



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-205/2021

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: TRIBUNAL ESTATAL
ELECTORAL DE GUANAJUATO

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIA: KAREN ANDREA GIL ALONSO

COLABORÓ: ATZIN JOCELYN CISNEROS
GÓMEZ

Monterrey, Nuevo León, a catorce de julio de dos mil veintiuno.

Sentencia definitiva que **modifica** la resolución dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el procedimiento especial sancionador TEEG-PES-43/2021, en el que declaró la inexistencia de actos anticipados de campaña atribuidos al entonces precandidato a la presidencia municipal de León, Guanajuato, Francisco Ricardo Sheffield Padilla, al estimarse que el Tribunal responsable no realizó un debido examen de los hechos denunciados, pues dejó de advertir que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato condiciona la realización de actos de proselitismo al otorgamiento de registro de candidatura. Por otra parte, fue correcto que tuviera por inexistente la falta relativa al uso de símbolos religiosos, pues el hecho de que aparezca una iglesia en una imagen publicada por el denunciado no la configura en automático, en tanto no se advierta la intención de influir en el electorado.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	2
2. COMPETENCIA	4
3. PROCEDENCIA	4
4. ESTUDIO DE FONDO.....	4
4.1. Materia de la controversia.....	4
4.1.1. Hechos denunciados	4
4.1.2. Resolución impugnada	5
4.1.3. Planteamiento ante esta Sala	6
4.1.4. Cuestión a resolver	6
4.2. Decisión	7
4.3. Justificación de la decisión	8
4.3.1. El examen de los hechos denunciados se realizó incorrectamente, ya que debió centrarse en determinar si el denunciado estaba en aptitud o no de difundir propaganda en periodo de campaña sin haberse aprobado su registro.	8
4.3.1.1. Marco normativo	8
4.3.1.2. Caso concreto	10
4.3.2. Fue correcta la determinación del Tribunal local en cuanto a que no se actualizó la infracción por uso de símbolos religiosos.	14
4.3.2.1. Marco normativo	15

4.3.2.2. Caso concreto	17
4.3.3. Se desestima el agravio relacionado con la falta de impartición de justicia pronta.	18
5. EFECTOS.....	20
6. RESOLUTIVOS.....	20

GLOSARIO

Consejo Municipal:	Consejo Municipal Electoral de León
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Electoral:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato
Instituto Local:	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
PAN:	Partido Acción Nacional
Tribunal local:	Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

1. ANTECEDENTES DEL CASO

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

2

1.1. Inicio del proceso electoral. El siete de septiembre de dos mil veinte, inició el proceso electoral local 2020-2021, para elegir diputaciones locales y ayuntamientos en el Estado de Guanajuato.

1.2. Etapa de precampañas. Del veinticuatro de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de enero, los partidos políticos realizaron procedimientos internos de selección de candidaturas.

1.3. Etapa de campañas. El cinco de abril, iniciaron las campañas electorales, las cuales concluirían el dos de junio.

1.4. Registro de candidaturas. El siete de abril, el *Instituto Local* emitió el acuerdo CGIEEG/124/2021, por el que aprobó diversas solicitudes de registro de candidaturas presentadas por Morena para integrar ayuntamientos, entre ellas, la de Ricardo Sheffield Padilla a la presidencia municipal de León.

1.5. Instancia administrativa

1.5.1. Denuncia. El siete de abril, el *PAN* presentó denuncia ante el *Instituto Local* por la posible comisión de actos anticipados de campaña y uso indebido de símbolos religiosos, atribuidos a Francisco Ricardo



Sheffield Padilla, con motivo de una publicación en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram los días dos, cinco y seis de abril.

1.6. Remisión a Consejo Municipal. En la misma fecha, el Consejo General del *Instituto Local*, radicó y registró la denuncia presentada por el *PAN* y acordó remitirla al *Consejo Municipal* para la sustanciación.

1.7. Acta OE-IEEG-CMLE-024/2021. El doce de abril, la Oficialía Electoral del *Instituto Local* certificó la existencia de las imágenes denunciadas.

1.8. Requerimiento previo a admitir. El veinte de abril, el *Consejo Municipal* requirió al entonces denunciado con el objetivo de allegarse de mayores elementos para la sustanciación.

1.9. Admisión y emplazamiento. El veintisiete de abril, una vez realizadas las diligencias de investigación preliminar, el *Consejo Municipal*, emitió el acuerdo correspondiente y ordenó emplazar al entonces denunciado, citándolo al desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos.

1.10. Audiencia. El dos de mayo, sin la presencia de las partes se celebró la audiencia de pruebas y alegatos.

1.11. Instancia resolutora

1.11.1. Turno. El veinticuatro de mayo, se emitió el acuerdo de turno.

1.11.2. Radicación. El veintiséis de mayo, el *Tribunal local* emitió acuerdo de radicación, quedando registrado el expediente con el número TEEG-PES-43/2021.

1.11.3. Resolución impugnada. El catorce de mayo, el *Tribunal local* resolvió el procedimiento especial sancionador y declaró inexistentes las infracciones denunciadas.

1.12. Instancia jurisdiccional

1.12.1. Juicio federal. Inconforme, el dieciocho de junio, el *PAN* promovió el presente juicio electoral.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que se trata de un juicio electoral en el que se controvierte una resolución del *Tribunal local* relacionada con un procedimiento especial sancionador, relativo a la denuncia por la posible comisión de actos anticipados de campaña y utilización de símbolos religiosos al entonces precandidato a la presidencia municipal de León, Guanajuato, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

3. PROCEDENCIA

El juicio electoral es procedente, porque cumple los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 13, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme lo razonado en el auto de admisión de veintinueve de junio.

4

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

4.1.1. Hechos denunciados

El *PAN* presentó denuncia contra el entonces precandidato a la presidencia municipal de León, Guanajuato, Francisco Ricardo Sheffield Padilla, por la presunta comisión de actos anticipados de campaña y uso indebido de símbolos religiosos, con motivo de una publicación en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram los días cinco y seis de abril.

Lo anterior, porque inició campaña [cinco de abril] sin estar aprobado su registro por el *Instituto Local* como candidato a la presidencia municipal de León, Guanajuato, [siete de abril] y realizó la difusión de diversas publicaciones con contenido proselitista y religioso en el perfil personal de

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



éste en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram, posicionándose anticipadamente ante el electorado e inobservando el artículo 203, de la *Ley Electoral*².

Asimismo, señaló que tres publicaciones contenían imágenes y expresiones realizadas por el entonces precandidato denunciado que son violatorias a lo dispuesto en los artículos 24³ y 40, de la *Constitución Federal*; por lo que, atendiendo a los criterios de este Tribunal Electoral, debían salvaguardarse los principios de laicidad y separación del Estado entre las iglesias en las elecciones, especialmente aquellas dirigidas a restringir el derecho de voto, prohibiendo la introducción o utilización de símbolos o imágenes religiosas en la propaganda electoral.

4.1.2. Resolución impugnada

El *Tribunal local* declaró inexistentes las infracciones denunciadas; en cuanto a los actos anticipados de campaña, determinó que, si bien se actualizaron los elementos personal y subjetivo que este Tribunal Electoral ha considerado necesarios para tenerlos por acreditados, no se actualizó el **elemento temporal**.

Para la autoridad responsable, si bien se encuentra acreditado que se realizaron publicaciones los días cinco y seis de abril en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram del entonces precandidato denunciado, lo cierto es que el elemento temporal no se acreditó pues, a su consideración, la publicación se difundió una vez iniciada la campaña electoral, la cual transcurrió del cinco de abril al tres de junio.

Tampoco podría considerarse actualizada la utilización de símbolos religiosos, ya que no toda imagen de esa naturaleza en la propaganda

² **Artículo 203.** Las campañas electorales se iniciarán a partir del día siguiente de que se apruebe el registro de candidaturas para la elección respectiva. La duración de las campañas será hasta de noventa días para la elección de Gobernador del Estado, hasta cuarenta y cinco días cuando sólo se elijan diputados al Congreso del Estado y hasta sesenta días en el caso de ayuntamientos, las cuales deberán concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales, como de los municipios, y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

³ **Artículo 24.** Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

política electoral implicaba, en automático, una violación constitucional y legal, puesto que el propósito o fin de las normas es evitar confusión en la gente y que su libertad de participación política sea sin influencia de tipo religioso.

En este contexto, sostuvo que no toda publicación que realice una persona aspirante, precandidata o candidata de un partido político se circunscribe al ámbito político o electoral, sino que habrá cuestiones que se hagan desde el ámbito personal.

4.1.3. Planteamiento ante esta Sala

Ante esta Sala, el *PAN* expresa como agravios que:

- a) El órgano jurisdiccional local llevó a cabo un estudio deficiente que concluyó que no se acreditaba el elemento temporal, pues dejó de tomar en cuenta y, por tanto, omitió dar respuesta, al hecho de que el denunciado no podía difundir propaganda de campaña, porque su registro no había sido aprobado aún por la autoridad electoral.
- b) La determinación emitida por el *Tribunal local* es incongruente, ya que refiere que, de las pruebas aportadas, no se acredita la utilización de símbolos religiosos en las publicaciones denunciadas cuando contienen la imagen de una iglesia.
- c) El *Tribunal local* no atendió a lo dispuesto por el artículo 379 de la *Ley Electoral*, ya que no se presentó el proyecto de resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a haber radicado el expediente, además de que se resolvió veintiún días después de haber turnado y cuarenta y tres después de su recepción, con lo cual se vulneró el principio de inmediatez, prontitud y exhaustividad.

6

4.1.4. Cuestión a resolver

A partir de los agravios relacionados, esta Sala debe determinar si fue correcto o no el examen del elemento temporal para tener por configurados los actos anticipados de campaña y si procedía que los hechos dados a conocer en las denuncias se analizaran a partir de una diversa infracción por realizar actos de proselitismo sin contar con el registro de candidatura en la difusión de diversas publicaciones en Facebook, Twitter e Instagram.

Adicionalmente, se analizará sí, contrario a lo definido por el *Tribunal local*, la publicación de la cual se observa la imagen de una iglesia permite tener



por acreditada la utilización de símbolos religiosos por parte del entonces precandidato denunciado.

Por último, si el *Tribunal local* fue omiso en resolver fuera de los plazos establecido en la normatividad electoral local, con lo cual vulneró el principio de inmediatez, así como en pronunciarse respecto a la totalidad de los planteamientos formulados.

4.2. Decisión

Le asiste razón al partido actor cuando expresa que el *Tribunal local* no realizó un debido examen de los hechos denunciados, que dejó de advertir que la *Ley Electoral* condiciona la realización de actos de proselitismo al otorgamiento de registro de candidatura.

Si bien las publicaciones difundidas en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram se realizaron en la etapa de campaña electoral y, por ello, no se actualiza el elemento temporal para que se acredite la infracción de actos anticipados de campaña, debió advertir que el hecho de que en ellos se hubiese solicitado el voto a favor de Francisco Ricardo Sheffield Padilla, sin que el *Instituto Local* le hubiese otorgado el registro como candidato de Morena a la presidencia municipal de León, trasgrede la normativa electoral vigente en el Estado de Guanajuato.

Asimismo, el *Tribunal local* actuó congruentemente al pronunciarse respecto a la acreditación del uso de símbolos religiosos, ya que, si bien la publicación contiene la imagen de una iglesia, de esta no se advierte como finalidad un mensaje electoral o político y su actuación fue realizada en el ejercicio de la libertad de creencia religiosa.

Por último, se desestima el planteamiento consistente en que el *Tribunal local* vulneró el principio de inmediatez y prontitud en la resolución del procedimiento especial sancionador, ya que, para fines de la litis en el presente asunto, la dilación en sí misma no es acorde a la impartición de una justicia pronta y expedita, sin embargo, en el caso no produce, por sí, un efecto sobre el sentido de la decisión.

4.3. Justificación de la decisión

4.3.1. El examen de los hechos denunciados se realizó incorrectamente, ya que debió centrarse en determinar si el denunciado estaba en aptitud o no de difundir propaganda en periodo de campaña sin haberse aprobado su registro.

4.3.1.1. Marco normativo

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

La realización de estos actos constituye una infracción de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, conforme a lo previsto en el artículo 445, párrafo 1, inciso a), de la referida Ley.

Para declarar la existencia de esta infracción, así como de actos anticipados de precampaña, acorde a la línea de interpretación perfilada por este Tribunal Electoral, precisa que se demuestren **tres elementos**⁴:

8

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

En el ámbito local, el artículo 17, apartado A, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, establece que las reglas y plazos para la realización de los **procesos de precampañas y campañas electorales**,

⁴ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver, entre otros, los expedientes SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-JRC-274/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016, SUP-REP-88/2017 y SUP-REP-161/2017, SUP-REP-123/2017; y SUP-REP-73/2019.



así como las violaciones a esas disposiciones se regularán en la *Ley Electoral*.

El artículo 177, fracción I, de la *Ley Electoral*, señala que los aspirantes o precandidatos tienen prohibido realizar, por cualquier medio, actividades de proselitismo o difusión de propaganda antes de la fecha de inicio de las precampañas.

En cuanto a la **campaña electoral**, el artículo 195 de la *Ley Electoral*, dispone que es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, con el propósito de obtener del voto ciudadano.

Como **propaganda electoral**, en el artículo 195, párrafo tercero, de la ley en cita se establece que se entienden como el conjunto de escritos, **publicaciones**, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los **candidatos registrados** y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Respecto de la duración de las campañas, el artículo 203, refiere que las campañas electorales se iniciarán **a partir del día siguiente que se apruebe el registro de candidaturas para la elección respectiva**. La duración de las campañas será hasta sesenta días en el caso de ayuntamientos, las cuales **deberán concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral**.

9

El incumplimiento de las disposiciones previstas en dicho ordenamiento por aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, constituyen infracciones y serán sancionadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 354 de la *Ley Electoral*.

En tanto que, en su artículo 370, fracción III, establece que, dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva, por conducto de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral del *Instituto Local*, instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de actos anticipados de campaña.

4.3.1.2. Caso concreto

El PAN señala que el *Tribunal local* actuó de manera incorrecta al analizar las publicaciones de cinco y seis de abril, difundidas en Facebook, Twitter e Instagram, que concluyó en que no se acreditaba el elemento temporal,

pues dejó de tomar en cuenta y, por tanto, omitió dar respuesta, al hecho de que el denunciado no podía difundir propaganda de campaña porque su registro no había sido aprobado aún por la autoridad electoral.

Lo anterior, porque aun cuando las publicaciones se realizaron dentro del periodo de campaña, lo cierto es que el entonces precandidato no contaba con su registro, ya que este fue registrado hasta el siete de abril, por lo que no se encontraba en posibilidades legales de realizar actos proselitistas.

En este sentido, el estudio realizado por el *Tribunal local* resultó deficiente y carente de fundamentación y motivación, ya que el entonces precandidato denunciado no podía realizar actos de campaña, sino hasta el ocho de abril.

Es **fundado** el agravio hecho valer; en el caso no se realizó un debido examen de los hechos denunciados.

En el Estado de Guanajuato, atento al marco normativo expuesto, se tiene que de los artículos 195 y 203, de la *Ley Electoral* se desprenden las siguientes premisas:

10

- Las campañas solamente podrán realizarlas **las y los candidatos que cuenten con el registro debidamente aprobado** por el *Instituto Local*, y se encuentren dentro de los plazos de campaña.
- La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos y **candidaturas registradas** [artículo 151].
- Son actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas, y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover **las candidaturas registradas**.

Como se advierte, dichos preceptos condicionan la realización de actos de proselitismo electoral a la obtención del registro de candidatura por parte de la autoridad administrativa y, a su vez, ciñe la conducta a una temporalidad específica, a la propia etapa de campaña.

Como Sala se determina que está acreditado en autos y no es motivo de controversia que las publicaciones denunciadas las difundió el entonces precandidato de sus cuentas de redes sociales Facebook, Twitter e Instagram y que se difundieron el cinco y seis de abril, fecha en la que había dado inicio la etapa de campaña, como lo concluyó en su decisión el *Tribunal local*.



Tampoco se encuentra controvertido que el registro de Francisco Ricardo Sheffield Padilla, como candidato de Morena a la presidencia municipal de León, Guanajuato, se dio hasta el siete de abril.

Precisado lo anterior, se tiene que las publicaciones realizadas el cinco y seis de abril fueron difundidas en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram sin que el *Instituto Local* hubiese otorgado u aprobado el registro de la candidatura, pero en la etapa de campañas.

Periodo en el cual la *Ley Electoral* permite la realización de actos de proselitismo, pero sólo a las candidaturas registradas; por lo que, si bien no es posible tener por actualizado el elemento temporal de la infracción de actos anticipados de campaña, esto no eximía a la autoridad resolutora del procedimiento sancionador a examinar, conforme a sus atribuciones, si los hechos acreditados, por no reunirse la segunda condición exigida por la norma local, **que quien haga campaña sea una candidatura registrada**, constituyen actos indebidos de campaña u otra conducta diversa.

En materia de procedimientos sancionadores, la denuncia, el ejercicio de examen de los hechos y su acreditación, deben regirse por un ejercicio de adecuación típica –ejercicio de tipicidad–, el cual está a cargo de las y los operadores jurídicos, como se explica a continuación⁵.

11

La denuncia de posibles hechos que se estimen trasgresores de la norma constituye la noticia de su realización, el dar a conocer a la autoridad competente que se puede estar inobservando el orden legal.

Considerando el alcance de las denuncias en el ámbito de los procedimientos especiales sancionadores de la materia, es válido sostener que ésta no determina o limita formalmente el examen de los hechos frente a una norma concreta de prohibición o de mandato, por el hecho de así identificarse por el denunciante.

Lo que la denuncia motiva, conforme al principio dispositivo que rige en este tipo de procedimientos, es el actuar del órgano que lo instruye para definir si ha lugar a admitirla o no a trámite.

Así, conforme al diseño del procedimiento especial sancionador en el Estado de Guanajuato, éste se compone de dos etapas, es decir, se trata de un modelo híbrido o mixto que involucra a dos autoridades en un mismo procedimiento, una administrativa y otra jurisdiccional, que actúan en

⁵ Véanse las sentencias dictadas por esta Sala al decidir los juicios SM-JRC-121/2018, SM-JRC-125/2018, SM-JRC-150/2018 y SM-JE-70/2020.

coordinación para la instrucción y resolución del proceso; por un lado, el *Instituto Local* como autoridad sustanciadora⁶ y, por otro, el *Tribunal local* como autoridad resolutora.

En la especie, no recae en la autoridad administrativa electoral el deber principal, exclusivo o preponderante de probar lo denunciado.

A saber, la noticia del hecho y los elementos que permitan suficientemente establecerlo deben ser demostrados por la parte denunciante y será sólo en la medida en que, para determinar la existencia de la infracción que, en caso de que se requieran completar o constatar los datos e indicios básicos necesarios obtenidos de las pruebas del denunciante, que la autoridad electoral instructora podrá ejercer su facultad de investigación con un fin complementario.

En ello, el procedimiento sancionador electoral se distingue de otro tipo de procedimientos que involucran la investigación de hechos materia de denuncia y toma definición y alcance el principio dispositivo que lo rige.

12 Ahora bien, la medida de la denuncia, esto es, las características de los hechos de que se da noticia –la conducta–, a quién se le atribuyen –sujeto denunciado–, así como las circunstancias espaciales o el tiempo en que se ubica la conducta que se da a conocer –en el caso de los procesos electorales, la etapa en que se ubica la acción u omisión denunciada–, permiten, desde el inicio del procedimiento, a la autoridad e incluso a quienes se les atribuye la posible realización de una conducta contraria a la norma, perfilar a partir de la acusación o denuncia, **cuál es o cuál puede ser la infracción administrativa que se actualiza.**

En otras palabras, al denunciante no le está dado, al menos no en el diseño legal actual, la carga procesal de fijar a partir de su denuncia la infracción o *litis* en el procedimiento.

Al denunciante, como se destaca, solamente corresponde establecer una narrativa circunstanciada de los hechos, en tanto que es a la autoridad electoral a la que compete sustanciar y decidir el procedimiento sancionador, perfilando los hechos materia de denuncia y de prueba, frente

⁶ Instrucción, recae en la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral del *Instituto Local* autoridad encargada de admitir o, en su caso, desechar las quejas y/o denuncias, emplazar a las partes, celebrar la audiencia de pruebas y alegatos para finalmente remitir el expediente, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, junto con un informe circunstanciado.



a la realización de una específica conducta que esté prevista como infracción en la normativa electoral.

En esta lógica, aun cuando en la denuncia se señalara que los hechos dados a conocer pudieran configurar tantas hipótesis legales como las que estime el denunciante mencionar, la instauración del procedimiento sancionador se perfila a partir del examen que hace la autoridad electoral; así, la materia de éste frente a determinada o determinadas conductas típicas, es decir, frente a una o más infracciones, es tarea de la autoridad que resuelve el procedimiento sancionador.

El ejercicio de adecuación típica por parte del operador jurídico, atento a los principios de legalidad y de certeza jurídica que rigen en la materia, debe enfocarse al momento de la decisión del procedimiento sancionador, a la definición de existencia de la falta que realmente aparezca probada; el examen de los hechos a su cargo habrá de realizarse a partir de los elementos especiales que distingan o califiquen la conducta, atento, desde luego, a su adecuación a los elementos configurativos de la descripción legal que pudiere estimar colmada.

En la materia encontramos que existe especialidad o especificidad de conductas y que, en esa medida, considerando la tutela jurídica necesaria de los bienes y valores a salvaguardar, es la legislatura la que perfila un catálogo de infracciones electorales a nivel de ley y determina, en algunos casos, incluso, dentro de la propia descripción típica, la calidad de los sujetos que incurren en ellas.

En esa medida, es claro que, en el ejercicio de tipicidad que se realice por los operadores jurídicos, es obligado identificar los elementos o notas distintivas que existen entre las diferentes infracciones, pues ello permitirá un correcto ejercicio de valoración de los hechos y, en su caso, de definición de las sanciones que corresponda aplicar por las infracciones acreditadas.

En el caso, se tiene que, en el escrito de queja presentado por el *PAN*, se indicó que los promocionales se difundieron el cinco y seis de abril y de las publicaciones realizadas en Facebook, Twitter e Instagram, *quedaba plenamente los actos anticipados de campaña, vulnerando el principio de equidad en la contienda, toda vez que sin tener el registro como candidato por incumplir con los requisitos exigidos por la Ley, realizó los actos proselitistas a sabiendas de que legalmente estaba impedido para ello.*

Precisó que, si bien su difusión se realizó durante la etapa de campaña, la infracción se actualizaba porque el *Instituto Local* aun no aprobaba la candidatura de Francisco Ricardo Sheffield Padilla a la presidencia municipal de León.

Como se advierte, en la medida de la denuncia, por los hechos dados a conocer al *Instituto Local*, la investigación e instrucción del procedimiento especial sancionador y, a la postre, la resolución a cargo del *Tribunal local*, no implicaba incluir elementos adicionales a la *litis*, de ellos era posible desprender que podían actualizar actos concretos contraventores de la norma que debían ser analizados, sin que ello hubiese ocurrido.

La autoridad responsable estaba llamada a valorar los hechos no sólo para determinar si se actualizaba o no la infracción de actos anticipados de campaña, también se imponía que los analizara frente a la trasgresión a la normativa electoral vigente en la entidad –artículos 195 y 203, de la *Ley Electoral*– que, expresamente, prevé que **sólo pueden realizar actos de campaña quienes hubiesen obtenido el registro de candidatura.**

14

El incumplimiento a la previsión establecida en dichos preceptos es sancionable, como lo dispone el artículo 345, de la *Ley Electoral*, en el cual se identifica el catálogo de sujetos destinatarios de la norma, sin que en la especie se hubiese realizado el análisis atinente.

La falta de este estudio es suficiente para modificar la resolución impugnada; sin embargo, dado que el partido actor también expresa que el *Tribunal local* dejó de analizar los hechos frente a la diversa infracción de utilización de símbolos religiosos y llevó a cabo la emisión de la determinación fuera de los tiempos establecidos en la normatividad, esta Sala debe pronunciarse al respecto.

Así lo ha determinado esta Sala Regional al resolver, entre otros, el juicio electoral SM-JE-115/2021.

4.3.2. Fue correcta la determinación del Tribunal local en cuanto a que no se actualizó la infracción por uso indebido de símbolos religiosos.

4.3.2.1. Marco normativo

Desde la perspectiva constitucional, la Sala Superior ha sostenido que, hechos como los del presente caso, están insertos dentro de los principios que prevé la *Constitución Federal* y el orden convencional para la validez



de las elecciones; concretamente, que la actividad desarrollada dentro de la campaña no se vea empañada con el uso de símbolos religiosos que pudieran afectar la equidad en la contienda, en violación a los principios de laicidad y de separación iglesia-Estado.

En esos términos, la propia *Constitución Federal* establece los principios de laicidad y de separación iglesia-Estado, sustancialmente en el artículo 24 constitucional se establece que toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado; en cuyo ejercicio nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

En el artículo 40 constitucional se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal; asimismo, el artículo 130, establece que el principio histórico de la separación del estado y las iglesias orienta las normas contenidas en ese precepto.

A lo anterior se suman los mandatos impuestos en el artículo 25, párrafo 1, inciso p), de la Ley General de Partidos Políticos, al indicar que los candidatos y los institutos políticos deberán abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.

Por su parte, los artículos 14, 21, 29, fracciones I y X, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, prescriben que los ministros de culto no podrán realizar proselitismo político; de la misma forma tienen vedado celebrar reuniones de carácter político en los templos; y finalmente establece como infracciones atribuibles a las asociaciones la transgresión de las disposiciones citadas.

La relevancia que la laicidad se presenta como principio y derecho fundamental que acentúa el tipo específico de estado político y la forma en que convergen los derechos desde un espacio de pluralismo, razonabilidad y tolerancia.

De hecho, la incorporación del término *laico* a la Norma Suprema supone que: *La laicidad supone de esa manera la armonización de tres principios esenciales: 1) respeto a la libertad de conciencia y de su práctica individual y colectiva; 2) autonomía de lo político y de la sociedad civil frente a las*

*normas religiosas y filosóficas particulares, y; 3) igualdad ante la ley y no discriminación directa o indirecta hacia las personas*⁷.

Ahora, una concepción normativa de la laicidad se encuentra en la jurisprudencia nacional en torno al cual se ha trazado el estándar de los principios en consulta.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desentrañado los alcances de los artículos 24 y 130, de la *Constitución Federal*, señalando en el primer párrafo del artículo 24, que la libertad religiosa, esto es, la libertad de sostener y cultivar las creencias religiosas que cada uno considere; por lo que, el derecho fundamental que tutela el precepto constitucional encierra tanto una referencia a la dimensión interna de la libertad religiosa, como la dimensión externa de la misma:

- Dimensión o la faceta interna: Se relaciona directamente con la libertad ideológica, atiende a la capacidad de los individuos para desarrollar y actuar de conformidad con una particular visión del mundo en la que quede definida la relación del hombre con lo divino. También, la Constitución Federal protege la opción de no desarrollar los contenidos del derecho a la libertad religiosa, lo cual por otro lado viene asegurado por la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1°.
- Dimensión o proyección externa: Esta proyección es múltiple, y se entrelaza de modo estrecho, en muchas ocasiones, con el ejercicio de otros derechos individuales, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, o la libertad de enseñanza. Las manifestaciones externas de la libertad religiosa pueden ser: individuales o colectivas.

Posteriormente, la Primera Sala señala que el segundo párrafo del artículo 24 constitucional consagra el llamado *principio de separación entre las iglesias y el Estado*, debido a que insta al Estado a no *establecer* pero tampoco *prohibir* religión alguna, esto es, a no respaldar como propia del Estado a una religión en particular, manteniéndose imparcial y respetuoso con una de las manifestaciones más importantes del pluralismo en las sociedades actuales: el pluralismo religioso propio de la ciudadanía en una democracia contemporánea.

Luego, sostiene que el entendimiento de las relaciones entre el Estado y las iglesias se concatena con lo dispuesto en el artículo 130 de la *Constitución*

⁷ Dicha reforma obedeció -conforme a la exposición de motivos de la reforma al artículo 40 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012-.



Federal, que establece una serie de implicaciones específicas que el constituyente consideró, derivan del régimen de separación constitucionalmente establecido:

- Expresa, esencialmente, de qué manera las iglesias y asociaciones religiosas podrán operar jurídicamente.
- Impone una serie de reglas especiales sobre el modo en que los ministros de culto pueden ejercer ciertos derechos y desarrollar ciertas actividades.
- Prohíbe que las agrupaciones políticas tengan denominaciones religiosas y que se desarrollen reuniones políticas en los templos.
- Establece la competencia exclusiva de las autoridades civiles respecto de los actos que afecten al estado civil de las personas.

Finalmente, la libertad de religión tiene un desenvolvimiento con el ejercicio de otros derechos fundamentales como la de expresión e imprenta, los cuales, en su conjunto, resultan elementales en una sociedad democrática.

En efecto, expresar, difundir y publicar ideas es imprescindible no solamente para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales como el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición, la libertad de religión o el derecho a votar y ser votado, sino que constituye además un elemento funcional de esencial importancia en la dinámica de una democracia representativa].

17

4.3.2.2. Caso concreto

El *PAN* señala que la determinación emitida por el *Tribunal local* es incongruente, ya que en el apartado [3.7.2.], refiere que, de las pruebas aportadas, no se acredita la utilización de símbolos religiosos en las publicaciones de Facebook e Instagram; sin embargo, de la publicación se observa la imagen de una iglesia, por lo que la conducta denunciada es una clara vulneración del artículo 130, de la *Constitución Federal*.

No le asiste razón al partido actor.

Lo anterior porque, efectivamente, el *Tribunal local* sostiene en la determinación que del análisis a las publicaciones no se desprende elemento que denote la intención de influir en el electorado, por lo que no se afectaba la libertad del voto, ya que se observa la imagen de una iglesia; sin embargo, se presumía la espontaneidad de la referida publicación.

Asimismo, puntualiza que de esta no se observa alguna palabra o expresión que demuestre que utilizó símbolos religiosos con la intención de incidir en el electorado para beneficio propio.

Esto porque, de la imagen objeto de estudio, se advierte el siguiente contenido: *La vida de Jesús marcó la historia de la humanidad, si algo debemos admirar es la filosofía de amar y servir a los demás. Hoy recordamos que hasta “el hijo de Dios” lavó los pies de sus discípulos y así nos enseñó uno de los mayores actos de humildad. #semanasanta #Guanajuato #instaphoto.*

En este sentido, el *Tribunal local* consideró que se encontraba frente a una publicación realizada al margen de la libertad de creencia religiosa.

De manera que, contrario a lo que expone el partido actor, el actuar del *Tribunal local* fue congruente, ya que analizó la publicación, se pronunció al respecto y especificó que, si bien se podía observar la imagen de una iglesia, lo cierto era que de esta no se podía desprender elemento que permitiera acreditar un beneficio o en su caso, una estrategia para incidir en el electorado.

18

De ahí que la actuación del *Tribunal local* sea correcta, dado que, como bien lo estableció, no se podían acreditar las infracciones denunciadas, ya que de la imagen o del texto adjunto no era posible desprender un mensaje electoral o político, por lo que no se estaba frente a la vulneración del referido principio.

Ello así, ya que esta fue realizada en el contexto de una celebración religiosa, en este caso, *Semana santa*, por lo que están dentro del margen de protección de la libertad de expresión y religiosa⁸, relativas a la visión de una persona conforme a su ideología, y con respeto a su libertad de culto⁹.

4.3.3. Se desestima el agravio relacionado con la falta de impartición de justicia pronta

El *PAN* señala que el *Tribunal local* resolvió fuera de los términos establecidos en el artículo 379, de la *Ley Electoral*, ya que no se realizó el proyecto de resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a haber radicado el expediente, resolviendo veintiún días después de haber

⁸ Resulta aplicable en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 18/2016: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, p.p. 34 y 35.

⁹ Similar criterio sostuvo esta Sala Regional al resolver los expedientes SM-JE-131/2021, SM-JE-36/2019 y SM-JE-98/2021.



turnado y cuarenta y tres después de su recepción, vulnerando el principio de inmediatez, prontitud y exhaustividad; situación que ha sido reiterativo, de acuerdo con los SM-JRC-54/2021 y SM-JRC-95/2021, de esta Sala Regional.

Se **desestima** el motivo de disenso al no incidir en el efecto de la decisión.

Si bien, como indica el partido actor, en el particular transcurrieron poco más de veintiún días a partir de haber sido turnado el procedimiento especial sancionador a la ponencia hasta el dictado de la determinación impugnada, sin que exista una justificación válida de la demora en el trámite del medio de defensa¹⁰, para fines de la litis en el presente asunto, en conocimiento de esta Sala, la dilación, en sí misma, violenta en efecto el mandato constitucional de justicia pronta y expedita, sin embargo, no produce, por sí, un efecto sobre el sentido de la decisión.

Aunado a lo expresado, también es de destacar que el promovente no indica mayores datos, para considerar como órgano revisor y no de disciplina ante una dilación en la resolución de los medios de defensa, el sentido diverso en que pudo haberse considerado el planteamiento del agravio, en esa tesitura, lo procedente es solo, en la medida en que existe un mandato constitucional de brindar certeza jurídica en breve tiempo, derivado del artículo 17 de la *Constitución Federal*, el diverso artículo 7, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y 379, fracciones I, IV y V, de la Ley de Medios de Impugnación de la citada entidad¹¹, **exhortar** al órgano de decisión evitar, en la mayor medida posible, que los medios de impugnación de su conocimiento se retarden en su trámite o bien en su decisión, de manera injustificada, y que cuando exista causa justificada para ello, se señale en consecuencia ésta, en el fallo que tenga lugar¹².

¹⁰ Esto es así, toda vez que el escrito del procedimiento especial sancionador se presentó el siete de abril; hasta el veinticuatro de mayo se emitió el acuerdo de turno y fue hasta el catorce de junio que el Pleno del *Tribunal Local* aprobó el procedimiento especial sancionador TEEG-PES-43/2021.

¹¹ **Artículo 379.** El Tribunal Estatal Electoral recibirá del Instituto Estatal el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo. Recibido el expediente en el Tribunal Estatal Electoral, se turnará de inmediato al Magistrado que corresponda, quien deberá: I. Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto Estatal, de los requisitos previstos en esta Ley; [...] **IV.** Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del Pleno del Tribunal Estatal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador, y **V.** El Pleno del Tribunal Estatal en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

¹² Similar criterio se sostuvo en el juicio de revisión constitucional electoral SM-JRC-012/2021.

En consecuencia, atento a lo razonado, lo procedente es **modificar**, en la materia de controversia, la resolución impugnada, para los fines que se precisan.

5. EFECTOS

5.1. Se modifica, en la materia de controversia, la resolución impugnada, al acreditarse que el *Tribunal local* no fue exhaustivo en el examen de los hechos denunciados.

5.2. Se deja subsistente lo decidido en cuanto al examen del uso indebido de símbolos religiosos, al no haberse acreditado la conducta infractora.

5.3. Se ordena al *Tribunal local* que emita nueva resolución en la que, considerando que la candidatura denunciada no contaba con registro a la fecha en que tuvieron lugar la difusión de los promocionales denunciados como actos anticipados de campaña, se pronuncie sobre la existencia o no de una infracción a la normativa electoral, la de indebida realización de campaña o la que juzgue tipifican los hechos demostrados; posterior a ello, defina si existe o no responsabilidad por parte de los denunciados y, en su caso, de ser procedente, imponga la sanción correspondiente.

20

Para lo anterior, se otorga al *Tribunal local* el plazo de **tres días hábiles**, contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia, lo cual deberá informar a esta Sala dentro de las veinticuatro horas siguientes; primero, a través de la cuenta de correo electrónico institucional *cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx*; luego, por la vía más rápida, allegando la documentación en original o copia certificada; apercibido que, en caso de incumplir lo ordenado en el plazo señalado, se aplicará alguna de las medidas de apremio a que se refiere el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se modifica, en la materia de controversia, la resolución impugnada.

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



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

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con el voto diferenciado que formula el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO DIFERENCIADO, PARTICULAR O EN CONTRA QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL JUICIO ELECTORAL SM-JE-205/2021, PORQUE, DESDE MI PERSPECTIVA, LA INFRACCIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA NO SE ACREDITA CUANDO LOS HECHOS SUCEDEN U OCURREN EN LA ETAPA O PERIODO DE CAMPAÑA¹³.

Esquema

Apartado A. Hechos contextuales y materia de la controversia ante esta Sala Monterrey

Apartado B. Decisiones de la Sala Monterrey

Apartado C. Sentido del voto diferenciado

Apartado D. Consideraciones del voto diferenciado

21

Apartado A. Hechos contextuales y materia de la controversia ante esta Sala Monterrey

1. Los hechos que contextualizan el procedimiento y la actual controversia, derivan de la **denuncia** presentada el 7 de abril de 2021¹⁴, por el PAN **contra Francisco Ricardo Sheffield Padilla**, en la que le atribuye la infracción de **actos anticipados de campaña y uso de símbolos religiosos**, por diversas publicaciones en Facebook, Instagram y Twitter, de imágenes con contenido proselitista y símbolos religiosos durante la etapa de campañas, **sin tener formalmente el registro como candidato**.

2. En la sentencia impugnada, el Tribunal de Guanajuato determinó la **inexistencia** de las infracciones atribuidas a Francisco Ricardo Sheffield Padilla, porque: **i)** en cuanto a los supuestos **actos anticipados de campaña**, las publicaciones fueron dentro del periodo permitido, por lo que no se acreditó que se realizaran de manera anticipada, y **ii)** respecto al **uso indebido de símbolos religiosos**, si bien se advierte la imagen de una

¹³ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174, segundo párrafo, 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con apoyo de la secretaria de estudio y cuenta: Nancy Elizabeth Rodríguez Flores.

¹⁴ En adelante las fechas corresponden al año 2021, salvo precisión en contrario.

iglesia, lo cierto es que no se demostró que se utilizó con la intención de influir en el electorado, por lo que se encuentra protegida por la libertad de expresión.

3. El PAN pretende que se **revoque** la sentencia impugnada, se determine la existencia de los actos anticipados de campaña y uso de símbolos religiosos y se sancione a Francisco Ricardo Sheffield Padilla, porque en su concepto: **i)** el Tribunal Local no tomó en cuenta que el denunciado no podía realizar actos de campaña porque aún no estaba aprobado su registro como candidato, y **ii)** indebidamente la responsable consideró que las pruebas no demostraron el uso de símbolos religiosos en las publicaciones cuando sí contienen la imagen de una iglesia lo cual está prohibido.

Apartado B. Decisiones de la Sala Monterrey

La mayoría de las magistraturas, Claudia Valle Aguilasocho y Yairsinio David García Ortiz, consideran que debe **modificarse** la sentencia impugnada, porque: **i) en cuanto a los actos anticipados de campaña**, contrario a lo sostenido por el Tribunal Local, **sí se acredita dicha infracción, porque las publicaciones se realizaron en periodo de campaña, sin que Francisco Ricardo Sheffield Padilla estuviera registrado oficialmente como candidato de Morena**, y **ii) en cuanto al uso de símbolos religiosos** fue correcto que el Tribunal Local determinara la inexistencia de la infracción, porque si bien la publicación contiene la imagen de una iglesia, no se advierte que tuviera como finalidad un mensaje electoral o político, pues esta se realizó en el contexto de una celebración religiosa, en este caso, *Semana Santa*, por lo que están protegidas por la libertad de expresión y religiosa.

Apartado C. Sentido del voto diferenciado

Coincido con la decisión de las magistraturas Claudia Valle Aguilasocho y Yairsinio David García Ortiz, con quienes integro la Sala Monterrey, en cuanto a **dejar subsistente la determinación de la inexistencia del uso de símbolos religiosos** porque, efectivamente, como lo consideró el Tribunal Local, si bien la publicación denunciada contiene la imagen de una iglesia, no se demostró algún elemento que acreditara un beneficio, o en su caso, una estrategia para incidir en el electorado, aunado a que se realizó en el contexto de una celebración religiosa, en este caso, *Semana Santa*, por lo que están protegidas por la libertad de expresión y religiosa.



Sin embargo, con todo respeto para las magistraturas pares con las que integro la Sala Monterrey, **me aparto de las consideraciones bajo las cuales dejan insubsistente la determinación de inexistencia de actos anticipados de campaña, porque** en el caso concreto, para el suscrito, debe confirmarse la decisión del Tribunal Local, pues tal como lo consideró, **no se acredita la infracción denunciada de actos anticipados de campaña**, debido a que las publicaciones controvertidas se publicaron dentro de la etapa legalmente prevista para ello (periodo de campañas) por tanto, no se afectó ni se puso en peligro el bien jurídico tutelado (principio de equidad en las contiendas electorales).

Apartado D. Consideraciones del voto diferenciado

Tema i. En el caso, no se acreditan los actos anticipados de campaña denunciados

1. Criterio para la actualización de los actos anticipados de campaña

La Sala Superior ha establecido que, para la actualización de los actos anticipados de precampaña o campaña, necesariamente deben estar acreditados 3 elementos: **i)** que los realicen los partidos, sus militantes, aspirantes, o precandidatos (elemento personal), **ii) que se realicen antes del inicio formal de las precampañas o campañas** (elemento temporal), y **iii)** que se llame al voto o apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno, proceso electoral (elemento subjetivo)¹⁵.

En ese sentido, para esa infracción en concreto, fundamentalmente se requiere: **a1)** que se difunda un mensaje, a través de cualquier medio, en el cual, de forma explícita y directa¹⁶, inequívocamente, haga un llamado a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, publiciten una plataforma electoral o posicionen a alguien con el fin de obtener una candidatura, o bien, **a2)** implícita, por su contexto espacial y temporal sean

¹⁵ Criterio sostenido, entre otros, en el SUP-JE-119/2021 y SUP-JDC-416/2021 y acumulados, en el que se sostiene que:

En primer lugar, es importante establecer que para acreditar actos de precampaña se deben verificar los elementos siguientes:

- 1) El personal relativo a que los actos de precampaña los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos y en el contexto de los mensajes se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate;
- 2) El temporal consistente en que dichos actos o frases se realicen durante la etapa procesal de precampaña; y
- 3) El subjetivo, el cual de acuerdo con el criterio reiterado por esta Sala Superior, para acreditarse debe analizarse si los mensajes incluyen alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote el propósito de llamar 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, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.

¹⁶ SUP-REP-700/2018: [...] *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 y las demás características expresas de los mensajes a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien –como lo señala la jurisprudencia– un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.*

equivalentes funcionales de lo anterior¹⁷; **b)** que esto **ocurra antes del período de campaña**, **c)** a favor de una persona con una calidad especial (de aspirante o precandidato), y **d)** esto tenga una trascendencia jurídicamente relevante¹⁸.

En especial, en cuanto al periodo, el punto de referencia es el inicio de las campañas, porque **la prohibición de actos anticipados de campaña busca mantener a salvo el principio de equidad en la contienda**, y esto no se conseguiría si la promoción o difusión de un candidato se realiza de manera anticipada a otros, por un tiempo mayor, porque ello podría permitirle tener un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes que inician su campaña en la fecha legalmente prevista, como también lo ha considerado la Sala Superior¹⁹.

Es decir, la prohibición de actos anticipados pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política, dado que ello podría dar

¹⁷ Véase Jurisprudencia 4/2018, de Sala Superior, de rubro y texto: 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).- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° 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 publique 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 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.

¹⁸ Véase la Tesis XXX/2018, de Sala Superior, de rubro y texto: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA. De acuerdo con el criterio contenido en 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), al estudiar la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, las autoridades electorales deben considerar, entre otros aspectos, si los actos o manifestaciones objeto de la denuncia trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, provocaron una afectación a los principios de legalidad y de equidad en la contienda electoral, a fin de sancionar únicamente aquellos actos que tienen un impacto real en tales principios. Para ello, es necesario valorar las siguientes variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia: 1. El tipo de audiencia al que se dirige el mensaje, ciudadanía en general o militancia, y el número de receptores para definir si se emitió hacia un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado; de acceso libre o restringido, y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en otro medio masivo de información.

¹⁹ La Sala Superior confirmó, al resolver el **SUP-REP-324/2015**, en lo conducente: *Aunado a lo anterior, esta Sala Superior comparte el criterio sustentado en la sentencia impugnada, toda vez que para que se actualicen los actos anticipados de campaña, la conducta denunciada debía efectuarse antes del inicio de las campañas.*

La Sala Regional Especializada al resolver el **SRE-PSD-141/2015** determinó, en lo que interesa, lo siguiente: [...] *Por otra parte, el valor jurídicamente tutelado mediante la prohibición legal de realizar actos anticipados de campaña, consistente en mantener a salvo el principio de equidad en la contienda, lo que no se conseguiría si la promoción o difusión de un candidato en un lapso más prolongado, al producir un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes que inician su campaña en la fecha legalmente prevista.*

En otras palabras, con tal prohibición se pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante correspondiente.

Lo anterior, constituye un criterio que atiende al principio de progresividad constitucionalmente tutelado, protegiendo y maximizando el derecho del candidato a realizar campaña, dentro del marco normativo aplicable, como ha quedado precisado.



indebidamente una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante correspondiente.

2. Resolución y agravios concretamente revisados

Como anticipé, si bien acompaño la determinación de dejar subsistente la inexistencia del uso de símbolos religiosos, con todo respeto para las magistraturas Claudia Valle Aguilasochó y Yairsinio David García Ortiz con las que integro la Sala Monterrey, **me aparto** de las consideraciones **bajo las cuales se deja insubsistente la determinación de inexistencia de actos anticipados de campaña, porque** en el caso concreto, para el suscrito, debe confirmarse la decisión del Tribunal Local, pues tal como lo consideró, **no se acredita la infracción denunciada de actos anticipados de campaña**, debido a que las publicaciones controvertidas se publicaron dentro de la etapa legalmente prevista para ello (periodo de campañas) por tanto, no se afectó ni se puso en peligro el bien jurídico tutelado (principio de equidad en las contiendas electorales).

Al respecto, en lo que interesa al presente voto diferenciado, el impugnante señala que el Tribunal Local, indebidamente, determinó la inexistencia de actos anticipados de campaña atribuidos a Francisco Ricardo Sheffield Padilla, porque en su concepto, no tomó en cuenta que el denunciado no podía realizar actos de campaña porque aún no estaba aprobado su registro como candidato.

25

3. Valoración

En ese sentido, para el suscrito, efectivamente, como lo consideró el Tribunal Local, en el caso concreto, no existen actos anticipados de campaña, debido a que las publicaciones denunciadas se difundieron dentro de la etapa legalmente prevista para ello (periodo de campañas), por tanto, no se afectó ni se puso en peligro el bien jurídico tutelado (principio de equidad en las contiendas electorales), pues las demás candidaturas estaban en las mismas condiciones de igualdad para promocionarse.

En efecto, las publicaciones denunciadas en las que supuestamente se promovía la candidatura de Francisco Ricardo Sheffield Padilla a la alcaldía de León, se **colocó dentro del periodo de campaña**, en el que los demás contendientes estaban en igual posibilidad y condiciones para promocionar sus candidaturas, por lo cual, **no se afectó el bien jurídico protegido por la normativa electoral (equidad en la contienda), al no existir ventaja alguna en favor o perjuicio de los demás contendientes.**

Lo anterior, porque conforme a la doctrina judicial del Tribunal Electoral, la acreditación de actos anticipados de campaña requiere que la propaganda denunciada sea colocada o difundida antes de que inicie el periodo establecido para ello, pues dicha prohibición tiene la finalidad de proteger, precisamente, la equidad en la contienda.

En ese sentido, para el suscrito, al difundirse las publicaciones denunciadas **dentro del periodo de campaña, no existía posibilidad de que se afectara el valor jurídico protegido** con tal prohibición (equidad en la contienda), pues como anticipé, en dicho periodo **los demás candidatos y contendientes estaban en posibilidad y en igualdad de condiciones de promocionar su candidatura**, sin que la propaganda denunciada afectara o implicara una ventaja indebida frente a los otros participantes en la contienda, pues lo jurídicamente relevante es evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al **iniciar anticipadamente su campaña política**.

26 De ahí que, como anticipé, si la prohibición de actos anticipados pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política, en el presente asunto no se da esa condición, porque la difusión de la propaganda se colocó una vez iniciado formalmente el periodo de campañas (5 de abril de 2021).

Por tanto, considero que las publicaciones denunciadas no constituyen actos anticipados de campaña, derivado de que, por un lado, no se difundieron previo al inicio de las campañas, sino dentro del periodo de campañas, por otro lado, no se generó alguna afectación a la equidad de la contienda, con independencia de que Francisco Ricardo Sheffield Padilla aún no obtuviera su registro como candidato para la alcaldía de León, pues como se indicó, no se demostró que obtuviera ventaja sobre los demás candidatos, pues todas las candidaturas estaban en la misma posibilidad igualitaria de promocionarse.

En suma, además de que no existió alguna afectación o puesta en peligro al bien jurídico tutelado (principio de equidad en las contiendas electorales), finalmente, la difusión de las publicaciones denunciadas, no se hizo previo



al inicio de la etapa de campañas, como lo ha considerado la Sala Superior²⁰.

Por tanto, para el suscrito lo procedente era **confirmar** la sentencia del Tribunal de Guanajuato, porque fue correcto que determinara la inexistencia de la falta denunciada.

Por las razones expuestas, emito el presente voto diferenciado.

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

²⁰ Lo anterior, al resolver el SUP-REP-324/2015, en el que, en lo que interesa, se señaló: *esta Sala Superior comparte el criterio sustentado en la sentencia impugnada, toda vez que para que se actualicen los actos anticipados de campaña, la conducta denunciada debía efectuarse antes del inicio de las campañas.*