

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-53/2019

**RECURRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIADO:** ALEXANDRA  
DANIELLE AVENA KOENIGSBERGER;  
JULIO CÉSAR CRUZ RICARDEZ Y  
REGINA SANTINELLI VILLALOBOS

Ciudad de México, a veintinueve de mayo de dos mil diecinueve

**Sentencia definitiva** mediante la cual se **revoca** el fallo dictado en el expediente SRE-PSC-34/2019 y su acumulado SRE-PSL-8/2019, a través del cual la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la inexistencia de los hechos denunciados por MORENA, consistentes en la supuesta realización de actos anticipados de campaña por parte del ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez y las asociaciones “Sumamos por Puebla” y “Profética, Casa de la Lectura”; así como en contra de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, por responsabilidad indirecta.

Esta determinación encuentra sustento –esencialmente– en que la Sala Especializada no llevó a cabo un análisis de los hechos denunciados a la luz de la línea jurisprudencial que esta Sala Superior ha desarrollado en cuanto a los elementos que configuran los actos anticipados de campaña. De ahí que esta Sala Superior determine que lo conducente es revocar la sentencia impugnada a fin de que la Sala Especializada emita una nueva

en donde observe y aplique lo que esta Sala Superior ha establecido en cuanto a la infracción denunciada.

**CONTENIDO**

GLOSARIO..... 2  
1. ANTECEDENTES ..... 2  
2. COMPETENCIA ..... 4  
3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA ..... 4  
4. ESTUDIO DE FONDO..... 6  
    4.1. Planteamiento del problema..... 6  
    4.2. Decisión de esta Sala Superior ..... 12  
5. RESOLUTIV ..... 18

**GLOSARIO**

<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>MC:</b>	Movimiento Ciudadano
<b>MORENA:</b>	Movimiento de Regeneración Nacional
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional
<b>PRD:</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>Sala Especializada:</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la Ciudad de México

**1. ANTECEDENTES**

Del escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente se desprenden los siguientes hechos que resultan relevantes para el estudio de este caso:

**1.1. Convocatoria de la Elección Extraordinaria en Puebla.** El treinta de enero del dos mil diecinueve la legislatura local emitió la convocatoria para la elección extraordinaria en Puebla, en donde se elegirá la Gubernatura y cinco ayuntamientos.

El seis de febrero siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral asumió la organización total de estas elecciones.

Se destacan las siguientes fechas relevantes en relación con la elección a la gubernatura de esa entidad: *i)* las precampañas se realizaron del veinticuatro de febrero al cinco de marzo; *ii)* el periodo de campañas electorales está comprendido del treinta y uno de marzo al veintinueve de mayo, y *iii)* la jornada electoral tendrá lugar el siguiente dos de junio.

**1.2. Presentación de una queja ante la Junta Local del INE en Puebla.**

El ocho de marzo pasado, el representante propietario de MORENA denunció a Enrique Cárdenas Sánchez, por la realización de actos anticipados de campaña, con motivo de una rueda de prensa celebrada **el siete de marzo**, por medio de la cual se posicionó como candidato a la gubernatura de Puebla. Además, también denunció al PAN, PRD y MC por responsabilidad indirecta.

**1.3. Presentación de una queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.**

El doce de marzo pasado, Javier Espinosa Carrasco -militante de MORENA- presentó una queja en contra de Enrique Cárdenas Sánchez y las asociaciones “Sumamos por Puebla” y “Profética, Casa de la Lectura”, por actos anticipados de campaña por la invitación a, y realización de dos ruedas de prensa llevadas a cabo **el cinco y siete** de marzo, en las que se presentó y posicionó a Enrique Cárdenas Sánchez como el mejor candidato.

Además, también denunciaron al PAN, PRD y MC por responsabilidad indirecta.

**1.4. Trámite y resolución ante la Sala Especializada.** Una vez sustanciadas ambas quejas y remitidas a la Sala Especializada para su resolución, el ocho de mayo ésta dictó sentencia en el sentido de declarar inexistentes los actos anticipados de campaña por parte de Enrique Cárdenas Sánchez y de las asociaciones denunciadas. Asimismo, determinó que no había responsabilidad indirecta del PAN, PRD y MC.

**1.5. Interposición de un recurso.** El doce de mayo siguiente, Juan Pablo Cortés Córdova, en su carácter de representante propietario de MORENA ante el Consejo Local del INE en Puebla, presentó un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia identificada en el punto anterior.

**1.6. Turno y tramitación del recurso.** El trece de mayo, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente en el que se actúa y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien –en su momento– realizó el trámite correspondiente.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el presente recurso, pues se interpone en contra de una sentencia de la Sala Especializada. Lo anterior encuentra fundamento en los artículos 99, fracción X, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso a), y 2, de la Ley de Medios.

## **3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

Se considera que el medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), y 109, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, en relación con el artículo 110 del mismo ordenamiento, tal como se razona en los siguientes párrafos.

**3.1. Forma.** En el escrito de demanda se cumplen los requisitos de forma contemplados en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, en atención a que: *i)* fue presentada por escrito en la Oficialía de Partes de la Sala Especializada; *ii)* se identifica al partido recurrente (MORENA) y consta el nombre y la firma de quien interpuso el recurso en su representación (Juan Pablo Cortés Córdova); *iii)* se identifica el acto reclamado (sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-34/2019) y la autoridad responsable del mismo (Sala Especializada), y *iv)* se exponen los hechos en los que se sustenta el recurso y se desarrollan los argumentos mediante los cuales se intenta justificar su pretensión.

**3.2. Oportunidad.** El recurso se interpuso en el plazo de tres días previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

La sentencia impugnada se notificó de manera personal al representante de MORENA ante el Consejo Local del INE **el nueve de mayo** del presente año<sup>1</sup>. De esta manera, partiendo de que durante los procesos electorales todos los días son hábiles, en términos del párrafo 1 del artículo 7 de la Ley de Medios, el plazo para interponer el recurso finalizó **el doce de mayo**. Debido a que el escrito de demanda se presentó ese día, se tiene por cumplido este requisito procedimental.

**3.3. Legitimación y personería.** MORENA tiene legitimación para interponer el recurso, ya que es un partido político nacional que actúa a través de un representante legítimo, debido a que Juan Pablo Cortés Córdova es su representante ante el Consejo Local del INE en Puebla<sup>2</sup>. Además, fue este ciudadano quien inicialmente promovió la queja ante la

---

<sup>1</sup> Según consta en la cédula de notificación personal.

<sup>2</sup> También cabe destacar que es aplicable el mismo razonamiento que sostiene la jurisprudencia 15/2009, de rubro **“PERSONERÍA. SE RECONOCE AL REPRESENTANTE DEL PARTIDO POLÍTICO ACREDITADO ANTE UN ÓRGANO DESCENTRADO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES RELACIONADAS CON LA QUEJA QUE INTERPUSO”**. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 34 y 35. En la tesis se sostiene que “el representante partidista que presentó la queja o denuncia está legitimado para promover el recurso de apelación, aun cuando se trate de un órgano distinto a aquel ante el que se encuentra registrado, porque al ser quien instó para el respectivo procedimiento **sancionador**, es el que se encuentra facultado para intervenir durante la tramitación y, en consecuencia, controvertir la determinación final”.

Junta Local Ejecutiva, resuelta por la Sala Especializada, quien reconoce la personería del ciudadano señalado. Lo anterior con fundamento en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

**3.4. Interés jurídico.** El partido tiene interés jurídico para recurrir la sentencia de fondo de la Sala Especializada, porque fue quien presentó la denuncia ante el Consejo Local del Instituto en Puebla<sup>3</sup>.

Además, en su denuncia, MORENA planteó la materialización de hechos que –a su consideración– suponen infracciones electorales que afectan la equidad en la contienda para la gubernatura del estado de Puebla.

**3.5. Definitividad.** Se cumple con esta exigencia porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el único medio de impugnación idóneo para controvertir una sentencia emitida por la Sala Especializada respecto a una denuncia, de conformidad con el artículo 109 de la Ley de Medios.

## **4. ESTUDIO DE FONDO**

### **4.1. Planteamiento del problema**

La presente controversia tiene su origen en las denuncias presentadas por MORENA y por un militante de este partido, respectivamente, en donde denunciaron a Enrique Cárdenas, así como a las asociaciones “Sumamos por Puebla” y “Profética, Casa de la Lectura” por la realización de actos anticipados de campaña. También se denunció a los partidos políticos PAN, PRD y MC por responsabilidad indirecta.

Concretamente, los hechos denunciados fueron dos ruedas de prensa celebradas el cinco y siete de marzo en una librería de la ciudad de Puebla llamada “Profética, Casa de la Lectura”, en la cual participó

---

<sup>3</sup> Con base en lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 465 de la LEGIPE y en la tesis XLII/99, de rubro **“QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL”**. Disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, páginas 66 y 67.

Enrique Cárdenas, así como representantes de “Sumamos por Puebla” y, en la del siete de marzo, también participaron representantes del PAN, PRD y MC.

Entre otras cuestiones, en esa rueda de prensa se mencionó la posibilidad de que Enrique Cárdenas fuera el candidato común para distintos partidos políticos que aceptaran su candidatura, de la mano de la asociación “Sumamos por Puebla”. Si bien, este evento se cubrió y difundió por algunos medios de comunicación, especialmente por la prensa, se advierte que el mensaje que trascendió fue la presentación de la candidatura común por parte del PAN, el PRD y MC, así como las referencias que Enrique Cárdenas hizo respecto de las gestiones de Moreno Valle<sup>4</sup>.

Es importante señalar que el seis de marzo -esto es, un día después de la primera rueda de prensa y un día antes de la segunda- el Comité Ejecutivo Nacional del PAN aprobó las providencias SG/035/2019<sup>5</sup> por medio de la cual se autorizó a Enrique Cárdenas Sánchez la participación en el proceso de designación a la candidatura a gobernador de Puebla. Posteriormente, el siete de marzo a las 15 horas, ese mismo órgano partidista acordó aprobar la candidatura de Enrique Cárdenas al cargo de gobernador de Puebla<sup>6</sup>. Finalmente, el convenio de candidatura común celebrado entre el PAN, MC y PRD fue aprobado por el Consejo Local del INE en Puebla el treinta de marzo pasado.

MORENA y un militante de ese partido consideraron que las ruedas de prensa ofrecidas, mismas que se habían llevado a cabo en el periodo de intercampañas, consistían en actos anticipados de campaña porque, a su juicio, se intentó posicionar la candidatura de Enrique Cárdenas y

---

<sup>4</sup> Concretamente, la autoridad instructora acreditó la existencia de tres publicaciones, que se encuentran en las páginas de internet de: Milenio titulada “Punto Medio entre el morenovallismo y panismo, candidatura de Cárdenas”; ADN político, titulada “Enrique Cárdenas reconoce las obras de Moreno Valle, pero ofrece abrir contratos” y Forbes titulada “PAN, PRD y MC respaldan a Enrique Cárdenas para gubernatura de Puebla”

<sup>5</sup> Disponible en [https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2019/03/SG\\_035\\_2019-AUTORIZACION-CIUDADANA.pdf](https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2019/03/SG_035_2019-AUTORIZACION-CIUDADANA.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2019/03/CPN\\_SG\\_014\\_2019-DESIGNACION-CANDIDATURA-PUEBLA.pdf](https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2019/03/CPN_SG_014_2019-DESIGNACION-CANDIDATURA-PUEBLA.pdf)

desprestigiar a la de MORENA, de forma que presentaron dos quejas en donde, además, acusaron a la asociación “Sumamos por Puebla”, a la librería “Profética, Casa de la Lectura” y a los partidos MC, PAN y PRD por responsabilidad indirecta.

**- Razonamientos de la Sala Especializada**

La Sala Especializada analizó las ruedas de prensa celebradas y llegó a la conclusión de que no hubo actos anticipados de campaña en dichos eventos y, por tanto, no hubo responsabilidad indirecta de los partidos acusados.

Esencialmente, razonó que el cinco de marzo un grupo de ciudadanos llevó a cabo una rueda de prensa en la librería la Profética, en la que participó Enrique Cárdenas Sánchez. Ahí, expusieron su manifiesto para convocar e invitar a la sociedad civil y a todos los partidos políticos opositores a MORENA para apoyar y sumarse a una candidatura común, la de Enrique Cárdenas.

Además, comentaron varios problemas sociales, políticos, democráticos y de gobierno que desde su óptica deben ser erradicados, por lo que sugirieron buscar e impulsar a alguien que represente los intereses del pueblo.

Manifestaron que, en esa búsqueda, en la elección pasada trataron de acceder a una candidatura independiente, pero les fue imposible, motivo por el cual exploraron otras alternativas.

Así, que el único camino posible fue pedir a los partidos políticos su apoyo para que fueran el vehículo para que Enrique Cárdenas fuera postulado, a través de la candidatura común.

Al día siguiente, la agrupación invitó a otra rueda de prensa, que fue publicada en Facebook, Instagram y en su portal de internet. Esa rueda de prensa se llevó a cabo el siete de marzo a las diez de la mañana, en la misma librería. En esta rueda de prensa participaron integrantes de

“Sumamos”, representantes del PAN, PRD y MC, así como Enrique Cárdenas, quien finalizó agradeciendo a las dirigencias de los partidos políticos que lo apoyaron, y dijo estar contento y emocionado. Además, platicó de cómo veía a Puebla.

Todo esto llevó a Enrique Cárdenas a registrarse formalmente como candidato común del PAN, PRD y MC.

De lo anterior, la Sala Especializada concluyó que las ruedas de prensa bajo el contexto del derecho humano a votar y ser electo, debían entenderse como un hecho en que de un grupo de ciudadanos presentaron, ofertaron y anunciaron, ante la ciudadanía y partidos políticos, su aspiración, opción o alternativa política, con la finalidad de concursar para un cargo de elección popular a través de la candidatura común.

Así, consideró que la petición de Enrique Cárdenas y el grupo “Sumamos x Puebla” califica objetiva y razonablemente dentro del derecho humano a participar por la gubernatura de Puebla. Además, razonó que se trata de un ciudadano que se ofertó como otra opción para la elección extraordinaria, cuestión que abona al ejercicio del voto.

De esta forma, consideró que Enrique Cárdenas y la agrupación “Sumamos x Puebla” usaron de forma excepcional y válida las herramientas y medios a su alcance para buscar y materializar el derecho humano a ser electo.

Por ello, estimó que ni de las ruedas de prensa, así como de sus expresiones, se advierte una propuesta de campaña, ni llamamientos a votar a favor o en contra de alguna opción política, ni la presentación de la plataforma electoral. Contrariamente, se trata únicamente de una forma de participación ciudadana en la que se compartieron opiniones sobre aspectos de interés general, tales como estancias infantiles; la guardia nacional; y la crítica a la forma de gobierno federal y local, entre otras.

Inconforme con esta resolución, la representación de MORENA recurre ante esta Sala Superior a fin de que se revoque la sentencia impugnada y se resuelva que sí existieron actos anticipados de campaña, en esta ocasión, únicamente con respecto a la rueda de prensa celebrada el siete de marzo.

**- Agravios de MORENA**

El recurrente alega, en esencia, que la Sala Especializada consideró, de manera incorrecta, que no se actualizaban los actos anticipados de campaña.

Así, centra sus agravios en alegar que del contenido de la rueda de prensa del siete de marzo es posible configurar la infracción de actos anticipados de campaña porque quedaron acreditados los elementos personal, temporal y subjetivo, así como la trascendencia al conocimiento de la ciudadanía poblana.

Consideran que el **elemento personal** se ve satisfecho porque ha sido criterio de esta Sala Superior que cualquier ciudadano, incluido precandidatos, pueden ser sujetos activos en la realización de actos anticipados de campaña (citan la jurisprudencia 31/2014 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)**).

En cuanto al **elemento subjetivo**, refiere el criterio de esta Sala Superior sostenido en la jurisprudencia 4/2018 cuyo rubro es **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)**, y refieren que se encuentra acreditado porque las manifestaciones hechas en la rueda de prensa constituyeron actos de campaña en favor de Enrique Cárdenas, y en contra de otro contendiente al mismo cargo.

Finalmente, en cuanto al **elemento temporal** señala que los hechos se llevaron a cabo durante el periodo de intercampaña, en donde citan a la Sala Superior cuando razonó que este periodo no es para competencia electoral, sino que tiene por objetivo poner fin a una etapa preparatoria de los partidos de cara a la jornada electoral, y abre un espacio para que se resuelvan posibles diferencias sobre la selección interna de los candidatos.

Así, conforme al SUP-REP-45/2017, sostiene que durante el periodo de intercampaña el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos es netamente de propaganda política genérica, debiendo abstenerse de incluir elementos tendentes a exaltar una candidatura o instituto político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales.

En el caso concreto y del contenido de la rueda de prensa del siete de marzo, señala que existían suficientes elementos para poder configurarse los actos anticipados de campaña, ya que no deja lugar a dudas de que se trata de un verdadero acto de campaña electoral, pues de manera abierta el candidato se refirió a su campaña y el mensaje fue dirigido a la opinión pública en general, hablando de su proyecto político y haciendo referencia a su candidatura y a los partidos que lo postularían después.

Además, hubo mensajes emitidos por los representantes de los partidos políticos que se traducen en expresiones de apoyo en favor de su candidatura, al destacar las virtudes de Enrique Cárdenas para que la sociedad poblana lo llegue a considerar la mejor opción política en las siguientes elecciones.

A juicio de MORENA, no se trató de una rueda de prensa con motivo de algún hecho noticioso o de importancia para la comunidad, distinto a la celebración de un acto de campaña; tampoco se trató de un evento privado porque se convocó a los medios de comunicación; se llevó a cabo en un lugar público al que acudieron ciudadanos en general, es decir, no se trató de un evento dirigido a la militancia; la celebración del acto implicó

la erogación de recursos, pues se presume el pago por el uso del espacio, así como por la renta del equipo de sonido y de los demás elementos necesarios para su celebración; el contenido del discurso constituye, en sí mismo, propaganda electoral; el candidato estuvo presente y, que finalmente, ha continuado su difusión en diversos medios de comunicación y en Facebook.

Por esto último, insiste en que la rueda de prensa y los mensajes ahí vertidos **trascendieron** a la ciudadanía porque fueron reproducidos en diversos medios de comunicación y en notas periodísticas.

#### **4.2. Decisión de esta Sala Superior**

Esta Sala Superior advierte que MORENA solicita la revocación de la sentencia impugnada, debido a que sí se acreditan los elementos para configurar los actos anticipados de campaña, ya que la sala responsable equivocadamente estimó que no se acreditaban los actos anticipados de campaña.

Así, en su escrito de demanda alegan una incorrecta consideración sobre la existencia de actos anticipados de campaña, y razona por qué, a su juicio, sí se cumplen con los elementos necesarios que esta Sala Superior ha delineado para tener por acreditados los actos anticipados de campaña.

Para poder atender al planteamiento de MORENA, esta Sala tiene que revisar la sentencia impugnada y revisar si fue correcto su análisis, a partir de la línea jurisprudencial que esta misma Sala ha establecido respecto de los actos anticipados de campaña. Así, este Tribunal advierte que la sentencia impugnada carece de dicho análisis. Es decir que, para considerar que no hubo actos anticipados de campaña, la Sala Especializada no analizó los elementos que integran este tipo administrativo.

Así, resultan **parcialmente fundados** los agravios planteados por MORENA, ya que, con independencia de que se acrediten o no los actos anticipados de campaña, lo cierto es que fue omisa en su análisis y no acorde con la línea jurisprudencial de esta Sala Superior.

Además, esta Sala advierte que en el escrito de queja de MORENA -que debió haber sido respondido exhaustivamente por la autoridad responsable<sup>7</sup>- ya se alegaba la configuración de los elementos que integran el tipo administrativo de actos anticipados de campaña. De esta forma, se considera que la autoridad responsable debió observar la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, misma que es retomada en el escrito de queja de MORENA, y concluir sobre la existencia o no de los actos anticipados de campaña.

Contrario a esto, se advierte que la Sala Especializada fue omisa en analizar si se actualizó o no la existencia de estos elementos, y llegó a la conclusión de que *i)* se trataba del ejercicio del derecho humano a votar y ser votado y, por tanto, *ii)* no se actualizaron los actos anticipados de campaña.

De lo anterior, esta Sala Superior considera que lo conducente es **revocar** la sentencia impugnada, a fin de que la Sala Especializada emita una nueva resolución en donde analice exhaustivamente si, de los actos denunciados, se actualizan los elementos que integran la infracción de actos anticipados de campaña, considerando, esencialmente, el siguiente marco normativo.

**- Elementos para considerar existente los actos anticipados de campaña**

De acuerdo con el artículo 3 de la LEGIPE son actos anticipados de campaña aquellos “actos de expresión que se realicen bajo cualquier

---

<sup>7</sup> Sirve de respaldo la jurisprudencia 43/2002, de rubro “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**” publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, año 2003, página 41.

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”.

A partir de esa definición, esta Sala Superior ha desarrollado su línea jurisprudencial por medio de la cual ha sostenido que, para que se configuren los actos anticipados de campaña, se requiere la coexistencia de **tres elementos**:

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

Ahora, para poder acreditar el elemento subjetivo, se deben reunir también dos características. La primera es que las manifestaciones emitidas sean explícitas e inequívocas. Esto implica que la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívocamente llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura.

Lo anterior indica que la autoridad electoral debe analizar que las expresiones o manifestaciones denunciadas trasciendan al electorado y se

apoyen, de manera ejemplificativa, en las palabras siguientes: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”; “vota en contra de”; “rechaza a”.

La finalidad de esta prohibición tiene como propósito prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda, pues no se justifica restringir contenidos del discurso político que no puedan objetiva y razonablemente tener ese efecto, al no generar una ventaja indebida en favor de una opción política concreta.

En este sentido, los elementos explícitos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral permiten suponer la **intención objetiva** de lograr un posicionamiento a favor o en contra de una opción política y, según trasciendan a la ciudadanía, pueden afectar la equidad en la contienda. Para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de las circunstancias permite confirmar o refutar dicha intención.

Resulta aplicable la jurisprudencia **4/2018**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cuyo texto es: Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de 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 tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. 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 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la

La segunda característica que debe reunirse para tener por acreditado el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña es que el mensaje o las manifestaciones denunciadas hayan **trascendido al conocimiento de la ciudadanía**. Esta característica es necesaria porque la finalidad de sancionar o de prohibir los actos anticipados de campaña radica en ofrecer y mantener las condiciones óptimas en cuanto a la equidad de la contienda. En este sentido, un mensaje que haga un llamamiento expreso al voto sólo será sancionable si, además, trasciende al conocimiento de la ciudadanía, pues sólo así se podría afectar la equidad en la contienda<sup>9</sup>.

Así, de entre de las variables que se deben valorar para considerar que un mensaje trascendió al conocimiento de la ciudadanía, se encuentran *i)* la audiencia que recibió ese mensaje, esto es, si se trató de la ciudadanía en general o sólo de militantes del partido que emitió el mensaje, así como un número estimado del número de personas que recibió el mensaje; *ii)* el lugar donde se celebró el acto o emitió el mensaje denunciado. Esto implica analizar si fue un lugar público, de acceso libre o, contrariamente, un lugar privado y de acceso restringido; y, finalmente, *iii)* el medio de difusión del evento o mensaje denunciado. Esto es, si se trató de una reunión, un mitin, un promocional de radio o de televisión, una publicación en algún medio de comunicación, entre otras<sup>10</sup>.

Ahora, tal y como se ha mencionado, esta Sala Superior considera que para tener por actualizado el **elemento subjetivo** es necesaria la existencia de un mensaje que haga un llamamiento inequívoco a votar por determinada opción política o, en su caso, a no votar por otra. Así, la

---

equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, SUP-JRC-97/2018.

<sup>10</sup> Ver Tesis XXX/2018 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA**. Se aprobó el 24 de octubre de 2018.

jurisprudencia antes señalada refiere que este elemento se actualiza, en principio, sólo a partir de “manifestaciones explícitas o inequívocas”. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar “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”.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que el análisis de los elementos explícitos del mensaje no puede reducirse únicamente a una tarea aislada y mecánica, de revisión formal de palabras o signos para detectar si aparecen ciertas palabras o, dicho de otra forma, las “palabras mágicas”.

De ahí que el análisis que deben hacer las autoridades electorales para detectar si hubo un llamamiento al voto, o un mensaje en apoyo a cierta opción política o en contra de otra, así como la presentación de una posible plataforma electoral, no se debe reducir a una labor mecánica de detección de las palabras infractoras. Contrario a esto, en su análisis debe determinar si existe un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”, es decir, si el mensaje es **funcionalmente equivalente** a un llamamiento al voto.

Esto quiere decir que es factible que, por ejemplo, del análisis de un mensaje no se encuentre la expresión de “vota por X”. Sin embargo, las expresiones emitidas estén parafraseadas de forma tal que el mensaje que se envía es el mismo, es decir, “vota por X”.

Sin embargo, al momento de hacer el análisis respectivo, el operador jurídico debe tener suficientes elementos para poder confirmar que se trata **inequívocamente** de un mensaje que hace un llamamiento al voto. Es decir que, si bien, esta Sala Superior considera que el estándar del llamamiento expreso al voto (*express advocacy*) admite flexibilizaciones, éstas tampoco pueden llegar traducirse en que todo mensaje con tintes políticos o político-electorales pueda ser sancionado por constituir actos

anticipados de campaña. Por lo tanto, se requiere de un riguroso análisis contextual tanto del mensaje emitido, como del evento en el cual se emitió, así como los demás elementos que rodearon la realización del evento o mensaje que se está emitiendo, tales como el lugar del evento, su difusión, el momento en el que se llevó a cabo dicho evento, los asistentes al mismo, entre otras cuestiones.

Por ello, y dado que cada caso puede traer particularidades específicas y variables muy distintas, resulta fundamental analizar la trascendencia del mensaje o de los actos denunciados. Así, resulta necesario distinguir qué parte del mensaje fue la que trascendió.

Finalmente, se considera necesario precisar que, si bien, en principio, los mensajes emitidos en una rueda de prensa gozan de una protección especial al tratarse del ejercicio de la labor periodística, tampoco se debe descartar de manera automática que cualquier mensaje emitido en una rueda de prensa puede ser susceptible de incurrir en una infracción en materia político-electoral<sup>11</sup>.

De esta forma, se debe hacer un análisis integral y contextual de los actos denunciados, para poder determinar si en ellos se configuran los elementos necesarios para considerar acreditada la infracción denunciada.

Por ello, y debido a que de la sentencia impugnada se advierte que dicho análisis está ausente, **se ordena** a la Sala Especializada emitir una nueva sentencia, **a la brevedad**, en la cual analice los elementos que integran el tipo administrativo de actos anticipados de campaña y, de dicho análisis, en plenitud de jurisdicción, concluya sobre la existencia o no de dicha infracción.

---

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, el SUP-REP-33/2019, en donde si bien se llegó a la conclusión de que no hubo actos anticipados de campaña en los mensajes emitidos en una rueda de prensa y en una entrevista, esta conclusión se basó en que no hubo un llamamiento expreso al voto. Es decir, que se analizó el contenido de las expresiones emitidas, sin que se concluyera que, por tratarse de una rueda de prensa, se descarta la posibilidad de incurrir en infracciones en materia político-electoral.

**5. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-34/2019 y su acumulado, para los **efectos** precisados previamente.

**SEGUNDO.** Se **ordena** a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que, **a la brevedad**, emita una nueva resolución en la cual considere la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, en términos de lo establecido previamente.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE  
DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER  
INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**