



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: ST-JE-51/2020

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MICHOACÁN

MAGISTRADO PONENTE:
ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ

SECRETARIO: MIGUEL ÁNGEL
MARTÍNEZ MANZUR

Toluca de Lerdo, Estado de México, a catorce de enero de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio electoral, promovido por el Partido Acción Nacional, en contra de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el procedimiento especial sancionador TEEM-PES-006/2020 por la que declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas a la ciudadana Giulianna Bugarini Torres, consistentes en actos anticipados de precampaña, por la indebida promoción de su imagen con fines electorales. y;

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos descritos en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral. El seis de septiembre de dos mil veinte, inició el proceso electoral local, en el cual se elegirán

ST-JE-51/2020

Gobernador, ayuntamientos, así como, la renovación del Congreso del Estado.

2. Presentación de queja. El quince de octubre, el partido Acción Nacional ante el Instituto Electoral de Michoacán, presentó escrito de queja en contra de Julianna Bugarini Torres, por actos anticipados de precampaña y promoción personalizada de imagen, consistentes en la colocación de espectaculares en la Ciudad de Morelia, Michoacán, así como la contratación de espacios en Facebook

Posteriormente, en la misma fecha, la autoridad instructora radicó la queja con el número de expediente IEEM-CA-16/2020, y ordenó se realizaran diversas diligencias para su integración.

3. Procedimiento especial sancionador. El seis de noviembre, el Instituto reencausó el medio a procedimiento especial sancionador y se radicó con el número IEM-PES-09/2020, dictó acuerdo de admisión a trámite, fijando la fecha y hora para el desahogo de la audiencia de ley.

4. Acuerdo sobre la adopción de medidas cautelares. El mismo seis, la autoridad instructora dictó acuerdo por el que declaró como improcedentes las medidas cautelares solicitadas.

5. Audiencia de pruebas y alegatos. El diez de noviembre, la autoridad instructora llevó a cabo la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos y se remitió el expediente al tribunal responsable



6. Procedimiento Especial Sancionador. Mediante acuerdo de once de noviembre, se registró y formó el expediente bajo el número TEEM-PES-006/2020.

7. Resolución Impugnada. El dieciocho de diciembre, el tribunal local resolvió el expediente TEEM-PES-006/2020 integrado con motivo de la queja y declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas a Giulianna Bugarini Torres, consistentes en actos anticipados de precampaña, por la indebida promoción de su imagen con fines electorales, así como, la inexistencia de las violaciones atribuidas a Morelia Social S.A. de C.V., Naranti México S.A. de C.V. y Generando Bienestar Michoacán A.C.

Dicha determinación fue notificada al partido político actor en el presente juicio el diecinueve de diciembre siguiente.

II. Juicio electoral. En contra de la resolución anterior, el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, el partido Acción Nacional presentó, ante el tribunal responsable, demanda de juicio de revisión constitucional.

III. Recepción de constancias en la Sala Regional. El veinticuatro de diciembre, se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Regional, la demanda, el informe circunstanciado, así como la demás documentación relacionada con el medio de impugnación.

IV. Turno a ponencia. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional, ordenó integrar el juicio electoral, con número de expediente **ST-JE-51/2020**, y turnarlo a la ponencia del magistrado Alejandro David Avante Juárez,

ST-JE-51/2020

para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior fue cumplido por el Secretario General de Acuerdos en funciones.

V. Radicación. El veintiséis de diciembre de dos mil veinte el Magistrado Instructor radicó el juicio.

VI. Admisión y cierre de instrucción. El treinta de diciembre, se admitió el juicio a trámite y en su oportunidad, se declaró cerrada la instrucción.

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

Primero. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un juicio electoral, promovido por un partido político, a través de su representante legal, en contra de una resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, dentro de un procedimiento especial sancionador, por medio del cual se declaró la inexistencia de los actos atribuidos a los denunciados; acto y entidad federativa que pertenece a la quinta circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, 94, párrafo primero y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II, 184, 185, 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4, 6, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Segundo. Requisitos de procedencia. La demanda reúne los requisitos generales y especiales de procedencia, acorde con lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9; 12, párrafo 1, incisos a) y b); 13, párrafo 1, de la Ley de Medios.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre del actor, método para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa la sentencia controvertida y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente.

b) Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º de la Ley de Medios, toda vez que la resolución impugnada se notificó el diecinueve de diciembre de dos mil veinte y la demanda se presentó el veintitrés de diciembre siguiente, por lo que es evidente su oportunidad.

c) Legitimación y personería. El juicio se promovió por parte legítima, dado que la parte actora se inconforma en contra de la sentencia del tribunal local.

De igual forma se tiene por acreditada la personería, toda vez que la autoridad responsable así se la reconoce al rendir el informe circunstanciado refiriendo que la tiene acreditada en los autos acto impugnado.

d) Interés jurídico. Se cumple, toda vez que el partido actor que promueve ante esta instancia, estima debe revocarse la sentencia impugnada y declarar existentes los actos denunciados, de ahí que resulte claro que tiene interés jurídico para controvertir la sentencia TEEM-PES-006/2020.

e) Definitividad y firmeza. En contra del acto reclamado no procede algún otro medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante esta instancia federal, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

Tercero. Resumen de agravios.

De la lectura cuidadosa del escrito de demanda, se obtienen los siguientes.¹

El actor considera que la resolución impugnada adolece de fundamentación y motivación, pues desde su perspectiva, no hubo un estudio pormenorizado de los elementos probatorios,

¹ Resulta innecesaria la transcripción de los agravios hechos valer por el promovente para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, siempre y cuando se precisen los puntos sujetos a debate y se estudien los planteamientos de legalidad y constitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**



así como del contexto en que se desarrollaron los hechos denunciados, lo que estima vulnera el principio de exhaustividad.

Refiere que aun cuando el Tribunal local responsable señala que no hay un llamado al voto, alusiones a un proceso electoral o alguna intención de posicionamiento, lo cierto es que, no establece que otros elementos son necesarios para acreditar promoción.

Señala que la responsable omite tener en cuenta todos los elementos, contexto y pruebas, además de que no consideró los tiempos respecto al proceso electoral en la entidad.

Refiere que la denunciada hace uso de un mensaje simulado y que el tribunal responsable debió concatenar que la colocación de lonas, espectaculares y publicaciones en Facebook, ocurrió en la búsqueda de un posicionamiento hacia la ciudadanía, con lo cual se acredita que la responsable no apreció integralmente los actos denunciados, lo cual permite obtener una ventaja indebida de cara al proceso electoral.

Cuarto. Cuestión medular a resolver.

El actor pretende que se revoque la decisión tomada por el tribunal local en la sentencia impugnada, a fin de que se declaren actualizadas las infracciones denunciadas relativas a los actos anticipados de precampaña en perjuicio, en esta instancia, de la denunciada Giulianna Bugarini Torres.

ST-JE-51/2020

Por tanto, debe determinarse si el actuar de la responsable fue apegado a Derecho, en el sentido de analizar si efectivamente dejó de ponderar adecuadamente el material probatorio, y por tanto, tener por acreditados los actos de precampaña imputados a la denunciada, o, por el contrario, su determinación se ocupó de los temas necesarios y por tanto la resolución fue exhaustiva y se encuentra debidamente fundada y motivada.

Quinto. Metodología de estudio. Los agravios serán estudiados en conjunto, al estar todos relacionados a evidenciar la falta de fundamentación y motivación del acto impugnado, y tratar de demostrar que la responsable no valoró de forma adecuada el material probatorio.

Lo anterior, no implica una afectación al promovente, pues no es la manera en que los agravios son estudiados lo que puede causar perjuicio, siempre que todos ellos sean analizados, en términos del criterio sostenido en la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN².

Sexto. Cuestiones no controvertidas.

Previo al estudio del presente asunto, conviene precisar que no se encuentra controvertido que la responsable haya tenido por acreditado que la denunciada Giuliaana Bugarini Torres, funge como Presidenta del Consejo Directivo de Bienestar por Michoacán A.C., al igual que es afiliada del Partido Político MORENA.

² Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, p. 125.

Séptimo. Estudio de fondo.

Los agravios son fundados y suficientes para revocar el acto reclamado.

- Marco normativo y jurisprudencial de los actos anticipados de precampaña y campaña.

Los derechos fundamentales de libertad de expresión e información son trascendentales para alcanzar, establecer y consolidar un sistema democrático, pero también es preciso identificar sus límites y alcances.

El artículo 6, párrafos primero y segundo, en relación con el 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescriben que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo los casos constitucionalmente previstos, y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, así como que no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, además, de que ninguna Ley ni autoridad pueden definirlos más allá de los límites previstos en el citado artículo 6.

La prohibición constitucional de realizar actos anticipados de campaña -artículo 99, fracción IX, Constitucional Federal-, y el derecho de los contendientes a participar en un proceso electoral en condiciones de equidad, deben entenderse como límites a las libertades de expresión e información en el sentido de que también tutelan un valor constitucionalmente reconocido.

Por su parte, el artículo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define los actos anticipados de campaña como los de expresión 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, y por actos anticipados de precampaña considera a las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

Para la configuración de los actos anticipados de precampaña y campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:

- **Elemento personal.** Se refiere a que los actos de precampaña y campaña son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, militantes, **aspirantes**, precandidatos y candidatos. Es decir, atiende a la calidad o naturaleza del sujeto que puede ser infractor de la normativa electoral.
- **Elemento temporal.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las precampañas y campañas.



- **Elemento subjetivo.** Es el relativo a la finalidad de los actos anticipados de precampaña y campaña, entendidos según su propia definición legal, como aquéllos que contienen un llamado expreso 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, debiendo trascender al conocimiento de la ciudadanía.

Ahora, en cuanto al elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado el criterio que, para acreditarlo, se debe verificar si la comunicación que se somete a escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, tiene por objeto llamar al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicitar plataformas electorales o posicionar a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Ante ello, el análisis de los actos anticipados de campaña debe ser armónico y funcional con el derecho fundamental a la libertad de expresión, en la medida en que sólo se sancionen manifestaciones que se apoyen en elementos explícitos, de apoyo o rechazo electoral, con la intención de lograr un elector mayor informado del contexto en el cual emitirán su voto.

Esas expresiones o manifestaciones (que se dijo tienen que ser claras y sin ambigüedades), implican, en principio, que sólo deben considerarse prohibidas las expresiones que, trascendiendo al electorado, supongan un mensaje que se apoye en alguna de las palabras como las que ejemplificativamente se mencionan enseguida: “vota por”, “elige

a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”; o cualquier otra que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien, por lo que existe una permisión de manifestar todo tipo de expresiones distintas a aquéllas, aunque puedan resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse cercanas a lo prohibido.

Tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia **4/2018**, con el 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)**”.

Asimismo, la Sala Superior de este Tribunal ha enfatizado este parámetro de medición al señalar que, a fin de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información del electorado, para la configuración de actos anticipados de campaña, se debe acreditar que los hechos denunciados estén expresamente dirigidos a la obtención de sufragios, a través de manifestaciones inequívocas encaminadas a solicitar el apoyo ciudadano en las urnas, dado que de otra manera, se impondría una restricción desproporcionada a tales libertades fundamentales, ya que por mandato expreso del Poder Revisor de la Constitución, es obligación de todas las autoridades garantizar a las personas la protección más amplia de esos derechos mediante la interpretación que más favorezca a fin de promoverlos, respetarlos y protegerlos.



Entonces, para el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña, resulta más funcional que sólo se sancionen expresiones que se **apoyen en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral**, con la intención de influir en el electorado.

Como se ha referido, el partido actor apunta que la sentencia combatida carece de una debida fundamentación y notificación, ya que, en su concepto, no se valoraron de forma atinada y conjunta las probanzas, lo cual permitía demostrar que se actualizaban los actos anticipados de precampaña atribuidos a Giuliaana Bugarini Torres.

La responsable en esencia adujo que con independencia de que se acreditaba la imagen y leyenda que identifican a la denunciada, no se advertía la existencia de palabra, frase o expresión que, en forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad, se tradujera en un llamamiento al voto a su favor, o bien, en contra o a favor de una precandidatura ni de otro equivalente, ni mucho menos, que se tratara de un posicionamiento para publicitar plataforma electoral alguna con la finalidad de obtener una candidatura.

Esta Sala considera que el análisis de los elementos de la publicidad no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del **contexto integral** del mensaje y las demás características expresas de los mensajes a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un *equivalente funcional* de un apoyo electoral expreso, o bien –

ST-JE-51/2020

como lo señala la jurisprudencia 4/2018 antes apuntada– un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”.

Es decir, para determinar si un mensaje posiciona o beneficia electoralmente a una persona obligada, los tribunales deben determinar si la difusión del mensaje puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva o negativa para una campaña, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto.

Ello para evitar, por un lado, conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales y, por otro, realizar un análisis mediante criterios objetivos.

- **Consideraciones sobre los “equivalentes funcionales” de llamamientos expresos a votar o no votar.**

El criterio de los elementos expresos y sus equivalentes funcionales se ha utilizado en diversos precedentes de la Sala Superior³ y así se expone en la aludida jurisprudencia 4/2018, donde se estableció que tales elementos son expresiones que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad significan o denotan algún propósito a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o posicionan a alguien con el fin de obtener una candidatura o bien cuando contengan expresiones que tengan un ***“significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”***.

³ En los expedientes SUP-REP-165/2017 y SUP-RAP-34/2011



Cuando una expresión o conducta suponen un *equivalente funcional* de un posicionamiento electoral expreso que derivaría, como en el caso, en una infracción por actos anticipados de precampaña

Tal como lo ha sostenido la Sala Superior, un criterio para distinguir cuándo un anuncio o promocional constituye un llamamiento expreso al voto consiste en aquellos anuncios que utilicen mensajes que promuevan el voto y contengan palabras expresas o explícitas para favorecer o derrotar a un candidato en una elección de manera expresa con frases, como “vota por” “apoya a” “XXX para presidente” o “XX 2018”.

La razón detrás de una restricción tan explícita se basa en la idea de que los candidatos a puestos de elección popular, especialmente aquellos que se encuentran en campaña, se vinculan directa o indirectamente con los problemas de interés público, ya sea mediante propuestas legislativas o acciones gubernamentales. Por lo tanto, restringir los anuncios sin que el apoyo a un candidato se realice mediante elementos expresos o con sus equivalentes funcionales constituiría una restricción indebida a la libertad de expresión.

Este criterio pretende establecer una distinción objetiva y razonable entre los mensajes que contienen elementos que llaman de manera expresa al voto a favor o en contra de un candidato y aquellos que promueven temas propios de una sociedad democrática y deliberativa que no están incluidos en la prohibición de contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión o en otras infracciones relacionadas con la propaganda político-electoral.

ST-JE-51/2020

Esta distinción no obstante sería insuficiente si se limita a la prohibición del uso de ciertas expresiones o llamamientos expresos a votar o no votar por una opción política, pues ello posibilitaría la elusión de la normativa electoral o un fraude a la Constitución cuando con el empleo de frases distintas se genere un efecto equivalente a un llamamiento electoral expreso.

Ante esta situación, la Sala Superior ha considerado que un mensaje puede ser una manifestación de apoyo o promoción equivalente a un llamamiento expreso cuando de manera objetiva o razonable pueda ser interpretado como una manifestación inequívoca a votar o a no votar.

Con ello se evita que la restricción constitucional sea sobreinclusiva respecto de expresiones propias del debate público sobre temas de interés general y, al mismo tiempo, se garantiza la eficacia de la previsión constitucional respecto de manifestaciones que no siendo llamamientos expresos resultan equiparables en sus efectos.

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



expresiones o manifestaciones deben considerarse como propaganda electoral.

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

Así, en un primer momento en la sentencia del caso *Buckley v. Valeo*, se determinó que únicamente constituirá un ejercicio de “*express advocacy*”, o llamamientos expresos al voto, incorporando las denominadas “*magic words*” (palabras mágicas) por incluir expresiones como “vota por”, “apoya”, “elige” o “vota en contra”, “rechaza” o “vence”⁴.

Con este criterio se pretendió establecer una clara distinción entre los asuntos que llaman de manera expresa al voto a favor o en contra de un candidato y aquellos que promueven temas propios de una sociedad democrática que no implican una promoción a una candidatura (denominados *issue advocacy*).

Con esto se privilegiaban los mensajes que intentaban generar interés por un asunto legislativo siempre y cuando no involucrara una referencia a un candidato, a su carácter o a sus cualidades para un cargo. Así, a diferencia del concepto “*express advocacy*”, el “*issue advocacy*” (o “*pure issue advocacy*”), sólo alude a formas de comunicación o propaganda que no expresan ninguna solicitud de sufragio a favor o en contra de una opción política (propaganda neutra), y se limitan

⁴ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 42 (1976). Información consultada en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/#tab-opinion-1951589> al día de esta resolución.

a plantean una postura ideológica respecto de alguna cuestión política, social o económica.

No obstante, el estándar adoptado en dicho caso, si bien contribuye a un debate público más abierto y plural, al limitar la restricción al uso de las denominadas “palabras mágicas” (“*magic words*”), no impide que se haga propaganda electoral encubierta. Para ello, a fin de evitar fraudes a la constitución o a la ley, son útiles los conceptos de “*electioneering communication*” (transmisión de mensajes con fines electorales en los medios de comunicación durante un periodo específico) (como está definido en la legislación estadounidense de 2002) y el de “*functional equivalents of express advocacy*” (equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto) (conforme a la jurisprudencia estadounidense), con el cual se pretende evidenciar la presencia de “*sham issue advocacy*”, es decir, de propaganda o comunicaciones que promueven o desfavorezcan perspectivas claramente identificables con un determinado candidato o partido político y que están elaboradas de forma cuidadosa a efecto de evitar usar las “palabras mágicas” o de superar el test relativo al “*express advocacy*”⁵.

⁵ Al respecto, la legislación de los Estados Unidos de América de 2002 definió “*electioneering communication*” como “cualquier transmisión, cable o comunicación que promueva o apoye a un candidato, o ataque o se oponga a un candidato a un cargo público (independientemente de si la comunicación aboga expresamente por votar a favor o en contra de ese candidato), y de la cual no puede inferirse algún otro significado plausible que no sea una exhortación a votar a favor o en contra de un candidato determinado” (*Bipartisan Campaign Reform Act*). Dicha legislación fue emitida con la finalidad de prohibir la “*sham issue advocacy*”. Véase Potter, Trevor y Jowers, Kirk L., “Issue and express advocacy”, en *The New Campaign Finance Sourcebook*, Chapter 8, 2003. Al respecto, como lo menciona Colin Feasby, el vacío legal que deja el concepto de “*issue advocacy*” ha permitido a los partidos políticos y grupos independientes comunicarse con los electores sin sujetarse a las obligaciones de divulgación del financiamiento político, al no solicitar el sufragio a favor o en contra de un candidato claramente identificado. Para ubicarse dentro de ese vacío legal, la propaganda se basa en técnicas que han incluido referencias indirectas a los candidatos, críticas implícitas o codificadas hacia los candidatos y exhortaciones para actuar a favor o en contra de los candidatos por medios distintos del llamado al voto. Feasby, Colin, “*Issue Advocacy and Third Parties in the United Kingdom and Canada*”, en *McGill Law Journal*, vol. 48, 2003, página 14.



De esta forma, la doctrina y la jurisprudencia (caso *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life*) comparada estadounidense ilustran la pertinencia de establecer criterios objetivos, a partir de nociones tales como los “**functional equivalents of express advocacy**” (equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto), así como el examen denominado “**reasonable person test**” (valoración llevada a cabo por una persona razonable).⁶ Ello permite identificar elementos objetivos y previsibles para que los destinatarios de la normativa conozcan el alcance de la prohibición y, a la vez, se evita que se evada el cumplimiento de la ley en detrimento de la integridad del debate público.

En este sentido, la prohibición contenida en el artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, constitucional, consistente en evitar que se difunda propaganda dirigida a “**influir en las preferencias electorales de los ciudadanos**” tiene por objeto evitar que personas físicas y morales evadan la prohibición de “*express advocacy*” contenida en el segundo supuesto (a favor o en contra de los partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular) y se vulnere con ello la equidad de la contienda⁷.

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

⁶ *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449, 2007. Información consultada en línea a la fecha de esta resolución en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/551/449/>.

⁷ Similares consideraciones adoptó la Sala Superior de este Tribunal al resolver, entre otros, el expediente SUP-REP-700/2018.

ST-JE-51/2020

- **Análisis integral del mensaje:** Se debe analizar la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas, tiempo en pantalla o en audición, entre otros).
- **Contexto del mensaje:** El mensaje se debe interpretar en relación y en coherencia con el contexto externo en el que se emite, es decir, la temporalidad, el horario de la difusión, la posible audiencia, el medio utilizado para su difusión, su duración entre otras circunstancias relevantes.

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

Como se ha mencionado, un llamamiento expreso al voto conlleva la utilización de mensajes que promuevan el voto y contengan expresiones claras para favorecer la victoria o derrota de un candidato.

La actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña a través de los equivalentes funcionales tiene como finalidad generar un impacto continuo en favor de una



persona, ya que aun cuando no hay un llamamiento expreso al voto, los elementos de la publicidad pueden ser, o son coincidentes, con alguno de los elementos de *marketing* que identifican una campaña electoral, por ejemplo, la imagen, la tipografía de la letra, el color, el diseño, los sonidos, el emblema, de tal manera que al ver los mensajes en su contexto y contenido integral, de manera cierta y objetiva llevan a concluir que los hechos denunciados forman parte de una estrategia de campaña anticipada.

Ahora bien, es un hecho no controvertido, tal como lo refirió la responsable, que del estudio del contenido de la publicidad en estudio no se advierte alguna temática política o electoral que pudiera representar un llamamiento expreso al voto.

Igualmente, resulta importante destacar que del contenido de la publicidad denunciada, no se advierte alguna finalidad diversa más que generar una opinión favorable de la ciudadana, en una demarcación territorial específica.

Lo fundado del agravio radica en que, tal como lo señala el actor, el tribunal responsable realizó un indebido estudio de las pruebas que con las que se tuvo por acredita la existencia de los hechos denunciados.

Es decir, la determinación de la inexistencia de los actos anticipados de precampaña y campaña que fueron denunciados, derivó del estudio formal sobre la acreditación de los elementos explícitos que se advertían en la publicidad, de ahí que el tribunal responsable concluyó que no había alguna comunicación manifiesta, abierta y sin ambigüedad que posicionara anticipadamente a la denunciada, o bien, algún tipo

ST-JE-51/2020

de llamamiento al voto a favor o en contra de una persona o partido.

En ese sentido, a juicio de esta Sala Regional, el tribunal responsable dejó de analizar la propaganda denunciada en el contexto integral del mensaje, limitándose a valorar la existencia de palabras o símbolos sacramentales que, ordinariamente, harían inequívoca la acreditación de la existencia de los actos denunciados.

Por tanto, el estudio de las pruebas deberá ser realizado a la luz de la posible existencia de un posicionamiento electoral anticipado implícito, en el que la conducta sistémica y reiterada de un ciudadano con aspiraciones electorales pudiera constituir un fraude a la Constitución.

Así, a fin de tener certeza que no se ha violentado la normativa electoral es necesario realizar el análisis mencionado anteriormente para determinar si la publicidad denunciada **constituye o no un equivalente funcional de un llamamiento expreso al voto y no limitarse a analizar si existen llamamientos expresos al voto, o cuestiones similares.**

Por lo tanto, se considera que en el caso la publicidad denunciada y que se tuvo por acreditada debe ser analizada bajo la óptica de los **equivalentes funcionales de una propaganda electoral expresa**, y determinar si la persona denunciada se beneficia por aparecer en ellos.

Lo anterior a fin de determinar si es posible interpretar razonablemente que el contenido de la publicidad denunciada constituyó un equivalente funcional dirigido a influir de manera



positiva en la imagen de la denunciada y por tanto, si el contenido de la publicidad permite o no obtener un posicionamiento y exposición electoral frente a la ciudadanía y de ahí que deba tener por existente la conducta.

Al haber resultado fundados los agravios del actor en el sentido de que el tribunal responsable no fue exhaustivo al analizar el material probatorio a fin de tener por acreditar las conductas denunciadas, lo procedentes es revocar el acto impugnado con los siguientes efectos.

Octavo. Efectos.

Se vincula al tribunal responsable para que, **en plenitud de jurisdicción**, dicte una nueva resolución en la que valore nuevamente los elementos aportados, a la luz de las consideraciones y razonamientos de esta sentencia.

Lo cual deberá ocurrir en un plazo de cinco días, contados a partir de la notificación del presente fallo e informar de ello a este Órgano Jurisdiccional de la Federación dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Similares consideraciones, en lo que interesa, adoptó esta Sala Regional al resolver el expediente ST-JE-42/2020.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

Primero. Se **revoca** la sentencia reclamada.

ST-JE-51/2020

Segundo. Se vincula al tribunal responsable en términos de lo razonado en esta sentencia.

Notifíquese por **correo electrónico** al actor, **por oficio** al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y **por estrados** tanto físicos como electrónicos a los demás interesados, los cuales son consultables en la dirección de internet <https://www.te.gob.mx/ESTRADOS/Home/Index?IdSala=ST>.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como la fracción XIV, y párrafo segundo del punto transitorio SEGUNDO, ambos, del Acuerdo General **4/2020**, aprobado por la Sala Superior de este Tribunal, así como en atención al Convenio de Colaboración Institucional celebrado por este Tribunal con el Instituto Nacional Electoral, los treinta y dos organismos públicos locales y los treinta y dos tribunales electorales locales el ocho de diciembre de dos mil catorce, con el objeto de que las comunicaciones procesales que este órgano jurisdiccional realice a dichas autoridades electorales, nacional y locales, se lleven a cabo por correo electrónico.

Asimismo, hágase del conocimiento público el presente acuerdo en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

En su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.



Así, por unanimidad de votos, con el voto aclaratorio de la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez. lo resolvieron y firmaron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ CON RELACIÓN AL JUICIO ELECTORAL ST-JE-51/2020, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

De manera respetuosa formulo voto aclaratorio en relación a la sentencia aprobada por unanimidad en el juicio electoral **ST-JE-51/2020**, en la que se determinó revocar la sentencia pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **TEEM-PES-006/2020**.

En el presente asunto, comparto el sentido y consideraciones que orientan la decisión; sin que ello se erija en una contradicción respecto de la posición que sostuve al emitir voto particular en el juicio electoral **42/2020**, en el cual, la razón

ST-JE-51/2020

central de mi disenso versó en la circunstancia de que al **no haberse iniciado proceso electoral para la renovación de integrantes de los ayuntamientos en el Estado de México al momento de denunciarse las conductas materia de las quejas que fueron objeto de escrutinio jurisdiccional**, no se actualizaban los elementos temporal y subjetivo de los actos anticipados de precampaña y/o campaña, tal como consideró el Tribunal Electoral responsable.

En cambio, el asunto que ahora se juzga es sustancialmente diferente en cuanto a la temporalidad, puesto que se revisa una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán recaída a un procedimiento especial sancionador, el cual se originó a partir de una serie de hechos y conductas desplegadas por la parte denunciada una vez **iniciado el proceso electoral**.

En efecto, se trata de una hipótesis distinta, toda vez **que al estar en curso un proceso electoral local**, los aspirantes a candidatos y/o candidatas sólo pueden llevar a cabo actos proselitistas durante la etapa legalmente prevista para la realización de los actos de precampaña y/o campaña, según sea el caso.

De ese modo, los actos que buscan el voto ciudadano dentro del proceso electoral pero fuera de esas etapas de precampaña o campaña se erigen en actos anticipados, y en tales casos resulta dable realizar el análisis contextual a fin de determinar si se hace un ilegal llamamiento al sufragio, tal y como se propone en el fallo del juicio electoral en que se actúa, por ello, acompaño el sentido de la sentencia.



En esa tesitura, del estudio de las constancias de autos que obran en el sumario, se desprende que existen elementos que deben analizarse conforme a los elementos temporal y subjetivo, y valorarse acorde a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, con el propósito de que de manera exhaustiva e integral se determine si las conductas denunciadas vulneran el orden legal.

**MAGISTRADA MARCELA ELENA FERNÁNDEZ
DOMÍNGUEZ**