

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: REP-18/2024 Y
ACUMULADO

RECURRENTES: JOSÉ LUIS
RASCÓN SÁENZ Y MORENA

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE CHIHUAHUA¹

TERCERO INTERESADO: JESÚS
FERNANDO BORJAS ACOSTA

MAGISTRADO **PONENTE:**
GABRIEL HUMBERTO
SEPÚLVEDA RAMÍREZ

SECRETARIA: ANDREA YAMEL
HERNÁNDEZ CASTILLO

COLABORÓ: ABRAHAM
CARREÓN AGUILERA

Chihuahua, Chihuahua, a nueve de febrero dos mil veinticuatro.²

SENTENCIA DEFINITIVA que **REVOCA** el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua,³ por el que se dictaron medidas cautelares en el sentido de ordenar a los hoy recurrentes a realizar las acciones, trámites y gestiones necesarias para blanquear o retirar las pintas de bardas denunciadas.

1. ANTECEDENTES

De las constancias que obran en el expediente se pueden desprender los hechos siguientes:

¹ En lo sucesivo se le referirá como “la responsable”, “la comisión” o “comisión de quejas y denuncias”.

² En adelante, todas las fechas son del año dos mil veinticuatro, salvo señalamiento en contrario.

³ En adelante, el Instituto.

1.1 Escritos de denuncia. El cinco de enero, el ciudadano Jesús Fernando Borjas Acosta⁴ presentó ante el Instituto denuncia en contra de José Luis Rascón Sáenz militante, aspirante y/o precandidato a diputado local del Partido Político Morena,⁵ por conductas que pudieran constituir actos anticipados de pre campaña y de campaña, así como del referido partido político por *culpa in vigilando*, misma que fue registrada bajo el expediente de clave **IEE-PES-009/2024**.

Posteriormente, el nueve de enero el denunciante presentó nueva denuncia contra José Luis Rascón Sáenz, por la omisión de retirar la propaganda electoral de precampaña en los plazos establecidos por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua de las que fueron materia de denuncia en el IEE-PES-009/2024 dando origen al diverso **IEE-PES-011/2024**.

1.2 Acumulación. El diez de enero, el Instituto determinó acumular el procedimiento especial sancionador de clave **IEE-PES-011/2024** al diverso **IEE-PES-009/2024** por haber sido este último el primero en presentarse.

1.3 Admisión del Procedimiento Especial Sancionador. El veinte de enero, se admitió el procedimiento especial sancionador con clave **IEE-PES-009/2024** y se ordenó remitir el proyecto de medidas cautelares solicitadas a la Comisión de Quejas y Denuncias.

1.4 Acuerdo impugnado. El veintiséis de enero, la Comisión acordó sobre las medidas cautelares solicitadas por el denunciante en el procedimiento mencionado en el párrafo anterior. Dicho acuerdo fue notificado a los hoy recurrentes el veintinueve de enero.

1.5 Presentación de los Recursos de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador. En fecha treinta y uno de enero, los

⁴ En adelante se referirá como denunciante.

⁵ En adelante se referirá como MORENA.

recurrentes⁶ presentaron ante el Instituto sendas demandas de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra del acuerdo de la Comisión en la cual declaró procedente la adopción de medidas cautelares.

1.6 Formación de expedientes, registro y turno. El seis de febrero, se ordenó formar y registrar los expedientes identificados con las claves **REP-18/2024** y **REP-21/2024**; de igual forma se ordenó turnar los asuntos al Magistrado en funciones Gabriel Humberto Sepúlveda Ramírez, para su instrucción y resolución.

1.7 Recepción, acumulación y admisión. El siete de febrero, el Magistrado Instructor recibió los expedientes de mérito y, al no actualizarse causales de improcedencia y advertir identidad en el acto impugnado, así como en los motivos de agravio esgrimidos por las partes actoras, acordó la acumulación de los expedientes, la admisión de las demandas y abrió el periodo de instrucción.

1.8 Cierre de instrucción, circulación y solicitud de convocatoria. Al no haber mayores diligencias que realizar, el ocho de febrero se declaró cerrado el periodo de instrucción para el dictado de la sentencia correspondiente. De igual forma, en el mismo proveído, se circuló el proyecto y se solicitó a la presidencia de este Tribunal convocar a sesión pública de Pleno para la resolución de los presentes recursos.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es **competente** para conocer y resolver estos medios de impugnación, por tratarse de Recursos de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador,⁷ en concreto, a fin de controvertir la imposición de medidas cautelares que hoy se combaten.

⁶ En adelante se podrán referir como recurrentes o parte actora.

⁷ En lo sucesivo PES.

Lo anterior con fundamento en los artículos 36, párrafo tercero, y 37, ambos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua;⁸ así como 302; 303, numeral 1, inciso g); 381 BIS; numeral 1, inciso b y numeral 2 y 381 TER, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua;⁹ y 4 del Reglamento Interno del Tribunal.

3. PROCEDENCIA

Se considera que el medio de impugnación de estudio cumple con todos los requisitos procesales previstos en la Ley Electoral, pues se presentó acorde a los requisitos establecidos en el artículo 308 de la Ley Electoral por lo que cumple con la **forma**; por quienes cuentan con la **personería y legitimación**, debido a que los recurrentes son quienes deben cumplir con las medidas cautelares que les fueron impuestas, así como los denunciados en los procedimientos especiales sancionadores de que se derivaron los presentes recursos, mismos que **se interpusieron de manera oportuna** en contra de la emisión de medidas cautelares, conforme al artículo 381 BIS numeral 3 de la Ley Electoral; además, se cumplió con el requisito procesal de **definitividad** y no se advierten causales de improcedencia que impidan a este Tribunal pronunciarse en cuanto al fondo.

4. PLANTEAMIENTO DEL CASO

4.1 ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LAS PARTES ACTORAS

Del estudio integral de los escritos de demanda, se advierte que los motivos de disenso de las partes actoras se basan en las siguientes consideraciones:

- Refieren que la responsable, en el dictado de medidas cautelares, no valoró los elementos que configuran los actos anticipados de

⁸ En adelante, Constitución Local.

⁹ En adelante, Ley Electoral.

campaña, violentando principios de legalidad, exhaustividad y claridad.

- De igual forma, aducen que no tuvieron participación en la pinta de las bardas denunciadas, por lo que realizar las acciones, trámites y gestiones necesarias para su blanqueamiento o retiro que les imponen, en todo caso, correspondería a un tercero.
- Por otra parte, señalan que la responsable realiza un análisis ineficiente de los elementos necesarios para establecer que se pudiera tratar de una posible comisión de actos anticipados de campaña, toda vez que no se acredita fehacientemente el elemento subjetivo, ya que del mensaje plasmado en las bardas no se acredita ni se hace ninguna manifestación o un llamamiento al voto o alguno de sus equivalentes funcionales.
- Finalmente añade que el evento que se evidencia en las actas circunstanciadas se dirigió a la militancia del partido político al que pertenece, por lo cual no trascendió a la ciudadanía en general.

4.2 SÍNTESIS DE AGRAVIOS

Así pues, es posible para este Tribunal sintetizar los motivos de disenso anteriormente descritos, lo anterior, derivado del deber de los órganos resolutores de interpretar los medios de impugnación con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de los promoventes,¹⁰ sin que tal situación genere perjuicio a las partes actoras, pues no es la forma como los agravios se abordan lo que puede originar una lesión, sino que lo trascendental es que todos sean estudiados.¹¹

En tal sentido se identifica que la causa de pedir en el presente medio de impugnación la constituye la supuesta ilegalidad, falta de

¹⁰ Jurisprudencia 4/99 emitida por Sala Superior, de rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR"

¹¹ Criterio sostenido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2000 de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

exhaustividad y claridad del acto impugnado, derivada de un análisis deficiente de los elementos necesarios para configurar la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña, toda vez que no se acredita el elemento subjetivo, pues del contenido de las pintas de bardas no se advierte un llamamiento al voto o alguno de sus equivalentes funcionales.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA

Con su escrito de demanda, las partes actoras buscan que este Tribunal revoque la determinación combatida por medio de la cual se emitieron diversas medidas cautelares relacionadas con veintisiete pintas de bardas atribuidas a los actores en la ciudad de Chihuahua.

Así, la controversia en el presente asunto consiste en determinar si el acto combatido fue dictado conforme a Derecho o, por el contrario, se deben revocar las medidas cautelares recurridas.

5.2 TESIS DE LA DECISIÓN

Este Tribunal, considera esencialmente **FUNDADO** y suficiente para revocar el acto impugnado, el agravio esgrimido por las partes actoras cuando aducen que la autoridad responsable realizó una incorrecta valoración preliminar del elemento subjetivo necesario para acreditar la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña, y así, dictar el acto impugnado, por las razones que se sostendrán a continuación.

5.3 CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN EL ACTO IMPUGNADO

Como se advierte de los autos que obran en los expedientes de mérito, la autoridad responsable adujo que, por medio de actas circunstanciadas levantadas por funcionario con fe pública habilitado para tal efecto, corroboró la existencia de veintisiete bardas ubicadas

en distintas locaciones de la ciudad de Chihuahua, con el contenido siguiente:



Ahora bien, en el acuerdo impugnado, realizó una concatenación de los indicios existentes en el expediente, tomando en cuenta tanto el contexto bajo el cual se colocaron las pintas, así como el contenido material de las mismas, tal como se describe a continuación:

Contexto	Elementos del mensaje
<ul style="list-style-type: none"> - Refirió que el denunciado había manifestado su intención de registrarse a una candidatura por el partido político Morena. - La propaganda denunciada se difundió en el periodo de intercampana. - Se difundió la propaganda mediante una frase que puede leerse de manera continua, reflejando un sujeto y una cualidad atribuible a ese sujeto. - La modalidad de propaganda se dio a través de la pinta de 27 bardas colocadas en vía pública en la ciudad de Chihuahua. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimó que se acreditaba el elemento personal debido a que la propaganda se refiere a un aspirante a un cargo de elección popular en el proceso electoral local 2023-2024, en el que se hace preliminarmente identificable al denunciado José Luis Rascón Sáenz, cuestión que no fue controvertida por los hoy actores. - Por lo que respecta, al elemento temporal la responsable aduce que existe certeza respecto a que las conductas se realizaron previo al inicio de la fase de campaña, situación que tampoco es controvertida por las partes actoras. - Finalmente, respecto al elemento subjetivo se estimó que se actualizaba un equivalente funcional de apoyo a una opción electoral de forma inequívoca, como la leyenda “Luis Rascón con el pueblo siempre”.

En ese sentido, la responsable estimó que había indicios suficientes para actualizar la apariencia del buen derecho para inhibir la conducta

denunciada, en tanto pudiera afectar la equidad en la contienda entre partidos políticos y candidaturas, beneficiando al denunciado José Luis Rascón Sáenz.

De ahí que, los efectos del dictado de las medidas cautelares fueron los siguientes:

- Ordenar a José Luis Rascón Sáenz y al partido MORENA que, en un plazo que no excediera de tres días, contados a partir de la notificación de dicha determinación, realizara las acciones, trámites y gestiones necesarias para el blanqueamiento o retiro de las pintas de bardas, cuya existencia se constató en veintisiete ubicaciones distintas dentro de la ciudad de Chihuahua.
- Ordenar al denunciado José Luis Rascón Sáenz que en un plazo que no excediera de tres días, emitiera un pronunciamiento público a efecto de dar a conocer a sus simpatizantes, respecto al deslinde de hechos presentado ante el Instituto, así como solicitarles que se abstuvieran de realizar conductas que influyeran dentro del proceso electoral en el estado, con la colocación o distribución de propaganda, tendientes a posicionar su nombre o apellido.
- De igual forma, ambos denunciados deberían rendir un informe detallado al Instituto para que, dentro de veinticuatro horas de cumplido el termino anterior, precisaran las acciones realizadas para efecto del cumplimiento de lo ordenado.

Lo anterior, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplir se les haría efectiva una multa hasta por cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

5.4 MARCO NORMATIVO

- **Medidas cautelares**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹² ha sustentado¹³ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y, con ello, evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En ese sentido, los artículos 274, numeral, inciso a) y 289, numeral 7, ambos de la Ley Electoral establecen la autoridad competente para el dictado de las medidas cautelares, así como el procedimiento para su determinación y su propósito; el cual se circunscribe en prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

Bajo esta tesitura, la Sala Superior ha considerado¹⁴ que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual tendrá que

¹² En adelante, Sala Superior.

¹³ Véase Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**", consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 28 a 30.

¹⁴ Ver: SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017 y SUP-REP-4/2017.

examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).

Por su parte, se debe tomar en cuenta el peligro en la demora (*periculum in mora*) consistente en la posible frustración de los derechos de la parte promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Asimismo, fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

Por otra parte, se ha considerado que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente; a raíz de una afectación producida - que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sugerir el daño o la amenaza de su actualización.

La determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

Por otro lado, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar, de manera preliminar, el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión la persona denunciada, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: 1) evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y 2) todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido de la propaganda, identificando sus elementos explícitos, así como su contexto general, en particular su contexto temporal, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

En concepto de la Sala Superior, no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta, así como tampoco el riesgo de lesión grave a un principio constitucional o el posible daño irreparable a un derecho humano.

Ello, con independencia de sí, al momento del estudio de fondo del asunto se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permite inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

Las medidas cautelares tienen una función preventiva y tutelar, además de que se caracterizan por ser sumarias debido a que se tramitan en plazos breves.

Tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen, ya que si *a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la*

apariencia del buen derecho, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de la misma, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional¹⁵.

- **Principio de legalidad**

El **Principio de Legalidad** en la **Constitución Mexicana** es fundamental para garantizar los derechos y la justicia. Este principio se encuentra establecido en el **artículo 16** de nuestra Constitución.

En ese sentido, la definición del principio de legalidad establece que las actuaciones de las autoridades deben realizarse dentro del marco de sus facultades legales en el aspecto de que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, a menos que exista un mandamiento escrito de la autoridad competente.

Dicho mandamiento debe fundamentar y motivar la causa legal del procedimiento.

Por su parte, el principio de seguridad jurídica debe cumplir con el principio de legalidad, el cual, debe constar por escrito, provenir de una autoridad competente y señalar al afectado los fundamentos y motivos que sustentan su emisión.

Lo anterior, brinda **seguridad jurídica** al particular y le permite defenderse adecuadamente asegurando que las autoridades actúen dentro de los límites legales y protege los derechos de la ciudadanía.

- **Principio de exhaustividad**

¹⁵ Lo anterior encuentra apoyo en la Tesis XXIV/2015, con título: **MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE.**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 52 y 53.

El principio de exhaustividad en el ámbito jurídico implica que las sentencias deben abordar todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin omitir ninguna. Este principio se aplica en el Derecho en todas sus ramas.

Para comprenderlo mejor, aquí están los aspectos clave del principio de exhaustividad:

La exhaustividad es un principio jurídico que obliga al juez o tribunal a analizar minuciosamente todas las cuestiones relevantes presentadas en un caso, además el objetivo es resolver completamente el litigio, sin dejar asuntos pendientes que requieran nuevos procedimientos judiciales o administrativos.

En ese sentido, cuando un juez emite una sentencia, debe considerar todos los argumentos, pruebas y alegatos presentados por las partes.

Esto es que, no puede omitir ningún aspecto relevante para la resolución del caso, por ende, la exhaustividad no solo se refiere a la cantidad de temas tratados, sino también a la calidad de la argumentación.

En ese sentido, el juez debe explorar a fondo cada cuestión, enfrentar todas las posibilidades y exponer las razones detrás de su decisión.

- **Actos anticipados de precampaña y campaña**

El artículo 3 BIS numeral 1, inciso d) de la Ley Electoral, refiere que la **precampaña electoral** son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las personas precandidatas a una candidatura se dirigen a las personas afiliadas, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postuladas como candidatas o candidatos a un cargo de elección popular.

De este modo, en el artículo antes señalado, numeral 1, inciso f), expone que se debe entender por **campaña electoral** al conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y las candidatas o candidatos registrados para la obtención del voto, dentro de los plazos establecidos en la Ley Electoral.

Asimismo, en esa disposición en su numeral 1, inciso c), menciona como **acto de campaña**, son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellas actividades en que los partidos políticos, las coaliciones, o las candidatas o candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

De igual forma, el citado artículo y numeral en su inciso d), narra que las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las personas precandidatas a una candidatura se dirigen a las personas afiliadas, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postuladas como candidatas o candidatos a un cargo de elección popular se considerarán como **actos de precampaña electoral**.

En relación con **actos anticipados de campaña**, el numeral 1, incisos a) y b), del mismo artículo, cita que son los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Por último, por **actos anticipados de precampaña**, se entiende por todas aquellas expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura, lo anterior con fundamento en el artículo 3 BIS numeral 1, inciso b) de la Ley Electoral.

Ahora, tratándose de la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, debe tomarse en cuenta la finalidad que persigue la norma y los elementos concurrentes que en todo caso la autoridad necesita considerar, para concluir que los hechos que le son planteados son susceptibles de constituir tales infracciones.

En ese sentido, al regular los actos anticipados de precampaña y campaña, el legislador consideró necesario garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes, lo que implica evitar que una opción política se encuentre en una situación de ventaja indebida, en relación con sus opositores al iniciar anticipadamente la campaña o etapa respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de la plataforma electoral de un determinado candidato.

Así, de una interpretación sistemática de las normas referidas, se desprende la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña en forma previa al período en el que válidamente podrían realizarse, es decir, tendentes a la obtención del voto a favor o en contra de un partido, precandidato o candidato, antes del período legal para ello.

Ahora bien, sobre dicho tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desarrollado una línea jurisprudencial por medio de la cual ha sostenido que, para que se configuren los actos anticipados de precampaña y campaña, se requiere la coexistencia de tres elementos¹⁶:

Temporal: los actos o frases deben realizarse antes de la etapa de precampaña y/o campaña electoral.

¹⁶ Ver a sentencia SUP-REP-73/2019, así como 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).

Personal: los actos los lleven a cabo los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidaturas y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate.

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.

Respecto al **elemento subjetivo**, la Sala Superior ha considerado que para acreditarlo se debe verificar si hay alguna expresión que, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, tenga por objeto llamar al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicitar plataformas electorales o posicionar a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

- **Equivalentes funcionales**¹⁷

Adicionalmente, la propia Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial con ciertos parámetros para determinar cuándo una expresión o conducta suponen un **equivalente funcional** de un posicionamiento electoral expreso.

Un criterio para distinguir cuándo un anuncio o promocional constituye un llamamiento expreso al voto consiste en aquellos anuncios que utilicen mensajes que promuevan el voto y contengan palabras expresas o explícitas para favorecer o derrotar a un candidato en una elección, con frases como “vota por”, “apoya a” o la relación de un nombre con cierto cargo público en disputa o con una elección próxima a realizarse.

¹⁷ Marco normativo utilizado en los precedentes SUP-REC-803/2021, SUP-REC-806/2021 y SUP-JE-186/2021.

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

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

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

Al respecto, resulta ilustrativa la distinción desarrollada por la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, respecto a los conceptos de “*express advocacy*” (llamamiento expeso a votar o a no votar por una opción política), “*issue advocacy*” (llamamiento expeso a discutir temas de agenda pública) y “*sham issue advocacy*” (mensaje simulado o farsante para evitar una sanción derivada de un llamamiento expeso al voto); en especial, del criterio denominado “*functional equivalent*” (**equivalente funcional**) como parámetros para determinar qué tipo de comunicaciones pueden considerarse como propaganda electoral.¹⁸

¹⁸ En el caso Buckley v. Valeo, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América observó la problemática para identificar la línea entre lo permisible y lo no permisible en las expresiones, por lo que definió los llamamientos expesos (*express advocacy*), a través del test de las “palabras mágicas” (vota por, apoya a, en contra de, etc.); sin embargo, se dieron casos en los que se jugó en demasía con la línea entre los llamamientos expesos y los llamamientos a discutir temas públicos (*issue advocacy*), surgiendo los mensajes simulados (*sham issue advocacy*), por lo

Esto es, a fin de evitar fraudes a la Constitución federal o a la ley, son útiles los conceptos de “*functional equivalents of express advocacy*” (equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto), término con el cual se pretende evidenciar la presencia de “*sham issue advocacy*”; es decir, de propaganda o comunicaciones que promueven o desfavorezcan perspectivas claramente identificables con una determinada candidatura o partido político y que están elaboradas de forma cuidadosa a efecto de evitar usar las “palabras mágicas” o de superar el *test* relativo al “*express advocacy*”.

Así, en este punto, se debe advertir si la publicación o expresiones que se denuncian constituyen **equivalentes funcionales**, que permitan advertir una finalidad electoral de la ventaja que se pretende obtener o que se obtuvo en favor de la persona denunciada.

El análisis de los elementos proselitistas en la publicidad no puede ser una tarea mecánica o aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que incluye necesariamente el análisis del **contexto integral** de la propaganda **y las características expresas** en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un equivalente funcional de buscar un apoyo electoral.

Es decir, para determinar si la propaganda posiciona o beneficia electoralmente a la denunciada, se debe determinar si puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva para las aspiraciones electorales de un sujeto; esto es, **si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto, como lo es el posicionarse ante el electorado como una opción política real en una contienda.**

Con este parámetro se evitan conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida o encubierta, evitando palabras

que en el caso *McConnell v. Federal Election Commission* y otros subsecuentes, esa Corte flexibilizó el estándar de llamamiento expreso, para incluir los equivalentes funcionales (*functional equivalent*).

únicas o formulaciones sacramentales; aunado a que abona a la realización de un análisis mediante criterios objetivos.

De esta manera, se reduce la posibilidad de caer en un terreno de discrecionalidad por parte de la autoridad electoral, sujeta a sus percepciones, puesto que ello atentaría en contra de la certeza jurídica de todos los actores políticos, en cuanto a que determinado acto pueda ser considerado como una propaganda electoral.

Es necesario reiterar algunas directivas que la Sala Superior ha destacado que rigen su análisis de los actos anticipados de precampaña y campaña:

El estudio de las expresiones busca ser objetivo para acotar la discrecionalidad judicial. En efecto, para el análisis de casos relacionados con actos anticipados de campaña, la Sala Superior privilegia el uso de parámetros objetivos que excluyan la arbitrariedad y permitan reducir lo más posible la discrecionalidad, así como el margen de apreciación respecto de conductas humanas, considerando la ambigüedad que suele estar presente en el discurso político.

Lo anterior también contribuye a que las decisiones de las autoridades electorales sean consistentes y predecibles, lo que facilita que se apeguen a los principios de certeza, imparcialidad y legalidad.

Se busca privilegiar la libre expresión y maximizar el debate público. La restricción a la libertad que supone el sistema de sanciones por actos anticipados de precampaña o campaña persigue evitar que se dejen de realizar **sólo aquellas conductas que efectivamente impliquen una oferta o solicitud de apoyo o rechazo electoral adelantado de forma unívoca e inequívoca.**

De esta manera, restringir solo los llamados que evidentemente supongan una solicitud de voto anticipado (apoyo o rechazo electoral), optimiza una comunicación política eficaz, pues evita la posibilidad de

que los actores relevantes del Derecho electoral se autocensuren en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.

Adicionalmente, otras herramientas para determinar si las expresiones se traducen en un equivalente funcional de apoyo expreso implican verificar: **i) un análisis integral del mensaje**, de modo que se valore la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen, de entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas, tiempo en pantalla o en audición, de entre otros), y **ii) el contexto del mensaje**, en la medida en que debe interpretarse en coherencia con el contexto en el que se emite, considerando la temporalidad, el horario y medio de difusión, la posible audiencia, su duración, de entre otras circunstancias relevantes.

El análisis de dichas variables no se reduce a enunciar las características auditivas y visuales del mensaje o a afirmar que se está realizando un análisis de tipo contextual. Es necesario que la autoridad correspondiente explique de forma particularizada por qué estima que cada uno de los elementos destacados influye en considerar que el mensaje supone un equivalente funcional de un llamado inequívoco al voto, o bien, en que las expresiones no tienen un impacto electoral.

5.5 CASO CONCRETO

El agravio de las partes actoras se acotó a una supuesta ilegalidad, exhaustividad y claridad del acto impugnado, derivadas del análisis deficiente de los elementos necesarios para configurar la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña, toda vez que no se acredita de manera preliminar el elemento subjetivo, pues del contenido de las pintas no se advierte un llamamiento al voto o alguno de sus equivalentes funcionales.

Como se adelantó, este Tribunal considera esencialmente fundados los motivos de disenso por los actores, en el sentido de no haberse revelado, ni aun preliminarmente, un llamado de apoyo o rechazo a una determinada persona, tal como lo sostuvo la autoridad responsable.

Tal y como se advierte del marco normativo, la necesidad de la medida cautelar requiere una valoración preliminar del contenido de la supuesta propaganda, identificando sus elementos explícitos, así como su contexto general y en particular su contexto temporal, a fin de determinar si la conducta denunciada, en efecto, tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

Así pues, para que se configure la infracción relativa a actos anticipados de precampaña y campaña, se requiere la coexistencia de un elemento temporal, uno personal y uno subjetivo.

De ahí que, al ser este último elemento el controvertido en los medios de impugnación, se deba analizar si del mensaje emitido a través de la pinta de bardas denunciadas, se advierte -preliminarmente- alguna 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.

Entonces, es necesario analizar el mensaje objeto de las pintas de las bardas denunciadas, mismo que a la letra dice: **“Luis Rascón con el pueblo siempre”**.

Al respecto, de inicio se advierte que la frase por sí misma no contiene ninguno de los elementos de llamada al voto, pues no se observa que

contenga expresiones como "vota por", "elige a", "apoya a", emite tu voto por", "vota en contra de", "rechaza a", o alguna otra donde se pudiera advertir sinonimia con las anteriores.

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

De ahí que el análisis de los elementos constitutivos de los actos anticipados de precampaña y campaña incluyen necesariamente el análisis del **contexto integral** de la supuesta propaganda **y las características expresas** en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un equivalente funcional de buscar un apoyo electoral.

Así pues, contrario a lo considerado por la autoridad responsable, no se advierte que del análisis del contexto integral, ni de las características expresas en la pinta de las bardas denunciadas, se identifique un equivalente funcional a la solicitud de apoyo o rechazo electoral a favor de alguna persona o partido político.

En particular, de la frase "**Luis Rascón con el pueblo siempre**", no se advierte de manera inequívoca algún llamado expreso al voto que muestre una aspiración de alcanzar la postulación a una candidatura o un cargo de elección popular, ni tampoco se advierte un adjetivo que pudiera implicar algún apoyo o rechazo hacía alguna opción política en particular.

Se considera que la oración "con el pueblo siempre" compuesta de una preposición (con), un sujeto (pueblo) y un adverbio (siempre), puede tener una gran diversidad de connotaciones distintas a la finalidad de un posicionamiento ante el electorado, tal como lo trata de encuadrar la responsable, al textualmente aseverar que se trata de una expresión

que: *“pudiera resaltar una cualidad del denunciado y sus posibles aspiraciones políticas para buscar la candidatura a una diputación local del presente proceso electoral local, como un mensaje de apoyo a la opción política que pudiera representar en la contienda”* y que *“en términos electorales esta expresión podría ser utilizada para resaltar la cercanía y el compromiso de una figura pública con los intereses y bienestar de la población”*.¹⁹

De igual manera, por cuanto hace a los elementos contextuales, la autoridad responsable consideró como suficientes para imponer la adopción de medidas cautelares los hechos siguientes:

- Que el denunciado había manifestado su intención de registrarse a una candidatura por el partido político Morena.
- Que la propaganda denunciada se difundió en el periodo de intercampana.
- Que se difundió la propaganda mediante una frase que puede leerse de manera continua, reflejando un sujeto y una cualidad atribuible a ese sujeto.
- Que la modalidad de propaganda se dio a través de la pinta de veintisiete bardas colocadas en vía pública en la ciudad de Chihuahua.

Entonces, tal como se observa, el contexto en el que se basó la responsable para emitir tal determinación refiere precisamente a los elementos temporal, personal y subjetivo de las veintisiete bardas denunciadas, sin embargo, como se dijo anteriormente, el elemento subjetivo no queda preliminarmente acreditado con las consideraciones vertidas en el acto impugnado.

¹⁹ Visible en foja 44 del expediente REP-18/2024.

Al contrario, se dejaron de considerar factores contextuales como la presunción de inocencia de las partes actoras, pues de una manera preliminar no se observa que existan elementos para hacerles atribuibles las conductas, o la posible contraposición con la libertad de expresión, misma que no se puede coartar, a menos que efectivamente se implique una oferta o solicitud de apoyo o rechazo electoral adelantado de forma unívoca e inequívoca.

Tampoco se advierten otros elementos a partir de los cuales se pueda apreciar algún posicionamiento frente a la ciudadanía en materia electoral, pues no se aprecia que la frase esté acompañada del logotipo de algún partido político, ni se advierte que esté dirigida a un proceso electoral en específico o algún cargo de elección popular en particular.

De tal modo, se tiene que -preliminarmente- la frase contenida en las bardas denunciadas, valorada en lo individual o, de manera conjunta con los elementos contextuales, no constituye actos anticipados de precampaña o campaña, pues no se acredita el elemento subjetivo de las infracciones, al no existir, ni aun a manera de indicio, un llamamiento al voto de manera expresa en favor de una candidatura o el rechazo de otra, o bien, alguno que mediante equivalente funcional tuviera como finalidad la solicitud del voto en favor de la parte recurrente.

En ese sentido, no se comparte la determinación de la Comisión responsable respecto a que, bajo la apariencia del buen derecho, tuvo por acreditado preliminarmente el elemento subjetivo necesario para configurar la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña.

Así pues, ha sido criterio de la Sala Superior que no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta, así como tampoco el riesgo de lesión grave a un principio constitucional o el posible daño irreparable a un derecho humano.

Lo anterior, porque se debe ponderar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión de las personas denunciadas, como una limitación del debate público.

De esta manera, se deben restringir solamente los llamados que evidentemente supongan una solicitud de voto anticipado (apoyo o rechazo electoral), pues con ello se asegura una comunicación política eficaz, al evitar la posibilidad de que los actores relevantes del derecho electoral se autocensuren en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.

De ahí lo **fundado** del agravio en estudio, pues al haber quedado acreditado que -al menos de forma preliminar- no existe un llamamiento al voto o algún equivalente funcional a éste en el mensaje expresado en las pintas de bardas denunciadas, no se advierte una posible vulneración a la materia electoral²⁰ y no se considera que se actualice la apariencia del buen derecho para inhibir la conducta denunciada.

Así pues, al haber resultado fundado el agravio relativo a un incorrecto análisis previo respecto de los elementos que configuraran la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña, por el que se adoptaron las medidas cautelares, esta órgano colegiado determina que es razón suficiente para **revocar** el acuerdo impugnado, estableciendo para el caso los efectos siguientes:

6. EFECTOS

Al haber sido **revocado** el acuerdo impugnado se ordena a la Comisión responsable lo siguiente:

²⁰ Similar criterio adoptó la Sala Superior del TEPJF al resolver el juicio electoral **SUP-JE-915/2023**.

- I. Se dejan sin efecto las medidas cautelares ordenadas a los recurrentes;
- II. Se dejan sin efecto todos los actos derivados del dictado de las medidas cautelares;

Es menester mencionar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del procedimiento especial sancionador, mismo que deberá ser resuelto con la totalidad de las constancias que obren en autos en el momento procesal oportuno.

En atención a lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

UNICO. Se **revoca** el acuerdo impugnado, por las consideraciones contenidas en la presente ejecutoria, en los términos establecidos en el apartado de efectos.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

En su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. La Secretaria General Provisional da fe que la presente resolución se firma de manera autógrafa y electrónica. **DOY FE.**

SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO
MAGISTRADA PRESIDENTA

HUGO MOLINA MARTÍNEZ
MAGISTRADO

GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA
RAMÍREZ
MAGISTRADO EN FUNCIONES

NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ
SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL

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 del veintiuno de diciembre de dos mil veinte del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, así como el Acta de Sesión Privada de fecha nueve de enero de dos mil veintitrés, por los que se implementa la firma electrónica certificada 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.

La suscrita con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **REP-018/2024 y acumulado** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el nueve de febrero de dos mil veinticuatro a las quince horas. **Doy Fe.**