advertir que en los cinco escritos de denuncia que dieron origen a los procedimientos sancionadores, se desprende que el actor señaló que las publicaciones tienen carácter de acto y prueba sobre un ejercicio indebido de promoción electoral, pues expresamente señaló que la publicación, que en cada caso denunciaba, contiene imágenes en donde se ubica a Luis Donald Colosio Riojas interactuando con la ciudadanía realizando manifestaciones que promueven su imagen, nombre, plataforma electoral y partido político.

En relación con lo anterior, ha sido criterio de este Tribunal que, si bien el procedimiento especial sancionador se rige preponderantemente por el principio dispositivo, no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

En efecto, de existir **elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal**, porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación, **la autoridad debe ejercer su facultad investigadora**, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, con lo cual se garantizan los principios de certeza y legalidad que rigen la materia electoral.⁷

Asimismo, es importante recalcar que los escritos de denuncia o demanda se deben analizar en su integridad, para determinar la intención del denunciante o actor.⁸

En ese entendido, de los cinco escritos que originaron los procedimientos especiales sancionadores, es posible advertir que el actor denunció las publicaciones desde dos perspectivas, es decir, con carácter de acto y prueba sobre un ejercicio indebido de promoción electoral, a saber:

- Las publicaciones como acto transgresor, es decir, como acto que por sí mismo constituye una infracción a las reglas sobre propaganda electoral.
- Las publicaciones como prueba técnica de un hecho transgresor, que conduce a analizar su valor probatorio acerca del hecho del que da testimonio la publicación.

Por lo cual, en mi consideración, el Tribunal Local debió estudiar la totalidad de los hechos denunciados desde ambos supuestos, pues los escritos de denuncia deben ser analizados en su integridad, aunado a que, de lo manifestado por el denunciante es posible advertir elementos e indicios **que evidencian la posible existencia de una falta o infracción legal**, es decir, la realización de ciertas reuniones y eventos por parte del denunciado con colonos del municipio de Monterrey.

⁷ Jurisprudencia 16/2004 de este Tribunal Electoral, con el rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. Publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 237 a 239.

⁸ De conformidad con la jurisprudencia 4/99, 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 <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=4/99>



En consecuencia, **la autoridad debió ejercer su facultad investigadora**, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad.

Y si en la demanda del juicio electoral que nos ocupa, el actor hace valer como agravio la falta de exhaustividad de la responsable, por no haber analizado la totalidad de los hechos denunciados (no analizó los eventos o reuniones realizadas por Luis Donald Colosio Riojas con colonos de Monterrey), es que considero que le asiste la razón, y, en consecuencia, como efecto de la resolución se debe vincular al Tribunal Local al estudio correspondiente.

VOTO ACLATORIO QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL JUICIO ELECTORAL SM-JE-96/2021⁹.

Esquema

Apartado A. Materia de la controversia ante esta Sala Monterrey

Apartado B. Decisión por unanimidad de la Sala Monterrey

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto aclaratorio

17

I. Hechos contextuales que dieron origen a la controversia

1. En Nuevo León, las precampañas transcurrieron del 30 de noviembre 2020 al 8 de enero 2021. Las **intercampañas** del 9 de enero al 4 de marzo de 2021 y, las **campañas** del 5 de marzo al 2 de junio 2021.

2. El 23 de marzo, Enrique Zendejas denunció a Colosio Riojas, por supuestos **actos anticipados de campaña, derivado** de la difusión de diversas publicaciones en *Facebook*, el 19, 23, 25 y 26 de febrero.

3. El Tribunal Local, al conocer del asunto, determinó la **inexistencia de los actos anticipados de campaña**, esencialmente, porque del contenido de las publicaciones denunciadas no advirtió algún llamamiento expreso a votar a favor, o en contra, de una candidatura o partido político, no se publicó una plataforma electoral, ni se posicionó a alguien con el fin de obtener una candidatura (elemento subjetivo).

4. El impugnante pretende que se revoque la sentencia controvertida, porque considera que el Tribunal de Nuevo León no analizó de forma completa las expresiones que realizó Colosio Riojas en las publicaciones

⁹Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, segundo párrafo, y 199, fracción v, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

denunciadas, sino que sólo se limitó a la búsqueda de frases que pidan el voto expreso a favor de un candidato como “vota por” o “apoya a”, y no del sentido y contexto del mensaje, sin tener presente que este elemento también puede actualizarse mediante la identificación de **mensajes equivalentes** de un posicionamiento electoral, de llamamientos implícitos e inequívocos al voto, atendiendo al contexto y la modalidad en que se realizan¹⁰.

Apartado B. Decisión por unanimidad de la Sala Monterrey

Las magistraturas de la Sala Monterrey compartimos plenamente el sentido de **revocar** la sentencia del Tribunal de Nuevo León que determinó la **inexistencia de los actos anticipados de campaña** atribuidos a **Colosio Riojas**, por el contenido de las publicaciones denunciadas, porque, con independencia de que los mensajes contenidos en las publicaciones denunciadas no contengan de manera abierta alguna pretensión del denunciado de obtener un posicionamiento político, o realizar una petición del voto, que pudiera tener un impacto en el actual proceso electoral local para renovar el ayuntamiento de Monterrey, lo cierto es que **el Tribunal Local debió analizar si las expresiones contenían equivalentes funcionales de llamado al voto**.

Apartado C. Sentido del voto aclaratorio

Al respecto, como anticipé, comparto el sentido de la presente sentencia, en concreto, respecto a que **le asiste la razón al promovente** en cuanto a que el Tribunal de Nuevo León se limitó a la búsqueda de llamados expresos al voto, sin advertir que el estándar de demostración de este tipo de conductas no exige única y, exclusivamente, la presencia o identificación de palabras expresas, claras e inequívocas de éste.

Sin embargo, considero necesario aclarar que, **si bien coincido en que debe revocarse la sentencia del Tribunal de Nuevo León**, es porque **desde mi perspectiva**, a diferencia de otros asuntos sobre un tema similar,

¹⁰ En efecto, en la demanda ante esta Sala, en percepción del inconforme, los eventos o reuniones a las que acudió el denunciado, por sí, constituyen actos anticipados de campaña, en términos del párrafo primero del artículo 153 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León³ y que, el publicarlo o publicitarlo en redes sociales, tuvo como fin proyectarse a la ciudadanía, posicionar su imagen y promocionar su candidatura, buscando allegarse del voto, por lo que no podría estimarse se trate de difusiones espontáneas.

Adicionalmente, expresa el promovente que tampoco se está ante una promoción genérica de un debate ciudadano sobre temas de interés general, ya que el denunciado se proyecta como una persona receptora de quejas y preocupaciones ciudadanas en su calidad de precandidato y, a la postre, candidato, al realizar reuniones y publicarlas en periodo prohibido por la ley, en las que aborda temas propios de campaña electoral, como salud, seguridad y vialidad.



(sobre la supuesta falta de análisis por parte del Tribunal Local en controversias relacionadas con las mismas partes, en los que he votado en contra, porque he considerado que el Tribunal Local sí expuso consideraciones para sustentar su determinación) en **el presente caso**, sí es evidente la falta de análisis contextual de las expresiones contenidas en las publicaciones denunciadas, pues su estudio lo hizo sólo a partir del contenido directo de las expresiones en cuestión, de manera que, el Tribunal Local debe realizar un estudio que resulta necesario para estar en posibilidad de revisar si las publicaciones, y concretamente las expresiones, contienen **implícitamente**, un mensaje en apoyo o en contra, mediante el uso de expresiones que tengan un *significado equivalente de apoyo o rechazo de una forma inequívoca*.

Apartado D. Desarrollo o consideraciones del voto aclaratorio

En efecto, he señalado que, el hecho de que una persona presente una denuncia, en la que genéricamente, señala un video que, a su parecer, configura un acto anticipado de campaña, sin señalar en específico los elementos con los que, en su perspectiva, se configura la infracción, **no obliga a la autoridad resolutora o Tribunal de primera instancia, a justificar la falta de regularidad o la licitud de absolutamente todas las oraciones del video en lo individual**, sino que, evidentemente, tendría el deber de atender las que se identifican con un señalamiento concreto, y tendría la libertad de elegir, adicionalmente, las que, a su criterio, pudieran tener esa naturaleza.

Sin embargo, en el presente caso, como lo indiqué, es evidente que el Tribunal de Nuevo León se limitó a realizar un estudio de las publicaciones denunciadas, únicamente, a partir de un estudio del contenido directo, o expreso, de las expresiones en cuestión, ante lo cual, a diferencia de otros asuntos que han involucrado a las mismas partes, para el caso concreto, coincido con la revocación de la sentencia local, a fin de que dicho Tribunal, emita una nueva determinación en la que efectué un verdadero análisis exhaustivo y contextual de las publicaciones.

Esto, porque el estudio que omitió realizar el Tribunal Local es necesario para estar en posibilidad de decidir si las publicaciones, y concretamente las expresiones, contienen implícitamente un mensaje en apoyo a la candidatura del denunciado, o en contra de otra opción política, o la presentación de una posible plataforma electoral, mediante el uso de expresiones que tengan un *significado equivalente de apoyo o rechazo de una forma inequívoca*.

Ello, porque, como se indicó, el Tribunal de Nuevo León, para concluir sobre la inexistencia de actos anticipados de campaña, se limitó a señalar lo siguiente:

En todas las publicaciones se advierte al denunciado con diversas personas y, por lo que hace al texto, se destaca que, en la "publicación 1" habla de la reconstrucción del tejido social como necesidad de los vecinos de la colonia Talleres y, si bien hace referencia a trabajar de la mano, dicha expresión no llama expresamente a votar a favor o en contra, sino a trabajar en conjunto, es decir, realizar actos de cualquier naturaleza que contribuyan a reconstruir el tejido social; por lo que hace al texto de la "publicación 2", hace referencia al diálogo sostenido con los vecinos de la colonia Lomas de Valle Alto y la exposición de necesidades de los vecinos de dicho sector; en la "publicación 3", de igual manera hace referencia al diálogo con las personas como medio para generar estrategias de solución; por lo que hace a la "publicación 4", hace referencia al diálogo sostenido en la Colonia Lince sector Ibernus, indicando al final la frase "Seamos agentes de cambio para recuperar la grandeza de nuestra Ciudad", sin que de dicha frase se contemple un llamamiento expreso al voto o se publicite una plataforma electoral; en cuanto a la "publicación 5", tampoco se percibe algún posicionamiento anticipado, puesto que se limita a referir la responsabilidad generacional para detonar el surgimiento de nuevos y mejores liderazgos para el país y el mundo. Publicaciones todas que no sacian las condiciones para acreditar el elemento subjetivo de la infracción en estudio, puesto que, aun y cuando pudieran girar en torno a incentivar a la comunidad participativa, tal aspecto no las perfila como actos anticipados de campaña.

Así, como puede advertirse, resulta evidente que dicho estudio no es suficiente a fin de concluir sobre la inexistencia de la infracción denunciada, ya que, por el tipo de publicaciones, también debió identificar o descartar si alguna expresión pudiera, implícita o contextualmente implicar una idea *equivalente funcional* para apoyar o rechazar una candidatura, que se dirigieran a la ciudadanía, en tiempos no permitidos, y que pueda traducirse en una ventaja indebida.

20

De ahí que, con el propósito de puntualizar la consistencia en el crítico judicial que asume el suscrito, se emite el presente voto aclaratorio.

Por las razones expuestas, emito el presente voto aclaratorio.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.