



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-110/2021

ACTOR: ENRIQUE ZENDEJAS MORALES

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

TERCERO INTERESADO: LUIS DONALDO
COLOSIO RIOJAS

MAGISTRADO PONENTE: YAIRSINIO
DAVID GARCÍA ORTIZ

SECRETARIA: DIANA ELENA MOYA
VILLARREAL

Monterrey, Nuevo León, a veintiséis 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-206/2021 y sus acumulados, 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 de conformidad a lo razonado en este fallo.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
1. ANTECEDENTES DEL CASO	1
2. COMPETENCIA	2
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO	
4.1. Materia de la controversia	3
4.2. Decisión.....	7
4.3. Justificación de la decisión.....	7
5. EFECTOS	14
6. RESOLUTIVOS	15

GLOSARIO

Comisión Estatal:	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

1. ANTECEDENTES DEL CASO

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

1.1. Proceso electoral. El siete de octubre de dos mil veinte, el Consejo General de la *Comisión Estatal* declaró el inicio del proceso electoral en Nuevo León.

1.2. Denuncias. El diecinueve de marzo, el actor interpuso ante la *Comisión Estatal*, diversas denuncias en contra de Luis Donald Colosio Riojas por la posible comisión de actos anticipados de campaña.

Denuncias que, el veinte siguiente, se tuvieron por recibidas mediante proveído de esa fecha, en el cual la autoridad sustanciadora decretó la acumulación de los asuntos.

1.3. Remisión del expediente al Tribunal Local. Sustanciado el procedimiento especial sancionador, el diecinueve de abril, la Dirección Jurídica de la referida comisión remitió el expediente PES-206/2021 y sus acumulados, al *Tribunal Local* para su resolución.

1.4. Resolución impugnada PES-206/2021 y acumulados. El seis de mayo, el *Tribunal Local* dictó sentencia en la que declaró la inexistencia de los actos anticipados de campaña, atribuidos a Luis Donald Colosio Riojas.

2

1.5. Juicio electoral federal. El diez siguiente, inconforme con el citado fallo, el actor promovió el presente juicio federal.

El cual fue turnado para su trámite y resolución a la ponencia del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa.¹

1.5. Retorno. En sesión pública del diecinueve de mayo, se presentó el proyecto de resolución correspondiente, mismo que fue discutido y rechazado por mayoría de votos, por lo cual, en esa misma fecha, se ordenó el retorno del expediente a la ponencia del Magistrado Yairsinio David García Ortiz.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer del presente juicio, ya que se impugna una resolución dictada por el *Tribunal Local*, en la que se determinó la inexistencia de los actos anticipados de campaña, atribuidos al candidato de *MC* por la presidencia municipal de Monterrey, Nuevo León, entidad

¹ El juicio electoral fue admitido por el Magistrado Instructor el pasado dieciocho de mayo y el cierre de instrucción fue acordado el diecinueve siguiente.



federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²

3. PROCEDENCIA

El presente juicio es procedente porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo primero, inciso b), 79 y 80 de la *Ley de Medios*, conforme lo razonado en el auto de admisión respectivo.³

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

Hechos denunciados

El diecinueve de marzo, el actor presentó ante la *Comisión Estatal* cinco denuncias en contra de Luis Donaldo Colosio Riojas, por la posible comisión de actos anticipados de campaña.

En los escritos denunció cinco publicaciones de la red social Facebook de Luis Donaldo Colosio Riojas, a saber:

1. Publicación del 3 de marzo

<https://www.facebook.com/colosioriojas/posts/278700886945136>

² Aprobados por la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el doce de noviembre de dos mil catorce y en los que se estableció el juicio electoral como el medio para conocer de aquellos asuntos en los cuales se impugnen actos o resoluciones en la materia que no admitan ser controvertidos a través de los distintos juicios y recursos previstos en la *Ley de Medios*.

³ Acuerdo de admisión visible en los autos del expediente principal.



2. Publicación del 27 de febrero

<https://www.facebook.com/colosioriojas/posts/276156530532905>



4

3. Publicación del 2 de marzo

<https://www.facebook.com/colosioriojas/posts/278184580330100>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

 **Luis Donaldo Colosio Riojas** ✓
2 de marzo · 🌐

El diálogo siempre será el primer paso para construir un mejor lugar para vivir.
Visitamos la Colonia Torres Brisas, donde platicamos sobre las principales preocupaciones de los vecinos.
Seguimos escuchando tu voz.



  4,5 mil

135 comentarios 78 veces compartido

4. Publicación del 3 de marzo

<https://www.facebook.com/colosioriojas/posts/278676990280859>

 **Luis Donaldo Colosio Riojas** ✓
3 de marzo · 🌐

En tiempos difíciles es cuando más importante se vuelve la unión. Es el momento de lograr una verdadera unidad para poder seguir adelante.



  2,1 mil

63 comentarios 90 veces compartido

5. Publicación del 3 de marzo

<https://www.facebook.com/colosioriojas/posts/278619470286611>



Resolución impugnada.

6

El seis de mayo, la responsable declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas a Luis Donaldo Colosio, consistentes en actos anticipados de campaña, al considerar que, no se actualizó el elemento subjetivo de la infracción denunciada.

Argumentó que, de las publicaciones denunciadas no es posible advertir características o circunstancias que acrediten el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, pues no se observan manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a una finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.

Lo anterior, toda vez que no es posible visualizar alguna expresión por parte del denunciado que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedad, solicite el apoyo a su favor o en contra de una opción electoral, se llame al voto a favor o en contra de una persona-partido político para contender en un proceso electoral; tampoco publica plataformas electorales; ni se posiciona frente a la ciudadanía con el fin de que voten por ella y obtenga un cargo de elección popular.



Señaló que, en las imágenes y mensajes no existen manifestaciones que promuevan el voto, ni contiene palabras expresas o explícitas para favorecer o derrotar a un candidato en una elección, con frases como “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por [X] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”.

Aunado a lo anterior, consideró que tampoco se desprende que alguna de las publicaciones contenga manifestaciones implícitas a favor o en contra de una candidatura o partido político, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral.

Planteamientos ante esta Sala

En contra de lo anterior, el actor hace valer lo siguiente:

- Vulneración al principio de exhaustividad, toda vez la responsable no analizó la totalidad de los hechos denunciados e incorrectamente determinó que no se actualizó el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

Cuestión a resolver

Con base en lo anterior, en la presente sentencia se analizará si la responsable fue exhaustiva y si correctamente determinó que no se actualizó el elemento subjetivo de las infracciones denunciadas.

4.2. Decisión

Esta Sala Regional considera que debe **revocarse** la resolución impugnada porque, el *Tribunal Local* no fue exhaustivo en el examen del elemento subjetivo de la infracción, ya que se limitó a la búsqueda de llamados expresos al voto, sin analizar si de los hechos denunciados era posible identificar o descartar la presencia de equivalentes funcionales, que hicieran un llamado electoral a votar a favor de una candidatura, en tiempos no permitidos y que pueda traducirse en una ventaja indebida.

4.3. Justificación de la decisión

- ❖ Principio de exhaustividad

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes, lo cual comprende, entre otras cuestiones la exhaustividad⁴ y congruencia.⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que el principio de justicia completa se traduce en que la autoridad que conoce del asunto se pronuncie sobre todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.⁶

En el caso de los procedimientos sancionadores en materia electoral, la doctrina jurisprudencial, ha señalado que si bien, conforme la ley se rige de manera primordial por el principio dispositivo, les corresponde a las autoridades administrativas electorales llevar a cabo las diligencias suficientes para establecer la existencia de alguna trasgresión a la normativa de la materia.⁷

8

❖ Actos anticipados de campaña

⁴ La exhaustividad impone a los juzgadores, una vez satisfechos los presupuestos procesales, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución o sentencia, todos y cada uno de los planteamientos de las partes en apoyo de sus pretensiones, y el examen y valoración de los medios de prueba aportados legalmente al proceso. Al respecto, véanse las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 de rubros: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.” y “PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, p.p. 16 y 17, suplemento 6, año 2003, p. 51, respectivamente.

⁵ El principio de congruencia se traduce en la garantía de que el órgano competente debe resolver estrictamente lo planteado por las partes, sin omitir algún argumento, o añadir cuestiones que no se hicieron valer; la resolución tampoco debe contener consideraciones contrarias entre sí, o con los puntos resolutive. Véase la jurisprudencia 28/2009, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA, publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010, pp. 23 y 24.

⁶ Tesis: 2a./J. 192/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, octubre 2007, p. 29, número de registro 171257.

⁷ Véase jurisprudencia 22/2013 de este Tribunal Electoral, con el rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.



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**:⁸

- 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

⁸ 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.

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 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.

10

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.

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 voto:⁹

- **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

⁹ Criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia SUP-JE-88/2021.



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

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

El actor señala en su demanda que, la responsable no fue exhaustiva en el estudio del contenido de las publicaciones, porque se limitó a señalar que no se involucra una referencia a la candidatura, que no se aprecian frases encubiertas, alusiones ocultas o imágenes que enaltezcan la figura del denunciado, así como frases y palabras que sean equiparables a un llamado al voto.

Además, no valoró las imágenes por sí mismas y los efectos reflejos de su publicación, pues únicamente hizo una valoración aislada y abstracta sin un contraste particular entre cada publicación objeto de denuncia.

Aunado a lo anterior, el actor señala que las imágenes denunciadas muestran que el denunciado realizó reuniones antes de que se iniciara la etapa de campañas y de que obtuviera su registro como candidato.

Argumenta que, las reuniones son actos de campaña, ya que se busca obtener el voto y un posicionamiento frente al electorado, lo cual se ve reflejado en el intercambio de ideas y la generación de supuestas estrategias que se utilizarán en el contexto del inicio de la campaña electoral.

Por lo tanto, refiere que los hechos denunciados contienen de manera oculta un llamado al voto, porque se busca evidenciar una cercanía con la ciudadanía a través de la oferta de solución de problemáticas en concreto para obtener el voto, lo cual, evidentemente es un objeto de la campaña.

Así las cosas, la valoración realizada por la responsable es superflua, pues se limita a buscar llamamientos en forma expresa y no bajo la perspectiva de los equivalentes funcionales.

Le asiste la razón al actor.

De la revisión de la sentencia impugnada, esta Sala Regional advierte que 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 las cinco publicaciones realizadas en la cuenta de la red social de Facebook de Luis Donaldo Colosio Riojas.

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.

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

12

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 electoral.¹⁰

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 solo de manera expresa, como se hizo.

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.

¹⁰ Criterio sostenido por esta Sala Regional al decidir el juicio electoral SM-JE-61/2021.

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.

14 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-206/2021 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 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, 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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 sentencia impugnada.

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

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 resolvieron por **mayoría** de votos la Magistrada Claudia Valle Aguilasoch, integrante de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y el Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Ricardo Arturo Castillo Trejo, con el voto en contra del Magistrado Presidente Ernesto Camacho Ochoa, quien emite voto diferenciado, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

15

VOTO DIFERENCIADO, PARTICULAR O EN CONTRA QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO EN EL JUICIO ELECTORAL SM-JE-110/2021¹¹.

Esquema

Apartado A. Materia de la controversia ante esta Sala Monterrey

Apartado B. Decisiones de la Sala Monterrey

Apartado C. Sentido del voto diferenciado

Apartado D. Consideraciones del voto diferenciado

Apartado A. Materia de la controversia ante esta Sala Monterrey

¹¹Con 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.

1. Hechos contextuales y procedimiento sancionador que dieron origen a la controversia

1.a. La controversia deriva de la denuncia presentada por el ciudadano Enrique Zendejas Morales por la difusión de 5 imágenes en Facebook en las redes sociales del candidato a Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León por MC, Luis Donaldo Colosio Riojas, en las que supuestamente presentó su plataforma electoral e implícitamente solicitó apoyo a su candidatura, en los términos siguientes:

16

Publicación denunciada	Contenido
<p>Publicación de 3 de marzo</p> 	<p>“Escuchar es el punto de partida. Platicamos con los vecinos de la colonia Cumbres, para generar estrategias y construir juntos una Ciudad más segura, limpia y próspera.”</p>
<p>Publicación de 27 de febrero</p> 	<p>“No dejemos para mañana las acciones que debemos realizar hoy para conseguir el cambio que todos queremos.” En la imagen dice: “Tenemos una responsabilidad generacional de cambiar las cosas para las FUTURAS GENERACIONES.”</p>
<p>Publicación de 2 de marzo</p> 	<p>“El diálogo siempre será el primer paso para construir un mejor lugar para vivir. Visitamos la colonia Torres Brisas, donde platicamos sobre las principales preocupaciones de los vecinos. Seguimos escuchando tu voz.”</p>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

<p>Publicación de 3 de marzo</p> <p>Luis Donald Colosio Riojas Ayer a las 12:03</p> <p>En tiempos difíciles es cuando más importante se vuelve la unión. Es el momento de lograr una verdadera unidad para poder seguir adelante</p> 	<p>“En tiempos difíciles es cuando más importante se vuelve la unión. Es el momento de lograr una verdadera unidad para poder salir adelante”</p>
<p>Publicación de 3 de marzo de 2021</p> <p>Luis Donald Colosio Riojas 3 de marzo a las 10:00</p> <p>Un objetivo no se puede lograr si se trabaja solo. Hacer equipo, comunicarse y apoyarse: esa si es la clave.</p>  <p>6,2 mil 318 comentarios, 178 veces compartido</p>	<p>“Un objetivo no se puede lograr si se trabaja solo. Hacer equipo, comunicarse y apoyarse: esa si es la clave”</p>

2. Sentencia impugnada. El Tribunal de Nuevo León declaró inexistentes los actos anticipados de campaña atribuidos al entonces precandidato a la presidencia municipal de Monterrey, Nuevo León, Luis Donald Colosio Riojas, bajo la consideración sustancial de que de las publicaciones denunciadas no se advierten manifestaciones explícitas o implícitas relacionadas con favorecer o denostar a alguna opción política, aunado a que su contenido es una manifestación genérica, lo cual es válido en la etapa de intercampañas.

3. Pretensión y planteamientos¹². El impugnante pretende que se **revoque** la resolución impugnada, para el efecto de que se determine que se actualiza la infracción de **actos anticipados de campaña**, porque, desde su perspectiva, el Tribunal debió advertir que *las imágenes por sí mismas* demuestran que Luis Donald Colosio realizó diversas reuniones en las que *buscó obtener el voto y un posicionamiento frente al electorado* ¹³.

¹² El 29 de marzo presentó juicio electoral. El Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente y, por turno, lo remitió a la ponencia a su cargo.

En su oportunidad, lo radicó, admitió y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró instrucción.

¹³Ello, según el inconforme, porque pues el denunciado invita explícitamente a apoyar su candidatura y emite manifestaciones contra sus oponentes políticos, en ese sentido, plantea que la responsable: a) no revisó todas las manifestaciones contenidas en el video, b) no identificó los equivalentes funcionales en el discurso, c) omitió advertir la trascendencia del video a la ciudadanía, porque se reprodujo más de 135,800 veces en sus redes sociales (Facebook e

Apartado B. Decisiones de la Sala Monterrey

La mayoría de las magistraturas considera que debe **revocarse** la resolución del Tribunal de Nuevo León que declaró **inexistente** la infracción atribuidas a Donald Colosio, porque no analizó la totalidad de los hechos denunciados por el actor, y no fue exhaustivo en el examen del llamado o no al voto, elemento subjetivo de la infracción.

Apartado C. Sentido del voto diferenciado

Con todo respeto para las magistraturas pares con las que integró la Sala Monterrey, considero que **debe confirmarse** la sentencia del Tribunal Electoral de Nuevo León que declaró la **inexistente** la infracción de actos anticipados de campaña atribuidos a Colosio Riojas, bajo la consideración esencial de que el inconforme no cuestiona debidamente las razones que sustentan el sentido de la determinación impugnada, entre las que se razonó que en la etapa de intercampañas son válidas las referencias a cuestiones de interés general, razón por la cual, al no demostrarse que Luis Donald Colosio llamara al voto, o rechazara alguna opción electoral, las consideraciones del Tribunal Local deben seguir rigiendo el sentido de esa conclusión y, por ende, deben quedar firmes, con la consecuente ineficacia de todos los agravios.

18

Apartado D. Consideraciones del voto diferenciado

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

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

En efecto, la jurisprudencia ha establecido que, cuando el promovente expone sus agravios, no está obligado a manifestarlos bajo una formalidad específica, y que para tenerlos por expresados sólo se requiere la mención clara de la causa de pedir o un principio de agravio¹⁴.

Instagram) y fueron publicadas en 3 notas periodísticas, d) tampoco considera que el video se difundió en el periodo de intercampañas en el que está prohibido que se emita propaganda electoral y e) no toma en cuenta que al momento de la publicación el denunciado era Diputado Local, por tanto estaba impedido para realizar manifestaciones dirigidas a contender en el proceso electoral 2020-2021, cabe precisar que los agravios los encamina a desvirtuar el video de 25 de enero, (no se cuestiona el video de 14 de enero).

¹⁴ Jurisprudencia 3/2000, de rubro y contenido: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**- En atención a lo previsto en los artículos 2o., párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho iura novit curia y da mihi factum dabo tibi jus (el juez conoce el derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o



Sin embargo, lógicamente esto implica, como presupuesto fundamental, que con ello se enfrente, al menos, a través de una afirmación de hecho mínima, las consideraciones en las que se sustenta el acto impugnado o la resolución de la instancia previa.

Lo anterior, porque, cuando se presenta una impugnación, para que los tribunales puedan analizarlas, sin intervenir a favor de alguna de las partes, salvo casos especiales, deben partir de lo expresado por el impugnante, para evitar afectar el equilibrio procesal.

De ahí que los promoventes tienen el deber mínimo de confrontar y cuestionar lo determinado en la resolución intermedia, combatiendo las consideraciones que la sustentan.

Incluso, esto sería aplicable, en los supuestos en los que es procedente la suplencia, pues para respetar ese equilibrio procesal en ningún caso puede faltar a los inconformes la precisión de lo que estiman les agravia y la razón concreta del porqué consideran que les causa una vulneración.

En atención a ello, resulta evidente que los agravios no deben limitarse a reiterar los planteamientos expresados en la demanda de la instancia previa, sin controvertir de manera específica las consideraciones medulares de la autoridad responsable para desestimar los conceptos de agravio sostenidos en la instancia previa, al menos, con alguna imputación mínima y el señalamiento de que son incorrectas.

De manera que, la repetición o el abundamiento en las razones expuestas en la primera instancia, que no combatan las consideraciones de la resolución impugnada, impiden el análisis directo y dan lugar a su ineficacia¹⁵.

contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

¹⁵ En ese sentido la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-279/2018, ha considerado que resulta suficiente aducir argumentos genéricos o imprecisos, que no combaten las consideraciones medulares de la autoridad responsable para desestimar los conceptos de agravio sostenidos en la instancia previa.

Por ende, evidentemente, en términos generales, los argumentos deben cuestionar específicamente las consideraciones que sustentan el **sentido de la determinación impugnada**, pues de otra manera, deberán quedar firmes y sustentar el sentido de lo decidido, con independencia de lo que pudiera resolverse en relación con diversas consideraciones, dando lugar a la ineficacia de los planteamientos.

2. Resolución y agravios concretamente revisados

En las denuncias que dieron origen a la decisión del Tribunal local, el impugnante señaló a Luis Donald Colosio por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, por la difusión de 5 imágenes en su cuenta de Facebook que, desde su perspectiva, presentan su plataforma electoral e implícitamente solicitan apoyo a su candidatura para contender por la presidencia municipal de Monterrey.

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

- En primer lugar, identificó las publicaciones denunciadas y determinó que estaba acreditada su existencia.

En el caso, como se anticipó, los planteamientos son inoperantes, porque el actor se limita a reiterar las consideraciones vertidas en la instancia primigenia, sin controvertir las consideraciones que sustentan la resolución impugnada, y los únicos planteamientos diversos, son dogmáticos o novedosos.

Esto es, la inoperancia de los agravios identificados como Primero, Segundo y Tercero de la demanda de juicio ciudadano radica en que, lejos de combatir las consideraciones de la resolución impugnada, el actor se limita a repetir los planteamientos identificados como Primero, Segundo y Tercero, expuestos ante la Junta General al interponer el recurso de inconformidad primigenio.

Así, la junta General expuso una serie de razones, conforme a las cuales desvirtuó los argumentos expuestos por el actor el recurso de inconformidad. [...]

Sin embargo, en el presente juicio ciudadano el actor se limita a repetir los argumentos expuestos ante la Junta General, sin aportar mayores razonamientos para evidenciar lo incorrecto de la resolución ahora controvertida, lo que se pone de relieve en el anexo de la presente sentencia, en la que se comparan los agravios primero, segundo y tercero de las demandas de recurso de inconformidad y del presente juicio ciudadano.

Similar criterio se sostuvo al resolver el juicio ciudadano SM-JDC-227/2019, que consideró que el promovente tiene el deber mínimo de confrontar y cuestionar lo determinado en la resolución intermedia, combatiendo las consideraciones que la sustentan.

Esta Sala Regional considera ineficaces los agravios de la ciudadana impugnante, porque constituyen una repetición textual de los que hizo valer en el juicio ciudadano local, en los que se quejó de la forma en la que el Consejo General aplicó la fórmula de RP, y revisó la supuesta sub y sobre representación, sin que controvierta en lo absoluto lo sostenido por la responsable.



- En seguida, el Tribunal Local presentó un marco normativo, en el cual expuso los criterios judiciales que, en su concepto, establecen los elementos necesarios para acreditar la infracción de actos anticipados de campaña, así como las tesis que consideró aplicables.

- Después, para analizar el caso concreto, transcribió el texto con el que se publicaron las imágenes de Facebook.

- En ese sentido, determinó que no era posible visualizar alguna expresión por parte del denunciado que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedad, solicitara el apoyo a su favor o en contra de una opción electoral, se llamara al voto a favor o en contra de una persona-partido político para contender en un proceso electoral; tampoco publicó plataformas electorales; ni se posicionó frente a la ciudadanía con el fin de que votaran por él y obtuviera algún cargo de elección popular.

-Tampoco advirtió manifestaciones implícitas a favor o en contra de una candidatura o partido político, o con un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral.

- Además, indicó que el denunciado solo hizo uso de su libertad de expresión, porque en las publicaciones no hace referencia a la candidatura, tampoco hace críticas a un gobierno en particular o a otras candidaturas o partidos políticos.

- Incluso, de manera independiente se señaló que las manifestaciones se limitaron a hacer señalamientos genéricos, por tanto, permitidos en el periodo de intercampañas.

- Y esto último, respaldó el Tribunal Local, conforme a lo determinado por la Sala Superior, en el periodo de intercampañas: **i)** son válidas las referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, **ii)** la alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, **iii)** se permite la difusión de cuestionamientos o logros de la actividad gubernamental, **iv)** el promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político con el fin de posicionarlo de forma negativa o positiva. Lo cual, consideró que no se actualizó en el caso.

- Por último, indicó que, al no acreditarse algún llamado al voto o referencia expresa a algún candidato, era innecesario analizar el elemento temporal de la infracción.

Frente a ello, ante esta instancia federal, el impugnante centra sus planteamientos en indicar que el Tribunal Local debió advertir que *las imágenes por sí mismas, en lo individual*, demuestran que Luis Donaldo Colosio realizó diversas reuniones en las que buscó *obtener el voto y un posicionamiento frente al electorado*, pues las publicaciones buscan centrarlo como *un factor de unidad*, lo cual no es un contenido genérico¹⁶.

Para ello, el impugnante señala que las publicaciones sí contienen un llamado al voto, con frases como *vamos juntos, hagamos equipo y te escucho*. Aunado a que, la presencia de Luis Donaldo Colosio, por sí misma, actualiza los actos anticipados de campaña, porque se acerca antes del inicio del proceso electoral a núcleos de población que viven en Monterrey.

3.1 Valoración

22 **En ese contexto**, considero que los planteamientos del impugnante son ineficaces, porque si bien las autoridades u órganos responsables de la resolución de los procedimientos sancionadores, ciertamente, tienen el deber de estudiar de manera directa los hechos y expresiones denunciados, individualmente, así como su contexto, **finalmente, con independencia de su exactitud o incluso de su validez, el análisis debe ser enfrentado.**

Así, en el caso concreto, el impugnante no cuestiona lo señalado por la responsable sobre que la Sala Superior ha sostenido que en la etapa de intercampañas son válidas las referencias a cuestiones de interés general, razón por la cual, al no demostrarse que Luis Donaldo Colosio llamara al voto,

¹⁶ En su demanda, Enrique Zendejas alega: *En los términos del presente razonamiento, se puede evidenciar que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, no fue exhaustivo en su análisis, ya que se limitó a señalar que no se involucra una referencia a la candidatura, se hace una crítica a otras candidaturas o partidos por lo que no pueden ser interpretados como una influencia positiva para su candidatura; también señala que no se aprecian frases encubiertas, alusiones ocultas o imágenes que enaltezcan la figura del denunciado, así como frases y palabras que sean equiparables a un llamado al voto.*

Sostiene dichas conclusiones sin valorar las imágenes por sí mismas y los efectos reflejos de su publicación.

Hacer una valoración aislada y abstracta sin un contraste particular entre cada publicación objeto de denuncia, no puede considerarse como un estudio exhaustivo, mucho menos cuando aprovecha la acumulación para evadir el estudio individual, como ocurre en la especie.



o rechazara alguna opción electoral, las publicaciones estaban protegidas por el derecho a la libertad de expresión.

Sin que sea suficiente que el impugnante se refiera que las publicaciones no son genéricas porque sí tienen un llamado al voto con el uso de frases como *vamos juntos*, *hagamos equipo* y *te escucho*, porque, como se explicó, con ello no enfrenta la consideración sustancial que expresó el Tribunal Local, respecto a que, conforme al criterio de la Sala Superior, las publicaciones que se refieran a temas de interés general son válidas en el periodo de intercampañas.

Aunado a que tampoco basta con señalar que las imágenes por sí mismas acreditan que Luis Donaldo Colosio celebró diversas reuniones en las que buscó obtener el voto, así como que su presencia, por sí misma, actualiza los actos anticipados de campaña, porque con ello tampoco cuestiona alguna de las consideraciones dadas por el Tribunal Local para indicar que los elementos de las publicaciones no actualizan los actos anticipados de campaña.

En ese sentido, es evidente que **el planteamiento del impugnante es ineficaz**, porque no enfrenta la consideración sustancial a partir de la cual la responsable sostuvo su decisión de declarar la inexistencia de la infracción de actos anticipados de campaña, en el sentido las publicaciones que se refieran a temas de interés general son válidas en el periodo de intercampañas.

23

De tal modo, al no cuestionar debidamente las consideraciones que sustentaron el sentido esencial de la determinación impugnada y, en atención a la que dicha determinación está firme, no se advierte que elementos del mensaje pudieran configurar contenidos equivalentes que permitan concluir la existencia de un beneficio electoral¹⁷.

¹⁷ Criterio sostenido por la Sala Superior, al resolver el **SUP-JE-55/2021**, en el que determinó que:
 (...)

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

Los mensajes denunciados no contienen algún llamamiento al voto, no promueven su candidatura, tampoco publicitan a un partido, ni generan rechazo hacia alguna fuerza política. Esto, porque el candidato únicamente realiza manifestaciones en el marco de su libertad de expresión.

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

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

(...)

SM-JE-110/2021

De ahí que, a mi consideración, con independencia de su exactitud, debía **confirmarse** la decisión del Tribunal Local.

Por las razones expuestas, emito el presente voto diferenciado.

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.