



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-38/2021

ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE NUEVO LEÓN

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: RICARDO GARCÍA
DE LA ROSA Y VÍCTOR MANUEL
ROSAS LEAL

Ciudad de México, veintisiete de abril de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la cual se **revoca** la diversa sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León por la que declaró inexistente la comisión de actos anticipados de campaña y promoción personalizada atribuidas a Clara Luz Flores Carrales, para el efecto de que determine si la investigación realizada por la autoridad administrativa electoral local fue exhaustiva y suficiente, así como para que, en su momento, emita una nueva determinación en la que analice las conductas y los hechos denunciados de manera integral y, en su caso, determine las respectivas sanciones.

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES	2
a. Proceso electoral local	2
b. PES seguido ante los órganos electorales locales (PES-35/2021)	2
II. TRÁMITE DEL JE	3
a. Juicio de revisión constitucional electoral	3
b. Reencauzamiento	3
c. Turno	3
d. Radicación, admisión y cierre de instrucción	3
III. COMPETENCIA	4
IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	4
V. PRESUPUESTOS PROCESALES	4
a. Forma	5
b. Oportunidad	5
c. Legitimación y personería	5
d. Interés	6
e. Definitividad	6
VI. PLANTEAMIENTO DEL CASO	6
a. Denuncia	6
b. Consideraciones del TENL	10
c. Pretensión y causa de pedir	12
d. Identificación del problema jurídico	14
e. Metodología	14
VII. DECISIÓN	14

SUP-JE-38/2021

a. Tesis de la decisión.....	14
b. Parámetro de control (marco normativo)	15
b.1. Promoción personalizada	15
b.2. Especial deber de cuidado	18
b.3. Actos anticipados	19
b.4. Libertad de expresiones en redes sociales	21
c. Análisis de caso (justificación de la decisión)	23
c.1. Promoción personalizada	26
c.2. Actos anticipados	31
d. El TENL realizó una indebida valoración de los hechos denunciados (decisión o conclusión)	34
VIII. DETERMINACIÓN Y EFECTOS	34
IX. RESUELVE	35

GLOSARIO

CEE	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
Constitución general Denunciada	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Clara Luz Flores Carrales
JE	Juicio Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley electoral local	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
PES	Procedimiento Especial Sancionador
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TENL	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

I. ANTECEDENTES

a. Proceso electoral local

El siete de octubre de dos mil veinte dio inicio el proceso electoral local 2020-2021 en Nuevo León para la elección de la gubernatura, diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos.

b. PES seguido ante los órganos electorales locales (PES-35/2021)

b.1. Denuncia

El veintidós de enero de dos mil veintiuno¹, el PRI, por conducto de su representante, presentó denuncia por la supuesta comisión de actos anticipados de campaña y promoción personalizada por la transmisión en vivo de un video-mensaje en el perfil de Facebook de la denunciada en el que realizó diversas manifestaciones.

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



En la denuncia se solicitó que se ordenara el retiro de las publicaciones denunciadas como medida cautelar.

b.2. Improcedencia de la medida cautelar

El veintinueve de enero, la Comisión de Quejas y Denuncias de la CEE emitió acuerdo en el que declaró improcedente la medida cautelar solicitada.

b.3. Sentencia impugnada

Sustanciado el procedimiento especial sancionador, el TENL emitió sentencia el veinticinco de febrero, mediante la cual declaró la inexistencia de las infracciones denunciadas.

II. TRÁMITE DEL JE

a. Juicio de revisión constitucional electoral

El uno de marzo, el PRI promovió el medio de impugnación ante el TENL.

b. Reencauzamiento

Mediante acuerdo emitido el pasado diez de marzo en el expediente SUP-JRC-24/2021, esta Sala Superior determinó reencauzar el referido medio de impugnación a JE por ser la vía procedente para resolver la controversia planteada.

c. Turno

Mediante proveído de ese mismo diez de marzo, el magistrado presidente acordó integrar el expediente en el que se actúa y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

d. Radicación, admisión y cierre de instrucción

En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente, admitir a trámite el JE, y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declarar cerrada la instrucción, por lo que, los autos quedaron estado de dictar sentencia.

III. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del medio de impugnación al rubro citado, por tratarse de un JE promovido por el PRI a fin de impugnar la sentencia emitida por el TENL en el PES que se instauró con motivo de la denuncia que presentó contra de la denunciada y Morena por la presunta comisión de actos anticipados de campaña y promoción personalizada en relación con el proceso electoral local 2020-2021 para la elección de la gubernatura, diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos, tal como se determinó en el acuerdo de sala emitido en el expediente SUP-JRC-24/2021.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF².

IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

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

V. PRESUPUESTOS PROCESALES

El presente JE cumple los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, y 10 de la Ley de Medios.

² Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce. Disponibles para consulta en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/Lineamientos_2014_0.pdf.



a. Forma

La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre y firma del promovente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifican el acto impugnado y la responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que se le causan y los preceptos presuntamente violados.

b. Oportunidad

De acuerdo con las constancias que obran en autos, el JE se promovió dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Ley de Medios, en el entendido que, como el asunto está relacionado con el proceso electoral que actualmente se desarrolla en Nuevo León, todos los días y horas se consideran como hábiles, en términos del artículo 7, apartado 1, de la señalada Ley de Medios; tal como se observa en la siguiente representación gráfica:

Febrero-marzo 2021						
Domingo 20	Lunes 21	Martes 23	Miércoles 24	Jueves 25	Viernes 26	Sábado 27
				Emisión y notificación de la sentencia impugnada	Inicia el plazo [día 1]	[día 2]
28	1	2	3	4	5	6
[día 3]	Presentación de la demanda [día 4] Vence el plazo					

c. Legitimación y personería

El JE se promovió por parte legítima dado que lo hace un partido político nacional para controvertir la sentencia emitida por el TENL en el correspondiente procedimiento especial sancionador, en términos del artículo 13, apartado 1, inciso b), de la Ley de Medios.

Asimismo, se reconoce la personería de quien promueve en representación del PRI, por ser el mismo representante que presentó la denuncia con la que se instauró el procedimiento sancionador en el que se emitió la

sentencia que ahora se impugna, tal como lo reconoce el TENL en su informe circunstanciado.

d. Interés

El PRI cuenta con interés para promover el medio de impugnación porque impugna la sentencia del TENL que declaró inexistentes las infracciones que denunció y que motivaron la instauración del respectivo procedimiento espacial sancionador.

e. Definitividad

La determinación controvertida es definitiva y firme, puesto que, en la normativa aplicable no se prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado de forma previa para acudir a esta instancia constitucional.

VI. PLANTEAMIENTO DEL CASO

a. Denuncia

El presente asunto tiene su origen en la denuncia que presentó el PRI contra la denunciada por supuestos actos anticipados de campaña y promoción personalizada de servidores públicos, en la que se hizo referencia a lo siguiente:

- El ocho de noviembre de dos mil veinte, la denunciada, presidenta municipal de Escobedo, Nuevo León, realizó una transmisión en vivo en Facebook en la cual emitió un mensaje (duración 4:40 minutos), del que surgieron diversos comentarios de ciudadanos como: “Dios me la bendiga siempre Licenciada Clara Luz estaremos apoyándola en su Gobernatura...”, “Mi futura gobernadora”, “Tú tienes que gobernar Nuevo León”, “Futura gobernadora”, “ÁNIMO MI GOBER...DIOS LA BENDIGA”, “Saludos futura gobernadora bendiciones”, “GOBERNADORA!!!”.
- Ese mismo ocho de noviembre, publicó otro video en su cuenta de Facebook (Duración 2:03 minutos), en el que emite un mensaje y respecto del cual, diversos ciudadanos realizaron comentarios relativos a: “Felicidades Lic. Espero que con Usted, Nuevo León tenga más expectativas de crecer en economía, turismo y en más empleo “, “Muy bien alcaldesa, necesitamos a alguien como usted de gobernadora”, “ Lo mejor todo mi apoyo para gobernador”, “Nosotros la apoyamos para que se lance



como gobernadora tiene nuestro voto”, “Clara Luz para gobernadora #2021”, “VIVA LA LIC CLARA...NUESTRA PRÓXIMA GOBER”, “SI USTED SERÁ NUESTRA GOBERNADORA FELICIDADES”.

- **Medio de difusión.** Cuenta personal de Facebook a nombre del usuario Clara Luz Flores Carrales.

a.1. Contenido de los videos denunciados

a.1.1. Transmisión en vivo (Duración 4:40 minutos):

Buenas tardes, excelente domingo, ¿Cómo están? Quiero contarles lo que ha pasado con la reflexión de la que empezamos a platicar hace **tres meses**:



Hola a todos muy buen domingo, espero que la estén pasando muy bien, yo lo estoy aprovechando para hacer reflexión de cómo nos ha cambiado esta pandemia y qué es lo que tenemos de cambio con la pandemia, sé que vivimos momentos de grandes transformaciones. Hace apoco, **hace tres meses compartí con ustedes una reflexión sobre cuál debería de ser el mejor camino para seguir aportándole valor a Nuevo León**, hoy quiero refrendarles mi compromiso de congruencia, mi compromiso para que nuestros hijos y todos vivamos en paz, en un mundo mucho mejor, con mejores oportunidades de prosperidad y mejores condiciones de vida.

Les agradezco su preocupación, sus oraciones, sus bendiciones, porque **sí las necesito, requerimos de todos para hacer realidad el cambio** de rumbo que necesitan las familias **y todo Nuevo León**. **Las opciones que analizo** son opciones abiertas, transparentes, comprometidas con la gente, sin intereses ocultos o en donde los mismos de siempre tengan el control.

He buscado abrir nuevos caminos donde se respete la opinión de los nuevoleonenses donde la gente decida sin imposiciones de arriba, acuerdos populares o pactos en lo oscuro, esas opciones donde sólo deciden unos cuantos para favorecer sus intereses ¡No las necesitamos en Nuevo León!, son las mismas de siempre, sé que hay muchas personas en esos grupos que no están de acuerdo con eso, sin embargo, no se animan a alzar la voz por **falta de una alternativa de cambio seguro**, tenemos que dejar el miedo atrás y

seguir adelante unidos como una gran familia que enfrenta situaciones difíciles, **sí estoy dispuesta a ir por una nueva era de prosperidad y esperanza para Nuevo León,** lo haré **conservando mi condición ciudadana, libre y sin ataduras a los grupos de interés, lo haré de la mano de las mejores mujeres y hombres de todo Nuevo León,** garantizando que las oportunidades estén abiertas para todos, ya no queremos que sólo a los compadres de algunos les vaya bien.

He luchado toda mi vida contra esos grupos de interés y hoy no tengo porqué dejarlo de hacer. **Los invito a que formemos una gran alianza de todas las mujeres y hombres de bien por ese nuevo León** que queremos, para seguir avanzando debemos dejar atrás las divisiones, las confrontaciones, tenemos que formar un gran equipo **cuyo único objetivo sea iniciar una nueva era de prosperidad y bienestar para todas las familias de Nuevo León.**

Tenemos que unirnos, seremos un gran movimiento de mujeres y hombres por la renovación segura de Nuevo León.

Me siento con gran responsabilidad porque ustedes me han dado la confianza durante todo este tiempo y me la siguen dando, sé que necesitamos un vehículo con suficiente fortaleza y motor para llegar a la meta, porque si tenemos un vehículo conducido por los mismos de siempre, con fallas que le impidan avanzar o de un modelo tan viejo que no tiene compostura, corremos el riesgo de quedarnos tirados a la mitad del camino.

Debemos llegar a la meta todos unidos como un equipo ganador que somos, juguemos este partido en el equipo de Nuevo León aportando lo mejor de cada uno de nosotros, necesitamos jugar todos. Un delantero solo, por muchos goles que meta no gana partidos, necesita una buena defensa, un portero, entrenadores y los mejores directores técnicos porque nos necesita a todos.

Así que **hoy, te invito a ti, a que te sumes, los invito a todos** no importa el color ni el partido lo que importa es que queremos gente que le vaya bien a Nuevo León. **Merecemos un gobierno excepcional, que lo conformen ideas excepcionales y personas excepcionales.** Un **gobierno** que traiga la camiseta bien puesta de ese Nuevo León que queremos, un **gobierno** que toque positivamente la vida de todos los ciudadanos, un **gobierno** que garantice que a nuestros hijos y a todos nos vaya bien, un **gobierno** capaz, que no gobierne con ocurrencias e improvisaciones que sepa hacer el bien y hacerlo bien, ese es el Nuevo León que todos queremos, ¡Muchísimas gracias! Les mando un beso fuerte”.



a.1.2. Video titulado *Lo que quiero para #Nuevo León* (Duración 2:03 minutos)



Mi sueño es su Nuevo León en donde se garantice el bienestar de todas las familias y se respeten los derechos, los derechos de las mujeres, los derechos de los niños, de los jóvenes, los derechos de las familias, los derechos de los trabajadores, los derechos de las minorías y los derechos de los animales a no sufrir violencia, un Nuevo León incluyente que escuche y tome en cuenta a la gente, con servicios de salud, de calidad para todas las familias y que tomen acciones efectivas para enfrentar esta pandemia hoy y en un futuro, con total honestidad y transparencia, y que deje atrás la corrupción y las tranzas, con finanzas sanas, con reparto justo, equitativo y creatividad para hacernos de más recursos, con confianza y reglas claras para que los empresarios inviertan y generen valor en la sociedad, con una movilidad integral que asegure que todos vayamos de nuestras casas a nuestros trabajos sin perder tiempo, haciendo de Nuevo León el mejor lugar para vivir.

Con un desarrollo sostenible, económico, social, ambiental y humano, un gobierno centrado en las personas, no en los intereses de unos cuantos, con justicia y sin impunidad, que transita hacia el uso de energías limpias, mejorando la calidad del aire y garantizando el abasto de agua.

Un gobierno que promueva una educación innovadora y de calidad para todos, adaptada a la nueva realidad mundial de la cuarta revolución tecnológica, una educación que promueve la innovación, con conocimiento, tecnología y creatividad, para que nadie se quede atrás.

Un gobierno que elimine de una vez por todas la fábrica delinciente, que enfrente los problemas de inseguridad desde la raíz, sin corrupción y con justicia, que entienda y resuelva las adversidades por las que pasa una familia, que no le queda otra opción más que la delincuencia.

a.2. Conductas denunciadas

- **Promoción Personalizada.** Con la difusión de los videos, la denunciada pretende lograr un posicionamiento de su imagen y nombre ante la

SUP-JE-38/2021

ciudadanía, dejando claro su postura de participar en el próximo proceso electoral conteniendo para el cargo de Gobernadora del Estado de Nuevo León. Además, la difusión de esos videos no pertenece a los objetivos y funciones encomendadas a la servidora pública como alcaldesa de Escobedo, Nuevo León.

- **Actos anticipados de campaña.** El contenido de los promocionales denunciados se dieron dentro del proceso electoral 2020-2021 y se refieren a mensajes abiertos al público en general enviados claramente por la denunciada y reproducidos por poco más de 180,000 veces, lo que representa el 3.5% de la población de Nuevo León, en donde se advierte la promesa de realización de acciones en caso de ganar la elección, tales como el otorgamiento de servicios de salud, desarrollo económico, ambiental y social, educación, movilidad, justicia, combate a la corrupción.

Derivado de lo anterior, se solicitó el inicio de las investigaciones correspondientes para determinar si para las publicaciones denunciadas se utilizaron recursos públicos que estuvieran bajo responsabilidad de la denunciada.

b. Consideraciones del TENL

El TENL declaró inexistentes la comisión de actos anticipados de campaña (al no acreditarse el elemento subjetivo respecto del video-mensaje), y de promoción personalizada (el video denunciado no constituía propaganda gubernamental), así como la responsabilidad de Morena por tratarse de una cuestión accesoria.

Al efecto, consideró lo siguiente:

- **Acreditación de los hechos denunciados.** De la valoración de las pruebas quedó acreditado en el sumario:
 - La existencia y contenido de la transmisión en vivo y la publicación del video-mensaje (8 de noviembre de dos mil veinte).
 - Los mensajes se encontraban en el perfil de Facebook de la denunciada.
 - A la fecha de publicación, la denunciada tenía el cargo de alcaldesa de Escobedo.
 - Las publicaciones se realizaron antes del inicio del proceso electoral



local.

- **Los hechos imputados no permitieron concluir que los mensajes denunciados constituían propaganda gubernamental, por lo que, no eran susceptibles de vulnerar al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución general.**
 - Cobró relevancia que la plataforma donde se alojaban los mensajes denunciados correspondía al perfil personal de la denunciada.
 - Si bien el PRI solicitó el inicio de las investigaciones para conocer si se usaron recursos públicos, esa solicitud constituyó, en sí misma, el planteamiento de una duda y no la imputación de una conducta.
 - El hecho de que el emisor de un mensaje fuera un servidor público no implicaba de manera automática que el mensaje sea propaganda gubernamental, sino que ésta se configura atendiendo al contenido del mensaje.
 - De la denuncia, no se obtenía cuál sería el informe, logro de gobierno, avance o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios o compromisos cumplidos por parte de la denunciada (alcaldesa), ni se proporcionaba información respecto de los servicios públicos o programas sociales a su cargo.
 - El PRI tenía la carga de expresar con claridad y precisión los hechos que permitieran concluir que los mensajes denunciados constituían propaganda gubernamental.
 - Sin embargo, el PRI sólo sostuvo que el carácter de la emisora posibilita integrar la promoción personalizada en propaganda gubernamental.
 - Al no constituir propaganda gubernamental, los mensajes denunciados no vulneraban el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución general.
- **Actos anticipados**
 - Las expresiones utilizadas en la transmisión en vivo cuestionadas por el PRI, se trataban de afirmaciones genéricas y opiniones respecto:
 - El mejor camino para seguir aportándole a Nuevo León.
 - Se necesita de todos para cambiar el rumbo.
 - Hay personas que tienen miedo al cambio y que la denunciada es una ciudadana libre y sin ataduras a grupos de interés.
 - No se señala el tipo de alianza a la que invita a formar a hombres y mujeres, cuál sería su fin ni el papel que la denunciada tendría.
 - A la clase de gobierno que le gustaría a la denunciada, la clase de

personas que consideraba que lo deberían conformar y sus características.

- Respecto al video-mensaje, las manifestaciones denunciadas por el PRI constituían, por una parte, una visión personal de la denunciada de lo que le gustaría que mejorara en el Estado (salud, finanzas, educación) y el deseo de que se acabe la corrupción, malas prácticas y delincuencia.
- Del contenido de los mensajes no se advirtió de forma clara, objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad una finalidad electoral, sobre todo, porque no se indica cuál sería el papel de la denunciada o el rol a desempeñar; tampoco se advirtió una petición de apoyo para posicionarse en el cargo que se le atribuía.
- En cuanto a la afirmación del PRI de que los mensajes tuvieron diversa interacción con los usuarios de Facebook, se tenía que, la cantidad de visitas resultaba intrascendente porque los mensajes no constituían actos anticipados de campaña o precampaña, aunado a que el propio PRI no estableció la identidad de los emisores y la ubicación exacta de los correspondientes mensajes.
- Por tanto, resultaban inexistentes los actos anticipados de precampaña que denunció el PRI.

c. Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** del PRI es que se revoque la sentencia del TENL y se declaren actualizadas las infracciones relativas a actos anticipados de campaña y promoción personalizada atribuidos a la denunciada.

Al efecto, el PRI hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

- El TENL realizó una deficiente e incorrecta valoración de los hechos denunciados, elementos de caso y de los medios de convicción al omitir dilucidar que la intención de la denunciada era coaccionar a la ciudadanía a través de la indebida difusión de sus mensajes en la red social, así como posicionarse dentro de las preferencias del electorado antes del inicio formal de las campañas.
 - La denunciada aún era presidenta municipal cuando emitió y difundió los mensajes denunciados.
 - Las expresiones de la denunciada no son institucionales o con fines educativos, sino son su opinión respecto de la correcta forma de



- gobierno para Nuevo León.
- Se configuran los tres elementos de la propaganda personalizada, al encontrarse plenamente identificada la figura e imagen de la denunciada (personal), las expresiones se refieren a su persona (objetivo), y el proceso electoral se encontraba en etapa de preparación (temporal).
 - Se debió un análisis respecto de la proximidad del periodo electoral y la publicación de los videos, al provocarse una exposición que afectó la equidad en la contienda a la gubernatura.
 - La autoridad administrativa electoral incumplió con su deber de investigación y con el principio de exhaustividad, al no recabar vestigios de cualquier ilicitud, dejando la cara de la prueba sólo al denunciante.
 - El TENL fue omiso en pronunciarse sobre todos los aspectos planteados en la denuncia relativos a la desventaja que, frente a la ciudadanía, generaron los hechos denunciados, dejando de realizar un examen íntegro y sustancial de esos hechos.
 - La denunciada se benefició del posicionamiento adquirido a través de los videos desde antes del inicio formal de las campañas.
 - Si bien el TENL reconoció la existencia del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, pero dejó de advertir que también se actualizaba el personal porque, de las expresiones utilizadas, se veía la intención de la denunciada de competir a un cargo de elección.
 - La sentencia reclamada es contraria al principio de congruencia porque, además de no resolver sobre todas las cuestiones planteadas, permite establecer una clara violación a la normativa electoral en materia de actos anticipados y al principio de equidad en la contienda.
 - La sentencia reclamada se encuentra indebidamente fundada y motivada porque el TENL basó su determinación en razones ilegales e incorrectas, así como parciales e incorrectas.

Como puede advertirse, la **causa de pedir** del PRI se sustenta en que el TENL realizó una deficiente e incorrecta valoración de los hechos denunciados y los elementos del caso, en contravención a los principio de exhaustividad y congruencia de las sentencias, al dejar de investigar y resolver sobre todas la cuestiones planteadas.

d. Identificación del problema jurídico

La controversia por resolver consiste en determinar si el TENL (al declarar la inexistencia de las infracciones de promoción personalizada y actos anticipados de campaña que el PRI atribuyó a la denunciada por la publicación de una transmisión en vivo y un video-mensaje en su perfil de Facebook) analizó y valoró los videos-mensajes denunciados atendiendo al contexto de su emisión y difusión, ya iniciado el proceso electoral local.

e. Metodología

Dada su vinculación, los motivos de informidad hechos valer por el PRI, se analizarán de forma conjunta, sin que ello le genere perjuicio alguno³.

VII. DECISIÓN

a. Tesis de la decisión

Los planteamientos del PRI resultan **sustancialmente fundados** y suficientes para **revocar** la sentencia del TENL, para el efecto de que emita una nueva determinación en la que analice los hechos y conductas denunciadas en el contexto de su emisión y difusión, para estar en posibilidad jurídica de establecer si constituyen o no infracciones a la normativa electoral en materia de promoción personalizada y actos anticipados de campaña.

Lo anterior, toda vez que, el TENL realizó un deficiente análisis de las conductas y hechos denunciados, ya que, al determinar que no se actualizaba la promoción personalizada porque los video-mensajes no constituían propaganda gubernamental, ni los actos anticipados porque la expresiones destacadas en la denuncia de manera individual no eran expresas y manifiestas de llamado al voto, dejó de considerar el contenido de tales mensajes en su integridad, así como el contexto de su emisión y

³ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



difusión.

Por tanto, como lo aduce el PRI, la sentencia carece de una debida motivación, exhaustividad y congruencia.

b. Parámetro de control (marco normativo)

b.1. Promoción personalizada

En relación con la promoción personalizada y el ejercicio indebido de recursos públicos, el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución General establece que los servidores públicos de cualquier nivel y ámbito de gobierno tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El párrafo octavo del citado artículo 134 de la Constitución general constitucional exige que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que, en ningún caso, dicha propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el mismo tenor, los artículos 43 de Constitución local, así como 350, 370, fracción I, de la Ley electoral local prohíben, precisamente, a las y los servidores públicos de aquella entidad utilizar en la propaganda gubernamental elementos que impliquen promoción personalizada, de forma que, su transgresión se considera una infracción a la normativa electoral.

De acuerdo con los criterios de esta Sala Superior, el marco constitucional y legal tutela la equidad e imparcialidad que el artículo 134 de la Constitución general somete a las y los servidores públicos en el contexto de las contiendas electorales, a fin de salvaguardar sus principios rectores.

SUP-JE-38/2021

El propósito de tales principios rectores es establecer normas encaminadas a detener el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a un cargo de elección popular, e impedir la promoción de ambiciones personales de índole político⁴, para lo cual se exige a las personas que ocupan cargos públicos total imparcialidad en las contiendas electorales, por lo que debe cuidarse que los recursos públicos bajo su mando, sean estos materiales e inmateriales, se ejerzan según los fines constitucional y legalmente previstos, lo que lleva implícito el deber de cuidado respecto de los mismos, para evitar que terceras personas puedan darles un uso diferente, en detrimento de la equidad en la contienda.

En ese contexto, esta Sala Superior ha sustentado que para determinar si se está frente a propaganda personalizada de servidores públicos, debe atenderse los siguientes elementos⁵:

- Elemento personal o subjetivo: que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.
- Elemento objetivo o material: el cual impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar sí, de manera efectiva, revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.
- Elemento temporal: resulta relevante establecer si la promoción se efectuó ya iniciado el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

No obstante, debe tenerse presente que no toda propaganda que contenga la imagen, nombre o voz de una o un servidor público puede catalogarse como contraventora, en materia electoral, de lo previsto en el artículo 134

⁴ Sentencias emitidas por el Tribunal Pleno de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y acumulada, así como 42/2014 y acumuladas.

⁵ Jurisprudencia 12/2015. PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.



de la Constitución General. Para ello, se requiere determinar si los elementos que se contienen en tal propaganda constituyen una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

De forma que es insuficiente la inclusión del nombre, voz e imagen del servidor público en la propaganda para afirmar que se trata de promoción personalizada con el ánimo de influir en la contienda electoral o para posicionarse frente a la ciudadanía en un proceso electoral específico.⁶

Por el contrario, la obligación para las y los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno para utilizar los recursos públicos con fines institucionales y no se utilicen para incidir en la equidad en la contienda, no se limita exclusivamente a la difusión de propaganda gubernamental, sino que se extiende a toda actividad comunicativa, por medio de la cual, se pueda generar alguna influencia o injerencia en el electorado⁷.

Al respecto, la SCJN ha señalado que de los debates legislativos de la reforma constitucional de dos mil diecisiete se advierte la intención del Órgano Revisor de la Constitución de establecer en sede constitucional, normas en caminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a cargo de elección popular, así como para promover ambiciones personales de índole política.⁸

De esta manera, el ilícito electoral de promoción personalizada de una o un servidor público puede actualizarse aun cuando no se trate de propaganda gubernamental, en la medida que, el valor jurídicamente protegido es la equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda, al garantizarse que tales servidores públicos indebidamente utilicen su imagen, nombre o recursos públicos bajo su resguardo para tratar de incidir en la competencia

⁶ Sentencia emitidas en los expedientes SUP-RAP-43/2009, SUP-JRC-45/2016 y SUP-JE-30/2019.

⁷ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-139/2019.

⁸ Sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

electoral.

b.2. Especial deber de cuidado

Esta Sala Superior ha reiterado que las disposiciones contenidas en los principios de imparcialidad y neutralidad al que están sujetos los servidores públicos tienen como finalidad sustancial evitar una influencia indebida de tales servidores públicos en las contiendas electorales.⁹

La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad encuentra sustento en la necesidad de preservar la condiciones de equidad en la contienda electoral, lo que significa que el cargo que ostentan no se utilice para afectar la voluntad del electorado a favor o en contra de una candidatura, partido político o de ellos mismos.¹⁰

De esta manera, los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política del país, siempre que con ello no se abuse del cargo que ostentan para posicionar a determinada candidatura o se distorsionen las condiciones de equidad en la contienda electoral.¹¹

Las y los servidores públicos tienen un especial deber de cuidado para que, en el desempeño de sus funciones, eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.¹²

En ese contexto, la naturaleza y/o calidad del servidor público es relevante para evaluar el especial deber de cuidado que deben observar con motivo

⁹ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-REP-183/2020.

¹⁰ Tesis L/2015. ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 56 y 57.

¹¹ Sentencias emitidas en los expedientes SUP- REP-21/2018 y SUP-RE-139/2019.

¹² Jurisprudencia 19/2019. PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 29 y 30.



de sus funciones, de forma que las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada servidor público.

Por tanto, para evaluar si un acto realizado por algún servidor o servidora pública afecta o incide injustificadamente en alguna contienda electoral, debe tenerse en cuenta lo siguiente:¹³

- El cargo, el poder público al que se adscribe, el nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o personal a su cargo.
- Las funciones que ejerce, la influencia y el grado de representatividad del Estado o entidad federativa.
- El vínculo con un partido político o una preferencia electoral, de entre otros elementos que permiten generar inferencias válidas de un posible desempeño indebido de sus funciones públicas.

b.3. Actos anticipados

Esta Sala Superior ha sustentado que para que un acto pueda ser considerado como “anticipado de campaña” y, por ende, sea susceptible de ser jurídicamente reprochable por infringir la normativa aplicable, es necesario que se acredite la existencia de tres elementos de forma concurrente, en el entendido que, **con uno solo que se desvirtúe**, no se tendrá por actualizado el tipo sancionador respectivo. Dichos elementos son los siguientes¹⁴:

- **Personal.** Que los actos sean susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos,

¹³ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-183/2020.

¹⁴ Elementos establecidos por la Sala Superior, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010.

de manera que se atiende al sujeto, cuya posibilidad de infracción a la norma electoral está latente.

- **Temporal.** Que los actos ocurran antes del inicio formal de las campañas.
- **Subjetivo.** Se refiere a la finalidad para la realización de actos anticipados de campaña política, entendida como la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político o posicionamiento de un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular.

Respecto al elemento subjetivo, la jurisprudencia de la Sala Superior ha establecido diversos requerimientos para que se actualice, que consisten en la necesidad de que existan manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, por lo que se debe verificar lo siguiente¹⁵:

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

En relación con lo que podrían considerarse como manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo que pudieran configurar actos anticipados de campaña, esta Sala Superior tiene el criterio relativo a que el análisis de los elementos explícitos de los mensajes 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

¹⁵ Jurisprudencia 4/2018. 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). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.



y sus demás características expresas a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien (como lo señala la jurisprudencia) un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.

En efecto, 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.

Lo anterior busca cumplir dos propósitos: el primero consiste en evitar conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales, y el segundo tiene como fin realizar un análisis mediante criterios objetivos¹⁶.

b.4. Libertad de expresión en redes sociales

La Sala Superior ha señalado que dadas las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios¹⁷.

Esto, porque las redes sociales permiten la comunicación directa e indirecta entre los usuarios, por lo cual hay una presunción de que lo que difunden lo hacen de manera espontánea, a fin de maximizar la libertad de expresión

¹⁶ Ver SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021.

¹⁷ Jurisprudencia 19/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 33 y 34.

SUP-JE-38/2021

en el contexto del debate político¹⁸.

No obstante, la Segunda Sala de la SCJN¹⁹ ha sustentado que, si bien la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información se han potencializado gracias a las oportunidades de fácil acceso, expansión e inmediatez que el Internet y las redes sociales brindan, debe reconocerse, también, la posible comisión de abusos dentro de los medios virtuales que se ven agravados por las mismas razones.

De esta manera, las interacciones dentro de la comunidad digital no pueden ser ajenas a los límites y estándares de protección a los derechos fundamentales, y, en el caso de la materia electoral, a los principios de equidad en la contienda, imparcialidad y neutralidad.

En ese contexto, las autoridades electorales deberán analizar cuándo las personas aspirantes, precandidatas o candidatas, así como los servidores públicos están externando opiniones o cuándo están, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones en el marco de una contienda electoral específica.

A partir de ello se podrá determinar si incurren en alguna prohibición en materia electoral.

Lo anterior, porque aun cuando las publicaciones y manifestaciones hechas a través de las redes sociales cuentan con una presunción de espontaneidad al amparo de la libertad de expresión y derecho a la información, tal protección no puede tener el alcance de tolerar aquellas dirigidas a vulnerar los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad

¹⁸ Jurisprudencia 18/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 34 y 35.

¹⁹ Tesis: 2a. XXXVIII/2019 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE LOS USUARIOS. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 67, junio de 2019, Tomo III, página 2327.



que rigen las contiendas electorales.

En efecto, se deben analizar tanto el contenido como el contexto en el que se difunden determinados mensajes a través de las redes sociales, para poder determinar si efectivamente constituyen un ejercicio legítimo de interacción entre usuarios de esas redes sociales a partir de las opiniones, comentarios o información compartida por el emisor del mensaje, o si, por el contrario, se trata de un intento de evadir las restricciones que el modelo de comunicación política impone para garantizar los señalados principios rectores de neutralidad, imparcialidad y equidad rectores de la función electoral.

Sin embargo, conforme al especial deber de cuidado de las personas servidoras públicas frente a las contiendas electorales, estas tienen que ser prudentes en sus discursos, mensajes o expresiones que utilicen en sus publicaciones en las redes sociales, incluso aquellas que en apariencia se tratan de opiniones, precisamente, para evitar incidir indebidamente en tales contiendas.

Los límites a la intervención o participación en los comicios de las personas que ocupan cargos públicos no constituyen una restricción indebida a su libertad de expresión porque con su actuación no pueden inferir en el ejercicio de otros derechos como lo son los político-electorales de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.²⁰

c. Análisis del caso (justificación de la decisión)

El PRI basa sus motivos de inconformidad en que la sentencia reclamada es contraria a los principios de exhaustividad y congruencia porque el TENL realizó una deficiente valoración de los hechos denunciados y de los elementos del caso, al dejar de investigar y analizar todas las cuestiones planeadas.

²⁰ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-105/2014 y SUP-REP-139/2019.

El planteamiento es **sustancialmente fundado** porque, efectivamente, el TENL dejó de analizar el contexto en el cual se emitieron y difundieron los video-mensajes denunciados, al realizar un examen parcial de los elementos del caso, pues para declarar la inexistencia de las infracciones desestimó la promoción personalizada por el hecho de que los mensajes no constituirían propaganda gubernamental, en tanto que, tratándose de actos anticipados se limitó a examinar las expresiones destacadas en la denuncia, dejando de considerar el contexto integro de la emisión y difusión de los video-mensajes.

Esta Sala Superior ha sustentado que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar.²¹

Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.²²

Esta misma Sala Superior ha sustentado, en relación con los PES, que el principio de intervención mínima, que rige en el Derecho Penal, se inscribe

²¹ Jurisprudencia 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

²² Jurisprudencia 12/2001. EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.



en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral y convive con otros postulados de igual valor como son: legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expedites.

Su inclusión en la normativa electoral no implica que las autoridades electorales instructoras de los PES desplieguen una investigación incompleta o parcial, porque, en esencia, la intervención mínima busca un balance o equilibrio con otros derechos fundamentales indispensables en la dinámica de la investigación.²³

En el caso, el PRI denunció la posible comisión de promoción personalizada y actos anticipados por parte de la denunciada quien en ese momento se desempeñaba como presidenta municipal.

Se debe destacar que está fuera de toda controversia la existencia, temporalidad y forma en que ocurrieron las conductas denunciadas, así como el hecho de que cuando se publicaron los hechos denunciados la denunciada se desempeñaba como presidenta municipal de Escobedo.

Para desestimar la promoción personalizada denunciada, el TENL señaló:

- Cobraba relevancia que la plataforma donde se alojaban los mensajes denunciados correspondía al perfil personal de la denunciada en Facebook.
- Si bien el PRI solicitó el inicio de las investigaciones para conocer si se utilizaron recursos públicos, tal solicitud constituía, en sí misma, el planteamiento de una duda y no la imputación de una conducta.
- Si bien los mensajes se emitieron por la denunciada en su carácter de alcaldesa, tales mensajes no constituían propaganda gubernamental.
- Correspondía al PRI expresar con claridad y precisión los hechos que permitieran concluir que los mensajes denunciados constituían propaganda

²³ Tesis XVII/2015. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 62 y 63.

gubernamental.

En relación a la infracción de actos anticipados, el TENL:

- Analizó de manera individual las frases, manifestaciones o expresiones dichas por la denunciante en los dos videos publicados en su perfil de Facebook.
- En cada caso, estableció que se trataba de opiniones o afirmaciones genéricas que no podían considerarse como manifestaciones explícitas o inequívocas respecto de su finalidad electoral, al no constituir llamados al voto a favor en contra de alguna opción política, se publicitara una plataforma electoral o se posicionara a la emisora con la finalidad de obtener una candidatura.
- Como los mensajes no constituían actos anticipados, resultaba intrascendente la interacción que pudieron tener los usuarios de la red social.

c.1. Promoción personalizada

De la sentencia controvertida no se advierte un análisis integral de las expresiones contenidas en los mensajes denunciados, ni del contexto en el que se emitieron, para poder determinar fehacientemente si la finalidad última de tales mensajes fue precisamente la promoción personal de la denunciada.

En efecto, a partir del contexto en el que se manifestó la aspiración de la denunciada de ser precandidata y candidata a la gubernatura, así como del cargo de presidenta municipal que desempeñaba y que el proceso electoral ya había iniciado al momento cuando los emitió, el TENL debió analizar la totalidad de las expresiones vertidas en los mensajes (tanto en lo individual como en su conjunto) para determinar si tenían como objetivo último un posicionamiento frente a la ciudadanía con fines electorales como una aspirante a la gubernatura, lo que podría actualizar tanto una indebida promoción personalizada como la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña.

De esta manera, contrario a lo señalado por el TENL, el hecho de que los mensajes denunciados no fueran propaganda gubernamental no implica,



por sí mismo, que tampoco puedan constituir promoción personalizada de la entonces servidora pública.

Como se estableció en apartados anteriores, esta Sala Superior ha establecido que la obligación para las y los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno para utilizar los recursos públicos con fines institucionales y no se utilicen para incidir en la equidad en la contienda, no se limita exclusivamente a la difusión de propaganda gubernamental, sino que se extiende a toda actividad comunicativa, por medio de la cual, se pueda generar alguna influencia o injerencia en el electorado.

Ello, porque la intención de la normativa constitucional y legal es impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a cargo de elección popular, así como para promover ambiciones personales de índole política.

Por tanto, el ilícito electoral de promoción personalizada de una o un servidor público puede actualizarse aun cuando no se trate de propaganda gubernamental, en la medida que, el valor jurídicamente protegido es la equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda, al garantizarse que tales servidores públicos indebidamente utilicen su imagen, nombre o recursos públicos bajo su resguardo para tratar de incidir en la competencia electoral.

Por tanto, al desestimar la infracción denunciada por el PRI, el TENL no realizó un examen exhaustivo, en la medida que, se limitó a declarar que, como no se trataba de propaganda gubernamental, no se podría actualizar la promoción personalizada, dejando de lado el examen del contenido de los mensajes en relación con el contexto en el que se emitieron y difundieron.

Aun cuando el TENL tuvo por acreditadas la temporalidad de la emisión de los mensajes, así como que en ellos aparecía la imagen y nombre de la denunciada y su calidad de servidora pública, contrario a lo por él señalado, dejó de tomar en cuenta que los mensajes se publicaron iniciado el proceso

SUP-JE-38/2021

electoral local²⁴, así como que, de acuerdo con las constancias de autos, la propia denunciada era precandidata de Morena a la gubernatura.

Si bien como señala el TENL es insuficiente que el emisor de un mensaje sea una servidora o servidor público para considerar que se trata de promoción personalizada, se equivoca cuando establece que el ilícito electoral de promoción personalizada sólo se actualiza cuando se trata de propaganda gubernamental.

Por el contrario, para poder determinar si los mensajes de los servidores públicos pueden o no tener impacto en la materia electoral, se requiere analizar tanto el contenido de esos mensajes (expresiones) como el contexto de su emisión y difusión (circunstancias de modo, tiempo y lugar), para estar en posibilidad de establecer si se acreditan los elementos personal, objetivo temporal de la promisión personalizada.²⁵

De manera que, se le impuso al PRI una carga argumentativa injustificada, porque, si bien en términos del artículo 371, apartado 2, incisos d) y e), de la Ley electoral local, en las respectivas denuncias deben narrarse de forma clara y expresa los hechos en los que se basa y deben estar acompañadas de las correspondientes pruebas, lo cierto es que, el aspecto central de esas denuncias es la exposición de hechos probablemente constitutivos de infracciones en el ámbito electoral, con independencia como sean calificados o presentados por el denunciante.

A pesar de que es favorable que la narrativa sea lo más clara posible, no es exigible que los hechos se presenten de determinada forma (por ejemplo,

²⁴ El proceso electoral local inició el siete de octubre de dos mil veinte (<https://www.ceenl.mx/pe2020/docs/Calendario%20Electoral%202020-2021%20modificacion%20apoyos%20ciudadanos.pdf>), en tanto que los mensajes denunciados se emitieron y publicaron en el perfil de Facebook de la denunciada el ocho de noviembre de ese mismo año.

²⁵ Jurisprudencia 12/2015. PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.



en un apartado específico o conforme a una estructura). Las imprecisiones o defectos atribuibles al denunciante no deben llevar necesariamente a que se deje de analizar de manera exhaustiva el objeto de la queja, siempre que puedan subsanarse con los demás datos o elementos que se aporten.²⁶

Entonces, en un PES es inviable que el TENL condicione su análisis a exigir al denunciante que desarrolle los motivos por los que considera que los hechos o conductas denunciadas constituyen una infracción en el ámbito electoral, porque, como se ha señalado, la Ley electoral local sólo exige que se exponga de manera expresa y clara los hechos para que, a partir de ellos y de las pruebas ofrecidas, aportadas y recabadas, la autoridad jurisdiccional resuelva de forma exhaustiva se materializa o no la infracción denunciada.

En el caso, el TENL estableció que el PRI tenía la carga de expresar con claridad y precisión los hechos que permitieran concluir que los mensajes denunciados eran propaganda gubernamental, pero que en su denuncia no se contenía tal narración, sino que sólo se sostenía que el carácter de servidora pública actualizaba la propaganda personalizada.

Se estima que tal consideración no se encuentra ajustada a Derecho, porque el PRI, en su denuncia, narró los hechos en los que se basaba, identificó las conductas denunciadas, así como a la probable responsable. Asimismo, narró las razones del porqué, desde su perspectiva, se actualizaban las infracciones de promoción personalizada y actos anticipados.

De manera que, el TENL partió de la premisa equivocada al establecer que el PRI debía explicar los motivos por los que consideraba que las publicaciones denunciadas constituían propaganda gubernamental de promoción personalizada, cuando lo cierto es que, en la denuncia se establecieron las condiciones fácticas suficientes para dirigir la

²⁶ Sentencia emitida en el expediente SUP-JE-36/2021.

SUP-JE-38/2021

correspondiente actuación de las autoridades electorales locales.

El TENL efectuó un análisis incompleto e insuficiente de la denuncia presentada por el PRI, porque (al considerar erróneamente que la promoción personalizada sólo se puede actualizar cuando se trata de propaganda gubernamental) dejó de examinar el contenido de las publicaciones denunciadas, así como el contexto de su emisión y difusión. Pasando por alto que:

- Al momento de publicar los videos, la denunciada se desempeñaba como presidenta municipal y ya había iniciado el proceso electoral local.
- Cuando se presentó la denuncia, la denunciada era precandidata de Morena a la gubernatura.
- La difusión de los mensajes en la red social o su trascendencia a medios de comunicación.
- La interacción con los demás usuarios de la red social.
- Que la protagonista única y preponderante de los mensajes era la denunciada (servidora pública).

En ese mismo tenor, contrario a lo señalado por el propio TENL la petición del PRI de iniciar la indagatoria correspondiente para conocer si se utilizaron recursos públicos no era el planteamiento de una duda, sino la imputación directa de una conducta.

En efecto, como se ha señalado, el PRI denunció la probable comisión del ilícito electoral de promoción personalizada atribuida a la denunciante en su calidad de presidenta municipal; asimismo, expuso en su denuncia los hechos en los que se basaba tal denuncia y aportó los elementos de prueba para soportar su dicho.

Petición que era congruente con las conductas denunciadas, así como con los hechos señalados en la denuncia, en la medida que, lo señalado por el PRI era acreditar que, con la difusión de los video-mensajes denunciados, la denunciada incurrió en promoción personalizada, al tener la intención de posicionar su nombre e imagen entre los electores, aprovechando su condición de presidenta municipal.



Mediante acuerdo de veintitrés de enero de este año, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Estatal Electoral ordenó que se girara oficio al secretario del ayuntamiento de Escobedo para que informara si se utilizaron recursos públicos, humanos y/o materiales de la administración pública municipal para las publicaciones denunciadas y, en su caso, remitiera la correspondiente documentación, así como que, en cumplimiento, el referido secretario informó que no se utilizaron recursos públicos²⁷.

Sin embargo, el TENL no consideró si tal diligencia era suficiente para analizar y demostrar si, de los hechos expuestos en la denuncia, se actualizaba alguna infracción en el ámbito electoral, al limitarse a señalar que la petición de una indagatoria era el planteamiento de una duda, así como que no se actualizaban

Por tanto, como lo señala el PRI en su demanda, se estima que, respecto de la infracción de promoción personalizada, el TENL realizó un análisis carente de exhaustividad y congruencia, al dejar de examinar el contenido de los mensajes, así como el contexto de su emisión y difusión.

c.2. Actos anticipados

Como se ha reiterado, el TENL se limitó a analizar las frases que el PRI destacó en su denuncia respecto de los videos publicados por la denunciada para concluir que se trataban de meras opiniones de quien las emitía, sin que se percibiera con claridad, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad, una finalidad.

Contrario a esa forma de analizar los hechos, el Tribunal local debió analizar el contexto integral y las particularidades de los video-mensajes difundidos, a fin de estar en posibilidad de determinar si constituyen o contienen un equivalente funcional en busca de un apoyo electoral.

Ciertamente, el TENL se limitó a verificar carente de exhaustividad si las

²⁷ Mediante oficio recibido ante la autoridad instructora el veintisiete de enero.

SUP-JE-38/2021

expresiones resaltadas en la denuncia constituían manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo y/o llamamiento directo al voto a su favor o en contra de alguna otra opción política²⁸.

Esta Sala Superior ha sustentado que el estudio de los elementos explícitos no consiste en una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que incluye necesariamente el análisis del contexto integral de la propaganda y las demás características expresas para determinar si las expresiones denunciadas constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.²⁹

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

Lo anterior, tiene la finalidad de evitar, por un lado, conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida o bien encubierta, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales y, por otro, realizar un análisis mediante criterios objetivos.

Con base en lo anterior, 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.

²⁸ Jurisprudencia 4/2018. 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). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

²⁹ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-165/2017, SUP-RAP-34/2011 y SUP-REP-700/2018.



En el referido contexto, se estima que el TENL realizó un examen parcial de los elementos que conforman los video-mensajes denunciados, al limitar su análisis a verificar si las expresiones resaltadas por el PRI en su denuncia constituían de forma manifiesta, unívoca y explícita un llamado al voto.

Por lo que, el referido TENL dejó de examinar el contexto de la emisión y difusión de los mensajes, para poder determinar si de su contenido podía advertirse la intención de la denunciada de anunciar que se postularía a un cargo de elección popular y, con ello, si se estaría posicionando indebidamente en el electorado antes del inicio de las precampañas y campañas electorales.

El TENL pasó por alto que la denuncia consistió en una posible exposición mediática de la denunciada, al menos en redes sociales, bajo el argumento del PRI de que la denunciada aprovechó su posición como presidenta municipal para obtener una ventaja indebida en el electorado previo al inicio de las campañas electorales.

Tal denuncia obligaba al TENL a analizar los hechos y conductas denunciadas en su integridad y no de forma parcial y particularizada de las expresiones utilizadas, a efecto de establecer sí, efectivamente, existía esa posible exposición mediática.

Así, el TENL no debió limitarse a verificar si las expresiones utilizadas por la denunciada y resaltadas en la denuncia eran o no manifestaciones que abierta y objetivamente denotaran la intencionalidad de ser un llamado al voto a su favor, sino que debió analizar la integridad de los mensajes denunciados en el contexto de su emisión y difusión, incluida la interacción con los demás usuarios de la red social, para estar en posibilidad de establecer la existencia o no de equivalentes en busca del apoyo del electorado hacia su personal proyecto político, que se materializó con la candidatura a la gubernatura.

Esto es, el TENL debió analizar de forma exhaustiva y congruente con lo que se denunció, los mensajes de la denunciada como un todo y en el contexto de su difusión y eventos externos, para poder establecer si las

SUP-JE-38/2021

expresiones utilizadas en los mensajes constituirían o no una afectación al principio de equidad en la contienda.

En ese orden, el TENL debió tener en cuenta, como lo señala el PRI, al menos:

- El carácter de la denunciada como presidenta municipal.
- El valor que podría tener la imagen e identificación de la denunciada por parte de la ciudadanía como una opción política.
- La interacción con los demás usuarios de la red, particularmente, aquellas que la señalan como gobernadora o futura gobernadora.
- Los mensajes se emitieron ya iniciado el proceso electoral local y previo al inicio de las precampañas y campañas electorales.
- En su caso, la existencia de mensajes similares previos o posteriores que pudieran denotar una estrategia de comunicación tendente a posicionar la imagen de la denunciada.

En consecuencia, respecto de la infracción de actos anticipados atribuidos a la denunciada, también el TENL realizó un defectuoso análisis de los hechos, conductas y elementos del expediente.

d. El TENL realizó una indebida valoración de los hechos denunciados (decisión o conclusión)

Toda vez que el TENL se limitó a desestimar las infracciones denunciadas por considerar que los mensajes denunciados no constituirían propaganda gubernamental (promoción personalizada), y que las frases destacadas en la denuncia no eran un llamado expreso y unívoco de apoyo electoral (actos anticipados), tal como lo señala el PRI, el análisis que realizó de los hechos y conductas denunciadas, así como de los elementos de autos, se encuentra indebidamente motivado.

Lo anterior porque realizó un examen de tales conductas y hechos carente de congruencia con lo denunciado y falta de exhaustividad, al dejar de considerar la integridad de las expresiones utilizadas en los mensajes denunciados, así como el contexto de su emisión y difusión.

De ahí que, los motivos de inconformidad hechos valer por el PRI sean



sustancialmente fundados.

VIII. DETERMINACIÓN Y EFECTOS

Al resultar sustancialmente fundados los motivos de informidad del PRI y haberse demostrado que el TENL realizó un análisis carente de exhaustividad y congruencia de las conductas y hechos denunciados, se debe **revocar** la sentencia reclamada para el efecto de que emita una nueva sentencia en la que, en plenitud de jurisdicción, analice de forma contextual las conductas denunciadas, y determine lo que considere ajustado a Derecho.

Lo anterior, sin perjuicio de que, en ejercicio de sus facultades, ordene la realización de mayores diligencias probatorias, si lo estima necesario.

Conforme con lo razonado, se

IX. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia reclamada para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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