



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIOS ELECTORALES

**EXPEDIENTES:** SUP-JE-192/2021 y SUP-JE-196/2021 ACUMULADOS

**ACTORES:** ELISEO FERNÁNDEZ MONTÚFAR Y MOVIMIENTO CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** EMMANUEL QUINTERO VALLEJO Y CARLOS HERNÁNDEZ TOLEDO

**COLABORARON:** JORGE ARMANDO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ E ITZEL LEZAMA CAÑAS

Ciudad de México, día veintiuno de julio de dos mil veintiuno<sup>1</sup>

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> que por una parte **confirma** la infracción y la sanción atribuida a Eliseo Fernández Montúfar<sup>3</sup> y por otra, **revoca** la sanción por la culpa *in vigilando* atribuida a Movimiento Ciudadano<sup>4</sup> en la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Campeche<sup>5</sup> dentro del procedimiento especial sancionador TEEC/PES/10/2021, mandando realizar una nueva calificación de la infracción e individualización de la sanción como corresponda .

### I. ASPECTOS GENERALES

El procedimiento especial sancionador que dio origen al presente asunto fue promovido por Layda Sansores San Román (a través de sus representantes legales), entonces candidata a la Gubernatura de

---

<sup>1</sup> Todas las fechas se entenderán de dos mil veintiuno salvo mención expresa.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, "Sala Superior".

<sup>3</sup> En lo consecuente, "actor o candidato actor".

<sup>4</sup> En lo subsecuente, "partido actor".

<sup>5</sup> En adelante, "Tribunal local".

Campeche por la coalición “Juntos Haremos Historia” en contra del actor, otrora candidato a ese mismo cargo por el partido político actor y el mencionado partido político, por la presunta vulneración al interés superior de la niñez, derivado de la difusión de propaganda electoral en la que se incluye imágenes de menores de edad, realizada a través de la red social “Facebook” del candidato denunciado.

Los actores impugnan ante esta instancia la sentencia emitida por el Tribunal local que los sancionó con una multa por dichas publicaciones al considerar que se violentaba la normativa aplicable en relación con la protección de la imagen de menores de edad.

Lo anterior, ya que los promoventes consideran que se violaron en su perjuicio los principios de legalidad y exhaustividad, así como el derecho de audiencia y debido proceso.

## **II. ANTECEDENTES**

De lo narrado por los actores y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:

**1. Denuncia.** El catorce de abril, Layda Sansores San Román, a través de sus apoderados, presentó ante el Instituto Electoral del Estado de Campeche, denuncia en contra del partido Movimiento Ciudadano y Eliseo Fernández Montúfar, por la supuesta afectación al interés superior de la niñez contraviniendo las normas sobre propaganda política.

**2. Sentencia reclamada.** Una vez sustanciado el procedimiento, el ocho de julio, el Tribunal local resolvió declarando la existencia de afectación al interés superior de la niñez, por la conducta atribuida al entonces candidato a la gubernatura del estado de Campeche, Eliseo Fernández Montufar, así como al Partido Movimiento Ciudadano por culpa *in vigilando*, imponiéndoles una sanción consistente en multa.

**3. Juicios electorales.** Mediante escritos presentados el doce de julio, Eliseo Fernández Montúfar y Movimiento ciudadano, promovieron sendos



juicios electorales en contra de la sentencia emitida por el tribunal electoral local, mediante la cual se les impuso una multa correspondiente a 50 UMAS (Unidad de Medida y Actualización), respectivamente.

**4. Consulta competencial.** En esa misma fecha, el magistrado presidente de la Sala Regional Xalapa, planteó la consulta competencial sobre los medios de impugnación promovidos por los actores.

### III. TRÁMITE

**1. Turno.** El trece y quince de julio, el magistrado presidente de este Tribunal acordó integrar los expedientes SUP-JE-192/2021 y SUP-JE-196/2021, respectivamente, y turnarlos a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>6</sup>

**2. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar los expedientes, admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción quedando los autos en estado de resolución.

### IV. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación por tratarse de juicios electorales en los que se impugna una sentencia emitida por un Tribunal local, dentro de un procedimiento especial sancionador, mediante la cual declaró la existencia de la infracción por parte del entonces candidato a la gubernatura de Campeche por el partido Movimiento Ciudadano y el propio partido político, por la afectación al interés superior de la niñez en actos que contravienen las normas sobre propaganda política.

En ese sentido, considerando el criterio competencial del tipo de elección, la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio, dado que los hechos denunciados están relacionados con el proceso

---

<sup>6</sup> En lo sucesivo, "Ley de Medios".

electoral en el estado de Campeche en el que, entre otros, se renovó el cargo de gubernatura de la entidad.

Es decir, la sanción que aquí se cuestiona derivó de hechos que el Tribunal local consideró contrarios a la normativa electoral, cometidos por el entonces candidato a gobernador Eliseo Fernández Montúfar y el partido Movimiento Ciudadano.

Por tanto, dado que la conducta que motivó la infracción pudo tener un impacto en la elección de la gubernatura, ello hace que esta Sala Superior sea el órgano jurisdiccional competente para conocer del presente juicio.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo; 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>7</sup> 166, fracción X; 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> en relación con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>9</sup>

## **V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA**

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020,<sup>10</sup> en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del presente asunto en sesión no presencial.

---

<sup>7</sup> En lo sucesivo, "Constitución General".

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.

<sup>9</sup> Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce. Disponibles para consulta en: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/acuerdo\\_acta/archivo/Lineamientos\\_2014\\_0.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/Lineamientos_2014_0.pdf).

<sup>10</sup> Acuerdo 8/2020, aprobado el primero de octubre de dos mil veinte, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



## VI. ACUMULACIÓN

En virtud de que del estudio preliminar de los medios de impugnación se advierte que existe conexidad en la causa, a efecto de facilitar su resolución y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley de Medios y 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta su acumulación, puesto que existe identidad en la autoridad responsable y el acto impugnado.

Por tanto, lo procedente es que el Juicio Electoral SUP-JE-196/2021, se acumule al diverso SUP-JE-192/2021, por ser el primero que se recibió en esta Sala Superior. De tal forma que debe glosarse una copia certificada de los resolutivos de esta resolución en el expediente acumulado.

## VII. PRESUPUESTOS PROCESALES

Los medios de impugnación reúnen los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 12, párrafo 1, incisos a) y b); y 13, párrafo 1, incisos a), fracción I, y b) de la Ley de Medios, como se explica a continuación:

**1. Forma.** Las demandas cumplen con los requisitos de forma, ya que se presentaron por medio del sistema electrónico de juicio en línea y de manera física, por el entonces candidato y el partido político, respectivamente. En ellas consta el nombre y firma electrónica de los actores, se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable, además de que se mencionan los hechos en los que se basan las impugnaciones y los agravios que les causa el acto impugnado.

**2. Oportunidad.** Se cumple con este requisito, en virtud de que los juicios se promovieron dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 del ordenamiento invocado, pues la sentencia impugnada fue emitida el ocho de julio de este año y las demandas se presentaron el doce siguiente ante la Sala Regional Xalapa y ante la autoridad responsable, esto es, dentro del citado plazo legal.

**3. Legitimación.** Los actores están legitimados para promover los juicios electorales, debido a que, se trata de las partes denunciadas y sancionadas en el procedimiento especial sancionador del que deriva la sentencia impugnada.

**4. Interés jurídico.** Los actores tienen interés jurídico, toda vez que a través de la sentencia impugnada se les impuso una sanción por infracción a la normativa electoral consistente en sendas multas por un monto de 50 UMAS (Unidad de Medida y Actualización) y su pretensión es que se revoque dicho acto.

**5. Definitividad.** Se cumple con el requisito, ya que la determinación controvertida es definitiva y firme, toda vez que no existe medio impugnativo que deba ser agotado previamente.

## VIII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

### 1. Consideraciones del Tribunal Local

De conformidad con la queja interpuesta por los representantes de Layda Elena Sansores San Román, esta se dolía de la publicación de un total de doscientas cincuenta y cuatro fotos publicadas por Eliseo Fernández Montufar, entonces candidato a la gubernatura del estado de Campeche, en las que aparecían en primer plano y de manera incidental, niños, niñas y adolescentes plenamente identificables por sus rasgos fisionómicos.

Así, el procedimiento primigenio versó sobre la posible violación a la normativa electoral aplicable a propaganda distinta a la de radio y televisión, dada la exposición indebida de su imagen sin contar con los permisos correspondientes de acuerdo con los Lineamientos para la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En lo sucesivo, "los Lineamientos".



Por su parte, de la sentencia impugnada se desprende que los representantes del candidato y del partido denunciados, en su contestación a la queja, señalaron lo siguiente:

- Que la página fue abierta por el entonces candidato, siendo de carácter oficial, por lo que fue debidamente reportada a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.<sup>12</sup>
- Que contaban con la autorización y consentimiento de los padres de los menores que aparecían en las imágenes contenidas en la inspección ocular OE/IO/44/2021, en términos de lo señalado por los Lineamientos o que al usar cubrebocas los menores no eran identificables.

Con base en lo anterior, el Tribunal local fijó la litis en torno a la posible infracción prevista en el artículo 585, fracción II, en relación con el diverso 610, fracción I, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Fijada la litis, estableció la metodología de estudio a fin de determinar si los hechos motivo de queja se encontraban acreditados; si constituían una infracción a la normativa electoral; y cuál era la sanción que debía imponerse.

Para efectos de lo anterior, expuso y valoró las pruebas ofrecidas por la parte denunciante y la denunciada, así como las generadas durante la investigación, concluyendo lo siguiente:

- De las fotografías aportadas por el denunciante y las inspecciones oculares realizadas a la página de Facebook del entonces candidato a gobernador de Campeche, se acredita la existencia y difusión de la propaganda controvertida en la que se identifica la imagen de aproximadamente sesenta y dos menores de edad.

---

<sup>12</sup> En adelante, INE.

- En cuanto a los razonamientos expuestos por el denunciante en el sentido de que algunas imágenes no permitían identificar la identidad de los menores y en otros casos contaba con los consentimientos respectivos, el Tribunal local concluyó que no resultaban suficientes para liberar al entonces candidato a gobernador del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Lineamientos, pues los menores sí resultaban identificables y no se contaba con el consentimiento de los respectivos padres (ya fuera porque no se recabó o porque el documento correspondiente no cumplía con los elementos necesarios).

En virtud de lo anterior, el Tribunal local tuvo por comprobados los hechos y la infracción respectiva, habiendo hecho hincapié en la trascendencia de los mismos dada la naturaleza del medio de difusión que posibilita una exposición constante y pública de la imagen de los menores lo que pone en riesgo sus derechos.

Por ello, con base en las circunstancias de modo, tiempo y lugar; el bien jurídico tutelado; la singularidad de la conducta, el contexto fáctico de su ejecución, la inexistencia de un beneficio económico cuantificable; la falta de intencionalidad del candidato responsable, así como la inexistencia de reincidencia, calificó la conducta como grave ordinaria.

En consecuencia, individualizó la sanción correspondiente, determinando imponer una multa de 50 UMAS tanto al candidato como al partido político que lo postuló, este último en razón de la culpa in vigilando por haber sido omiso a su deber de cuidado.

## **2. Agravios de los actores**

Inconforme con la sentencia impugnada, el entonces candidato a gobernador del estado de Campeche hizo valer, en esencia, los siguientes agravios:

- **Falta de congruencia y exhaustividad.** Al respecto, considera que el Tribunal local violentó su derecho de garantía de audiencia y debido





proceso, pues no analizó en su totalidad sus escritos de contestación y alegatos.

Manifiesta que compareció ante el Instituto Local formulando contestación de los hechos, ofreciendo pruebas y rindiendo alegatos sobre las imputaciones que le fueron hechas. Sin embargo, el Tribunal local no hizo mención de todas sus consideraciones y razonamientos, pues si bien a fojas 29 a 31 de la sentencia expuso los argumentos de defensa expresados, lo cierto es que no realizó ningún tipo de análisis sobre el contenido de los mismos otorgando valor probatorio solo a lo señalado por el promovente.

Así, resultaba evidente que el Tribunal local fue omiso en su análisis, pues de los argumentos hechos valer se desprendían razones lógico-jurídicas que debían tomarse en cuenta y valorarse como parte del expediente que debían considerarse de forma integral.

Señala que, en específico, la autoridad dejó de analizar los argumentos plasmados en el apartado de su escrito de comparecencia denominado “LOS LINEAMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MATERIA DE PROPAGANDA Y MENSAJES ELECTORALES NO SON APLICABLES EN LO QUE RESPECTA A LAS IMÁGENES APORTADAS MEDIANTE LAS CARPETAS CONTENIDAS EN LA LIGA DEL SISTEMA DE ALMACENAMIENTO DE DATOS ‘GOOGLE DRIVE’”.

Lo anterior, se tradujo en una falta al principio de imparcialidad y de presunción de inocencia en su vertiente probatoria, lo que implica una violación al debido proceso y al derecho de audiencia.

- **Inconstitucionalidad de los numerales 8 y 9 de los Lineamientos para la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales**

Afirma que las imágenes de los menores de edad se relacionaban con caminatas en las que era común que las personas de la comunidad se

acercaran a conocer su candidatura y propuestas; en muchas ocasiones eran niños y niñas los que preguntaban la razón de su visita y sus intenciones para ayudar a sus familias.

En ese contexto, considera que los lineamientos impiden que desde la niñez las personas se involucren en la vida pública y adquieran cultura democrática y participativa, pues se imponen cargas excesivas a los sujetos obligados que dificultan y obstaculizan el contacto que naturalmente acontece con los menores de edad en los eventos de campaña.

Considera que las cargas impuestas en los numerales 8 y 9 de los Lineamientos son excesivas e impiden la libre difusión de propaganda electoral y el libre ejercicio de los derechos establecidos en la constitución y los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño, poniendo en riesgo derechos de la niñez.

Así, considera imperativo realizar un análisis de la constitucionalidad de la medida, puesto que los derechos humanos solo pueden ser restringidos conforme a los términos de nuestro máximo ordenamiento y mediante medidas razonables y proporcionales.

En su opinión, primero debe establecerse si la medida efectivamente limita un derecho fundamental, lo que considera es evidente puesto que los menores de edad buscan expresarse por distintos medios, siendo uno de ellos, la propaganda de los sujetos obligados, por lo que la medida impugnada es restrictiva.

Aunado a ello, señala que con las medidas los propios datos personales de los involucrados se ven en riesgo (dado que se debe recabar información de los menores y sus familiares) por lo que existe un efecto nocivo y contradictorio de la regulación.

Asimismo, la necesidad de recabar datos es incompatible con el dinamismo de los eventos de campaña y genera gastos innecesarios y excesivos.



En estas circunstancias, considera que el fin constitucional de protección se desvirtúa pues se ponen en riesgo otros bienes jurídicos asociados como lo son los datos personales mencionados; considera que la medida no es idónea por la misma razón y que existen medidas alternativas que pueden ser utilizadas.

Por último, considera que existe un mayor grado de afectación a un derecho fundamental, dada la desproporcionalidad de las cargas, el costo excesivo de su cumplimiento y el riesgo en que se ponen los datos personales de los involucrados.

Por su parte, el partido Movimiento Ciudadano señala como único agravio el siguiente:

- **Imposición de multa excesiva relacionada con una indebida individualización de la sanción.**

Al respecto, el partido actor considera ilegal la sentencia, toda vez que no se tomaron en cuenta los motivos y grado de culpabilidad que le correspondía en específico.

Señala que en la sentencia se determinó que existió culpa in vigilando por su parte, en razón de que los partidos políticos tienen responsabilidad por la conducta de sus miembros, máxime si esta les genera beneficio y un posicionamiento. Sin embargo, al imponer la multa, el Tribunal local se refirió a que el partido político no manifestó desconocer la conducta ni trató de deslindarse, por lo que se determinó una responsabilidad indirecta derivada de las infracciones cometidas por su entonces candidato.

Asimismo, impuso la misma sanción que al candidato actor siendo que la conducta no fue igual y el grado de culpabilidad es diverso entre los sujetos obligados, por lo que al partido le debió imponer una sanción menos gravosa.

Así, de la sentencia recurrida no se advierten las razones que tomó en cuenta el Tribunal local para determinar ese mismo monto, pese a que al partido únicamente se le sanciona por culpa *in vigilando* y no por responsabilidad directa.

### **3. Controversia por resolver**

De lo anterior se desprende que esta Sala Superior debe resolver en torno a dos circunstancias distintas.

La primera, relacionada con la determinación del Tribunal local en el sentido de haber tenido por existente la infracción derivada del incumplimiento de los lineamientos y, por tanto, de las disposiciones que regulan la propaganda electoral.

La segunda, respecto de la correcta individualización de la sanción impuesta al partido Movimiento Ciudadano dada la existencia de *culpa in vigilando*.

### **4. Metodología.**

Para efectos de resolver lo conducente, en primer lugar se analizarán los agravios hechos valer por el entonces candidato a gobernador del estado de Campeche, pues estos se dirigen a combatir la existencia de la infracción con base en la cual fue sancionado tanto él como el partido político. Asimismo, primero se analizará el agravio relativo a la constitucionalidad de los Lineamientos y posteriormente a la falta de exhaustividad, así como la violación del derecho de audiencia y debido proceso.

Por último, se estudiará el agravio hecho valer por el partido político, toda vez que este no combate la existencia de la infracción, sino su individualización.

## **IX. ESTUDIO DEL CASO**

### **1. Agravios del candidato actor**



### 1.1 Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que los agravios hechos valer por el candidato actor son **infundados** e **inoperantes**, pues por un lado no justifica la supuesta inconstitucionalidad de los Lineamientos y, por el otro, no combaten frontalmente los razonamientos y motivación que hizo valer el Tribunal Local para arribar a la conclusión de tener por acreditada una infracción e imponer la sanción correspondiente.

### 1.2 Consideraciones que sustentan la tesis

#### a) Agravio relacionado con la presunta inconstitucionalidad de los numerales 8 y 9 de los Lineamientos.

Como se expuso, el actor afirma que los numerales 8 y 9 de los Lineamientos son inconstitucionales pues resultan cargas excesivas que ponen en peligro los derechos de los menores de edad y sus familiares al imponer la obligación de recabar su información personal en caso de que se difunda la imagen de niñas, niños y adolescentes en la propaganda electoral.

Por lo anterior, el candidato actor considera que los Lineamientos de referencia no superan un test de proporcionalidad y, en esa medida, solicita se inapliquen al caso concreto, lo que traería como consecuencia la revocación del acto impugnado.

A juicio de esta Sala Superior, es **infundado** el agravio, toda vez que, contrario a lo sostenido por el actor, los Lineamientos para la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales resultan un instrumento normativo idóneo, necesario y proporcional, acorde con los parámetros constitucionales y convencionales.

Con objeto de explicar con claridad las razones que llevan a sostener la anterior conclusión, es preciso exponer el contenido de los numerales 8 y 9 impugnados, para posteriormente referirnos al test de proporcionalidad solicitado por el actor y a las razones por las que resultan incorrectas sus

apreciaciones en relación con la supuesta inconstitucionalidad de dichos numerales.

Los artículos 8 y 9 de los lineamientos son del tenor siguiente:

***Requisitos para mostrar niñas, niños o adolescentes en propaganda político electoral, mensajes electorales, actos políticos, actos de precampaña o campaña, en cualquier medio de difusión.***

*Consentimiento de la madre y del padre, de quien ejerza la patria potestad o de los tutores*

***8. Por regla general, debe otorgar el consentimiento quien o quienes ejerzan la patria potestad o el tutor o, en su caso, la autoridad que debe suplirlos respecto de la niña, el niño o adolescente que aparezca o sea identificable en propaganda político-electoral, mensajes electorales o actos políticos, actos de precampaña o campaña, o para ser exhibidos en cualquier medio de difusión.***

*También deberán otorgar su consentimiento para que sea videograbada la explicación a que hace referencia el lineamiento 9.*

*El consentimiento deberá ser por escrito, informado e individual, debiendo contener:*

*i) El nombre completo y domicilio de la madre y del padre o de quien ejerza la patria potestad o del tutor o, en su caso, de la autoridad que deba suplirlos respecto de la niña, el niño o adolescente.*

*ii) El nombre completo y domicilio de la niña, niño o adolescente.*

*iii) La anotación del padre y la madre o de quien ejerza la patria potestad o del tutor o, en su caso, de la autoridad que deba suplirlos, de que conoce el propósito, las características, los riesgos, el alcance, la temporalidad, la forma de trasmisión (en vivo o no), el medio de difusión y el contenido de la propaganda político-electoral, mensaje electoral o el propósito de que participe en un acto político, acto de precampaña o campaña, o para ser exhibidos en cualquier medio de difusión.*

*En caso de ser necesario, se deberá realizar la traducción a otro idioma o algún otro lenguaje como el sistema braille*



*o de señas; en este último caso, se deberá atender a la región de la que sean originarias las personas.*

*iv) La mención expresa de autorización para que la imagen, voz y/u otro dato que haga identificable a la niña, niño o adolescente aparezca en la propaganda político-electoral o mensajes, en actos políticos, actos de precampaña o campaña, en cualquier medio de difusión.*

*v) Copia de la identificación oficial de la madre y del padre, de quien ejerza la patria potestad o del tutor o, en su caso, de la autoridad que los supla.*

*vi) La firma autógrafa del padre y la madre, de quien ejerza la patria potestad, del tutor o, en su caso, de la autoridad que los supla.*

*vii) Copia del acta de nacimiento de la niña, niño o adolescente o, en su caso, copia de la sentencia o resolución que determine la pérdida o suspensión de la patria potestad, o jurisdicción voluntaria que acredite el abandono, acta de defunción de alguno de los padres o cualquier documento necesario para acreditar el vínculo entre la niña, niño y/o adolescente y la o las personas que otorguen el consentimiento.*

*viii) Copia de la identificación con fotografía, sea escolar, deportiva o cualquiera en la cual se identifique a la niña, niño o adolescente.*

*Por excepción, podrá presentarse el consentimiento de uno de los que ostenten la patria potestad, cuando quien comparece manifieste expresamente por escrito:*

*a) Que la otra persona que ejerce la patria potestad está de acuerdo con la utilización de la imagen de la niña, niño o adolescente (en caso de que exista otra persona que ejerza el cargo), y*

*b) Explique las razones por las cuales se justifica la ausencia del otro sujeto que debiera acompañar ese consentimiento.*

*En ese caso, se presumirá que ambos otorgaron el consentimiento salvo que exista algún elemento que revele evidencia de la oposición de la otra persona que ejerza la patria potestad.*

*Explicación sobre el alcance de la participación y la obtención de la opinión informada de la niña, niño o adolescente*

*9. Los sujetos obligados señalados en el lineamiento 2 deberán videograbar, por cualquier medio, la explicación que brinden a las niñas, niños y adolescentes, entre 6 y 17 años, sobre el alcance de su participación en la propaganda político-electoral, mensajes electorales o actos políticos, actos de precampaña o campaña; o para ser exhibidos en cualquier medio de difusión.*

*Se explicará el contenido, temporalidad y forma de difusión, asegurándose que reciba toda la información y asesoramiento necesarios para tomar una decisión; y recabar su opinión, tomando en cuenta su edad, madurez y desarrollo cognitivo.*

*Se explicará también a las niñas, niños y adolescentes, las implicaciones que puede tener su exposición en actos políticos, actos de precampaña o campaña a ser fotografiados o videograbados por cualquier persona que asista, con el riesgo potencial del uso incierto que cada una de las personas pueda darle a su imagen. las posibles consecuencias y alcances del uso incierto que cada una de las personas pueda darle a su imagen.*

*Cuando los sujetos obligados prevean exponer la imagen de las niñas, niños y adolescentes en cualquier medio de difusión, al momento de recabar su consentimiento, se les explicará de manera clara y completa los riesgos, peligros y alcances que podría acarrearles el uso de su imagen, nombre, voz o cualquier dato de su persona, a través de ejemplos prácticos y todos los mecanismos idóneos y efectivos para proteger el interés superior de la niñez.*

*Dicha opinión deberá ser propia, informada, individual, libre, expresa, espontánea, efectiva y genuina, y será recabada conforme al manual y las guías metodológicas anexas a estos Lineamientos.*

*Los sujetos obligados siempre deberán atender la voluntad de las niñas, niños y adolescentes de no difundir o, en su caso, interrumpir la exhibición de su imagen, voz y/u otro dato que los haga identificables en cualquier medio.*





*Para ello, las niñas, niños o adolescentes por sí o a través de sus padres, tutores o de quienes ejerzan la patria potestad, deberán solicitarlo por escrito a la autoridad electoral nacional, la cual, en un término máximo de veinticuatro horas, contado a partir de su recepción, ordenará al sujeto o sujetos obligados eliminar la propaganda político-electoral o mensaje electoral, o la difusión de la grabación del acto político, del acto de precampaña o campaña en el que aparezca la imagen, voz y/u otro dato que haga identificable en cualquier medio a la niña, niño o adolescente, lo que se deberá realizar en un término máximo de cuarenta y ocho horas, contado a partir de la notificación que se haga.*

Como se desprende de la anterior transcripción, los artículos 8 y 9 de los lineamientos establecen los requisitos que deben cumplir las autorizaciones de los padres o tutores de los menores de edad, así como el consentimiento informado de estos últimos. En este tenor, establece la documentación que debe ser recabada, así como las acciones que aseguren que la voluntad de los padres y los menores se emita con pleno conocimiento de los alcances y características de la propaganda electoral.

Ahora bien, con objeto de determinar si dichos artículos son acordes con los parámetros constitucionales, es preciso exponer el trato que en nuestro máximo ordenamiento y en los tratados internacionales en los que México es parte, se da a los derechos de niñas, niños y adolescentes, ello con objeto de conocer el marco normativo frente al cual debe analizarse la proporcionalidad de las normas impugnadas.

Al respecto, el artículo 1 de la Constitución General impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Por su parte, el artículo 4 establece específicamente la obligación del Estado mexicano (y por tanto de toda autoridad) de velar por el interés superior de la niñez.

El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que todos los niños y niñas tienen derecho a las medidas de protección que por su condición requieren no solo de la familia, sino de la Sociedad y del Estado.

En estos términos, tanto a nivel constitucional como convencional, la protección a las personas menores de edad denota especial interés, siendo una categoría que impone un deber reforzado de cuidado; por esta razón, los citados ordenamientos imponen a todas las autoridades el deber de asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se vean involucrados los niños, niñas y adolescentes, tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos.

A similar conclusión arribaron tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues consideran que la protección especial para personas que la necesitan por su desarrollo físico y emocional, implica conciliar dos realidades de la niñez: a) el reconocimiento de su capacidad racional y su autonomía progresiva, y b) el reconocimiento de su vulnerabilidad, dada la imposibilidad material de satisfacer, por sí mismos, sus necesidades básicas.

Por ello, del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño se desprende que todos los órganos e instituciones legislativas, administrativas y judiciales han de aplicar el principio de interés superior de la niñez, estudiando de forma sistemática cómo sus derechos e intereses se ven afectados o se pueden ver afectados por las decisiones y medidas que adopten.

Respecto de este concepto (interés superior de la niñez), la Sala Superior considera que es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un menor de edad en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses, lo que demanda de los órganos jurisdiccionales y administrativos realizar un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida relativa ante situaciones de riesgo.

Cabe también referirse a lo dispuesto por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que en su artículo 76 reconoce el derecho de los menores de edad a la intimidad personal y familiar, así como a la



protección de sus datos personales, prohibiendo injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y la divulgación o difusión ilícita de información y datos personales que atente contra su honra, imagen o reputación.

De todo lo anterior, se puede concluir que el marco de protección que la Constitución general, los tratados internacionales y la ley general especializada en la materia, es de carácter reforzado o agravado y reconoce un deber especial de protección de los derechos e intereses de los menores de edad, nivel que incluso presupone un actuar transversal de autoridades, sociedad y familia.

Esto significa que en aquellos casos en que se deba analizar la constitucionalidad de normas, o bien aplicarlas al caso, e incidan sobre los derechos de las personas menores de edad, resulta necesario llevar a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida.

Expuesto lo anterior, corresponde referirnos al test de proporcionalidad solicitado por el candidato actor, para lo cual se seguirán los parámetros establecidos en la tesis XXI/2016 de esta Sala Superior,<sup>13</sup> misma que dispone que en caso de que se cuestionen normas que no sean abiertamente contrarias a la constitución pero instrumenten, regulen o delimiten el ejercicio de un derecho humano, los órganos encargados de realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad deben sujetarlas a un test de proporcionalidad, a efecto de verificar si atienden a un fin jurídicamente legítimo (o constitucionalmente válido), así como la necesidad, idoneidad y proporcionalidad (en sentido estricto) para alcanzarlo.

- Por lo que hace al primero de los elementos, esto es a la **finalidad constitucionalmente válida**, esta Sala Superior considera que los Lineamientos para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

---

<sup>13</sup> De rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.

representan un ejercicio normativo que tiene por objetivo materializar en el ámbito electoral la protección especial que se mandata a nivel constitucional y convencional de los derechos de los menores de edad, por lo que su aplicación debe obedecer y ser analizada en todo momento bajo la lupa del interés superior de la niñez.

Por tanto, dichos Lineamientos **cumplen una finalidad constitucionalmente válida**, pues obedecen a una obligación impuesta por la Constitución general y que es la consecuencia natural de la protección reforzada de los derechos de las personas menores de edad, dada su situación de vulnerabilidad por el desarrollo natural y progresivo de todo ser humano.

Lo anterior, se desprende claramente de la jurisprudencia 5/2017 de esta Sala Superior, pues establece que conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Constitución General, 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 78, fracción I, en relación con el 76, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el interés superior de la niñez implica que su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos deben considerarse como criterios rectores en la elaboración de normas y su aplicación.

La citada jurisprudencia considera como uno de los derechos rectores el de la imagen de las personas menores de edad, vinculándolo al de la intimidad y el honor, entre otros inherentes a la personalidad y que pueden ser lesionados a partir de la difusión de su imagen en medios de comunicación social, entre otros. Por ello, determina que, si en la propaganda política o electoral se recurre a imágenes de niñas, niños o adolescentes, se deben cumplir ciertos requisitos mínimos para garantizar sus derechos, como es el consentimiento por escrito o cualquier otro medio de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión del menor de edad, en función de su edad y madurez cognoscitiva.



Los bienes jurídicos de especial relevancia es el propio desarrollo de la personalidad de la persona menor de edad, en conjunto con otros bienes, como la intimidad, la imagen, salud emocional, entre otros. Todos ellos esenciales para su desarrollo integral.

Por tanto, en las normas impugnadas, la autoridad administrativa persigue una finalidad constitucionalmente válida, es decir, también admite en este ámbito la especial de protección de la persona menor de edad en su imagen, datos, intimidad u otros bienes que puedan ser expuestos a través de la propaganda política-electoral.

En estos términos, se considera que el fin de los lineamientos es legítimo en tanto que busca materializar la protección mandatada a nivel constitucional y convencional, lo que se logra específicamente con los numerales impugnados, pues estos establecen los requisitos que deben cumplirse para tener por comprobada la autorización de los padres de familia y el consentimiento de los menores para que su imagen aparezca en propaganda, manifestaciones que representan el fin de protección referido.

En suma, las decisiones adoptadas por las autoridades persiguen un fin constitucionalmente válido, porque están justificadas a la luz del interés superior de la persona menor de edad y están guiadas por ellas, al igual que todas las medidas de aplicación, precisamente porque la consideración de dicho principio constitucional como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias pero, necesariamente, cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en la persona menor de edad.

No obsta para lo anterior, que el actor afirme que dicho fin puede desvirtuarse dado el posible riesgo de exposición de los datos personales recabados por los sujetos obligados, pues lo incorrecto de su razonamiento estriba en que parte de una premisa errónea que consiste

en suponer que no existen parámetros de protección de los datos personales recabados por los sujetos obligados, situación que es contraria a la normatividad que resulta aplicable al uso de esa información y que, en el caso específico, implica un deber de cuidado por parte de partidos políticos y candidatos.

Así, es incorrecta su conclusión en el sentido de que con la carga de recabar datos personales los Lineamientos se contradice el fin legítimo de protección del derecho a la intimidad, pues dicho propósito se relaciona con la protección de la imagen (y no de otros datos personales) y la carga aludida no implica una puesta en riesgo pues conlleva un deber por parte del sujeto obligado.

- Lo siguiente consiste en determinar si para cumplir con el fin legítimo, las disposiciones normativas impugnadas son idóneas, necesarias y proporcionales<sup>14</sup>.

a) En cuanto a la **idoneidad** de la medida, es preciso tomar en consideración si los numerales 8 y 9 de los lineamientos son congruentes con el fin perseguido y, en ese tenor, resultan conducentes para generar los efectos deseados.

Para ello, cabe recalcar que el fin es asegurar la protección reforzada de los derechos de los menores de edad, en el caso, el derecho a la intimidad y honra que se relacionan con el uso de su imagen en la propaganda político electoral. En este sentido, una medida idónea debe ser tendente a lograr la efectividad de dicha protección, atendiendo al estado de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes (tal y como se desprende de lo dispuesto a nivel legal, constitucional y convencional).

Así, el instrumento respectivo deberá asegurar que la voluntad de los menores sea respetada por parte de los actores políticos, considerando

---

<sup>14</sup> El estudio descrito corresponde a la metodología descrita en la Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL".



que estos se encuentran en desarrollo y son vulnerables por su situación, razón por la cual su tutela debe provenir también de agentes externos que objetivamente tengan interés en protegerlos.

En este contexto, esta Sala Superior considera que los numerales 8 y 9 de los Lineamientos son idóneos para alcanzar el fin perseguido, puesto que en los mismos se establecen los requisitos que deben cumplir las autorizaciones recabadas de los padres, así como el consentimiento informado del menor. Lo anterior, implica que dichas disposiciones establecen mecanismos directamente relacionados con asegurar que la voluntad de las niñas, niños y adolescentes sea respetada y libre, así como que las personas que se encuentran a cargo de su cuidado, en tanto sus padres o tutores, otorguen la anuencia para que su imagen sea utilizada en propaganda política o electoral.

La idoneidad referida se manifiesta dado que el efecto generado directamente por la adopción de las medidas establecidas en los artículos 8 y 9 de los lineamientos, es precisamente la protección anhelada, por lo que esas disposiciones normativas emitidas por la autoridad nacional en la materia (ante la ausencia de una legislación específica en ese sentido), se estiman jurídicamente idóneas para cumplir con tal objetivo por su especificidad y carácter vinculante respecto de los partidos políticos y candidaturas, frente a cualquier otra medida que pudiera considerarse.

Aunado a que con ellos, se estima que el Estado mexicano posibilita que en el ámbito electoral, se dé cumplimiento puntual al interés superior de la niñez, como un derecho complejo a tener en cuenta de manera primordial en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada, además que demanda a las autoridades el deber de adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los involucrados, a fin de garantizar la integridad

física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.<sup>15</sup>

En este sentido, tampoco le asiste la razón al actor al afirmar que la medida no es idónea para cumplir con su propósito constitucional, pues nuevamente sostiene su argumento en la premisa de puesta en peligro de los datos personales.

Por ello, resultan aplicables los razonamientos señalados en los párrafos que anteceden, debiéndose también agregar que lo afirmado por el actor constituye un ejercicio falaz, pues presupone que la única forma de protección implica medidas que no conlleven el recaudo de información personal, conclusión que no es una consecuencia lógica de sus premisas, pues es posible proteger el derecho a la intimidad mediante medidas que impliquen contar con información personal siempre que existan consecuencias al incorrecto uso de esa información, tal y como sucede en el presente caso, pues los sujetos obligados se encuentran compelidos por diversa normatividad a proteger los datos personales recabados.<sup>16</sup>

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de imponer medidas alternativas que sean igualmente idóneas, pero menos lesivas, el actor se limita a afirmar de forma genérica y dogmática que el INE se encuentra en condiciones de tomar medidas distintas que no sean un obstáculo que impida o dificulte participar de la vida pública y democrática del estado mexicano, dentro de un contexto electoral. En estos términos, la afirmación del actor es inconducente pues no permite conocer las razones que hay detrás de ella ni las medidas que en consecuencia podrían tomarse.

---

<sup>15</sup> Conforme a lo razonado por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en su "Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño)".

<sup>16</sup> En particular, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en la que se estableció como sujetos obligados en materia electoral a los partidos políticos.





Lo cierto es que la jurisprudencia 5/2017 establece parámetros mínimos que deben cumplirse al incluir la imagen de menores de edad en la propaganda política o electoral, por lo que con los Lineamientos (que dotan de operatividad a dichos parámetros) el INE estableció precisamente las medidas idóneas para cumplir con los mandatos constitucional, convencional y legal en la materia.<sup>17</sup>

Obligación de protección que incluso fue ratificada por esta Sala Superior en la tesis XXIX/2019, de rubro: “MENORES DE EDAD. LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA SU PROTECCIÓN, SON APLICABLES A LAS IMÁGENES QUE DE ELLOS DIFUNDAN LAS CANDIDATURAS EN SUS REDES SOCIALES EN EL CONTEXTO DE ACTOS PROSELITISTAS”, en la que se reiteró la aplicabilidad de los citados Lineamientos en el caso de la difusión de propaganda electoral con imágenes de niñas, niños y adolescentes en redes sociales, como en el caso acontece.

- Por lo que hace a la **necesidad**, esta Sala Superior considera que se cumple con dicho requisito, ya que las disposiciones aludidas son un medio normativo requerido para asegurar que la conducta de los sujetos obligados se adecue al interés superior de la niñez y, en esta tesitura, es preciso que los Lineamientos aseguren tal objetivo. Así, resulta necesario que los ordenamientos de carácter electoral prevean los supuestos jurídicos tendentes a proteger de manera reforzada los derechos de menores de edad cuando se está ante actos de propaganda partidista que hagan uso de su imagen.

---

<sup>17</sup> Y con la vinculación que para ello le realizó esta Sala Superior en los precedentes SUP-REP-60/2016, SUP-REP-96/2017 y SUP-JRC-145/2017, en los que se le mandató la emisión de tales Lineamientos, justamente ante la necesidad de regular el uso ilícito e indiscriminado de la imagen de niñas, niños y adolescentes en la propaganda político electoral, a fin de resguardar su derecho a la imagen y el interés superior de la niñez en los términos establecidos por el artículo 3, párrafo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece que en “todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, **una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.**” Énfasis añadido.

En estos términos, los deberes constitucionales y convencionales que se imponen no solo a las autoridades, sino a toda la sociedad, deben ser traducidos en instrumentos normativos que materialicen la protección mandatada, por lo que su implementación es de carácter necesaria, máxime si se está ante la regulación de conductas realizadas por sujetos obligados en materia electoral como candidatos o partidos políticos, pues estos deben cumplir con parámetros altos de exigencia en su actuar para con la sociedad.

Por lo anterior, se considera que, con el objeto de cumplir con el fin legítimo expuesto en apartados previos, es necesario contar con las herramientas jurídicas que permitan instrumentar acciones de protección efectivas de los derechos humanos de los menores de edad, en el contexto electoral y con base en el criterio del interés supremo de la niñez.

Por tanto, las medidas administrativas se entienden como necesarias por protegen con mayor intensidad los derechos de las personas menores de edad, razón por la cual, las normas impugnadas, impiden un uso inadecuado la imagen, datos, intimidad u otros bienes primordiales para el desarrollo de los menores, ya que no existen otras medidas alternativas (como las que supone la parte actora) para intervenir el derecho fundamental de la niñez en un grado menor.

Además, sobre los derechos de la niñez se antepone el orden público e interés social que reviste la tutela de sus derechos humanos, que se garantizan a través de medidas legislativas y administrativas que favorecen el desarrollo de los menores.

c) Por último, con independencia de que la medida sea necesaria e idónea, es preciso verificar que también resulte **proporcional**, esto es, que los efectos generados por esta no produzcan un menoscabo



desproporcionado a bienes o derechos de entidad similar al que se pretende proteger.

Al respecto, esta Sala Superior considera que las medidas de protección que se desprenden de los numerales 8 y 9 de los Lineamientos es proporcional en estricto sentido, en tanto que no genera un menoscabo al derecho de los partidos políticos y candidatos de generar la propaganda que consideren adecuada para su estrategia política.

Lo anterior, toda vez que el cumplimiento de los requisitos, si bien implica una carga, esta no es insuperable ni mucho menos gravosa en una entidad suficiente para considerar que la protección alcanzada no es un efecto benéfico o deseable no obstante las obligaciones que implica, pues tales disposiciones lejos de anular el derecho de los actores políticos a emitir propaganda política o electoral, lo racionalizan de manera armónica con los derechos a la imagen y al interés superior de la niñez.

Es decir, dado que el cumplimiento de dichos Lineamientos únicamente requiere de recabar la autorización de los padres o tutores, así como el consentimiento de los menores, lo que implica asegurar que la voluntad de estos sea respetada, sin que ello se traduzca en una limitante injustificada a la posibilidad de que los partidos políticos y las candidaturas puedan incorporar la imagen de niñas, niños y adolescentes en su propaganda, sino exclusivamente asegurar la anuencia de estos (en un contexto de vulnerabilidad por estar en desarrollo), la conclusión a la que se llega es que no existe una afectación que implicara considerar desproporcionales las medidas, conforme al marco normativo referido en materia de protección de los derechos de la niñez por parte de todas las autoridades y sujetos particulares.

Por el contrario, este órgano jurisdiccional considera que tales Lineamientos deben verse como una herramienta normativa razonable que posibilita a los partidos políticos (en tanto entidades de interés

público), así como las candidaturas (considerando el efecto horizontal de los derechos humanos<sup>18</sup>), cumplir con el mandato constitucional contenido en el párrafo tercero del artículo primero constitucional (relativo a los deberes de **promover, proteger, respetar y garantizar** los derechos humanos de las personas) y ejercer de manera lícita, armónica y respetuosa al interés superior de la niñez, su derecho a emitir propaganda político electoral.

Es por ello por lo que son infundados los razonamientos del actor en relación con la proporcionalidad entre el fin perseguido y la afectación provocada a un derecho fundamental. Pues de manera errónea los sustenta nuevamente en la posible puesta en peligro de los datos personales recabados (respecto de lo cual resulta aplicable lo señalado previamente) así como en la existencia de afectación económica derivada de la necesidad de contratar personal que lleve a cabo las acciones necesarias para cumplir con los extremos de los Lineamientos.

Incluso, el actor pierde de vista que ante la posibilidad de que no cuente con la información correspondiente a los consentimientos a que se refieren dichos Lineamientos, puede salvaguardar la imagen de los menores que aparezcan en su propaganda, difuminando su imagen, tal y como se establece en la jurisprudencia 20/2019 de esta Sala Superior de rubro: “PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. CUANDO APAREZCAN MENORES SIN EL CONSENTIMIENTO DE QUIEN EJERZA LA PATRIA POTESTAD O TUTELA, SE DEBE HACER IRRECONOCIBLE SU IMAGEN”.

Igualmente es infundada su afirmación, en el sentido de que ante la realidad de los eventos de campaña, los lineamientos implicarían un diseño pernicioso de los actos de campaña restringiendo o excluyendo la

---

<sup>18</sup> Conforme al criterio contenido en la ejecutoria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “DERECHOS FUNDAMENTALES CONTENIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES”.



presencia de menores en los espacios, lo que interfiere con el principio de participación infantil en un proceso electoral.

Lo anterior, toda vez que el actor pasa por alto que el derecho a la protección del interés superior de la niñez implica acciones reforzadas por lo que las medidas tomadas para ello serán proporcionales en tanto que no se limiten derechos de igual envergadura, por lo que su agravo parte de una lectura parcial de la normativa atinente.

En este sentido, la supuesta necesidad de contratación de personal no representa en modo alguno una afectación de la entidad suficiente para considerar que no se encuentran justificadas las medidas normativas impugnadas; pues no implica una afectación directa ni una restricción a los derechos de los sujetos obligados, sino únicamente la necesidad, en su caso, de destinar recursos para cumplir con los extremos exigidos por la normativa.

Por otro lado, en cuanto a la supuesta restricción de la niñez para participar en eventos o actos de campaña, el actor es falaz, pues pretende sostener su afirmación en la necesidad de limitar su acceso a los eventos referidos para evitar que se incumpla con los lineamientos, cuando lo cierto es que los lineamientos no se relacionan con la participación de menores de edad en esos eventos proselitistas, sino con la difusión de su imagen en propaganda sin los debidos consentimientos en aras de su protección.

Así, contrario a lo afirmado por el actor, los Lineamientos al asegurar la protección de los menores de edad mediante la obtención de autorizaciones de sus padres o tutores y la aceptación informada de los propios menores son proporcionales pues se adecuan a los fines y parámetros constitucionales y no representan una afectación excesiva a algún derecho.

Por lo anterior, se concluye que, una vez realizado el test de proporcionalidad, los numerales 8 y 9 de los Lineamientos son acordes con

la Constitución general y los tratados internacionales (de manera particular al interés superior de la niñez comprendido en el artículo tercero, párrafo primero de la Convención sobre los Derechos del Niño), pues como se ha referido los mismos responden a un fin legítimo, son necesarios, idóneos y proporcionales, por lo que no procede su inaplicación.

**b) Agravio relacionado con la falta de exhaustividad.**

Ahora bien, por lo que hace al agravio relativo a la falta de exhaustividad del Tribunal Local, relacionada con la ausencia de un estudio de los argumentos hechos valer por el candidato actor en su contestación dentro del procedimiento especial sancionador, esta Sala Superior considera que son **inoperantes**.

Lo anterior, toda vez que el candidato actor realiza señalamientos de carácter genérico que no se encuentran dirigidos a combatir los razonamientos con base en los cuales el Tribunal local arribó a la conclusión de que se encontraba probada la existencia de la conducta denunciada, así como su antijuridicidad al constituir una infracción a la norma electoral.

Por el contrario, el actor se limita a exponer que existieron argumentos que hizo valer y respecto de los cuales el Tribunal local no se manifestó, sin señalar específicamente qué argumentos fueron dejados de lado por la responsable y en qué forma tal omisión trastocó el sentido del fallo, es decir, en qué forma dichos argumentos hubieran modificado el sentido y las consideraciones que sustentan la sentencia impugnada.

No obsta para lo anterior, el hecho de que el actor haya señalado que específicamente se dejaron de atender argumentos que hizo valer en el apartado denominado “LOS LINEAMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MATERIA DE PROPAGANDA Y MENSAJES ELECTORALES NO SON APLICABLES EN LO QUE RESPECTA A LAS IMÁGENES APORTADAS MEDIANTE LAS CARPETAS CONTENIDAS EN LA LIGA DEL SISTEMA DE ALMACENAMIENTO DE DATOS ‘GOOGLE DRIVE’”, ello porque al hacer



solo una referencia al título del apartado en los que a su decir señaló diversos argumentos, no expone específicamente qué razonamientos fueron omitidos en el estudio del Tribunal responsable, así como su relación con los hechos de la denuncia y con la motivación que dicho Tribunal realizó para sustentar su sentencia, lo que evidencia lo ambiguo de su argumentación.

En ese contexto, el agravio hecho valer por el actor resulta ineficaz pues no invalida ni contradice lo expuesto por el Tribunal local, dejando intocada la motivación de su sentencia, situación que convierte sus afirmaciones en genéricas y que, por tanto, no sustentan la supuesta falta de exhaustividad o la posible parcialidad de la autoridad responsable, todo lo cual lleva a esta Sala Superior a concluir su inoperancia.

## **2. Agravios del partido político actor**

### **2.1 Tesis de la decisión**

Esta Sala Superior considera sustancialmente **fundados** los planteamientos de Movimiento Ciudadano, por lo que debe revocarse la decisión del Tribunal local en lo relativo a la calificación de la infracción y la individualización de la sanción que le impuso a dicho partido político.

### **2.2 Consideraciones que sustentan la tesis**

#### **2.3.1 Fundamentación y motivación**

La Constitución General prevé una serie de garantías judiciales que deben regir la actuación de los órganos jurisdiccionales. De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 14, de forma previa a la privación de algún derecho, debe mediar un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

El debido proceso legal implica el cumplimiento de una serie de condiciones que deben respetarse desde el inicio de un procedimiento hasta su culminación con una resolución que le dé fin.

Por su parte, el artículo 16 constitucional, impone el deber de **fundamentación y motivación** a las autoridades en todos los actos que emitan. La fundamentación tiene relación con la exposición de los supuestos de derecho que se consideran aplicables al caso; mientras que la motivación se refiere a la valoración exhaustiva y completa de las razones de hecho, a partir de las cuales se considere aplicable una consecuencia de derecho a un marco fáctico.

De conformidad con lo anterior, para garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos, los órganos judiciales deben decidir las controversias sometidas a su conocimiento a través de estudios exhaustivos y congruentes con lo planteado.

Al realizar este estudio se debe efectuar una evaluación de las normas que se consideran aplicables, así como de las circunstancias especiales de los hechos que se estudian, para determinar si existen razones suficientes que den sustento a su aplicación.

Esto impide la toma de decisiones a voluntad o capricho de las personas juzgadoras y evita sentencias arbitrarias e irracionales. Las razones deben exponerse a través de una argumentación lógica, en la que consten los motivos en los cuales se fundan y los elementos que constituyen el expediente en que se actúe.

Se ha entendido a la motivación como la expresión de la “justificación razonada” que lleva a una autoridad a adoptar una determinación, permitiendo la adecuada administración de justicia, ya que otorga credibilidad y transparencia a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.

En ese sentido, el deber de motivación de la decisión involucra un doble aspecto cuantitativo y cualitativo. No basta con que se realice una enumeración de las normas que se involucran en un caso como aplicables, sino que es necesario explicar la relación entre los hechos y la aplicabilidad





de las normas señaladas. Esto es, presentar las razones y que éstas sean suficientes y aptas para sostener la determinación.

Tratándose de resoluciones que involucren la imposición de sanciones, además de expresarse un razonamiento para la calificación de la infracción, se ha considerado que deben tomarse en cuenta los siguientes factores al realizar la individualización de la sanción: a) la gravedad de la responsabilidad; b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar; c) las condiciones socioeconómicas del infractor; d) las condiciones externas y los medios de ejecución; e) la reincidencia, y f) en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado.<sup>19</sup>

### 2.3.2 Principio de congruencia

Tradicionalmente, se ha sostenido que el principio de congruencia de las resoluciones jurisdiccionales se divide en dos: congruencia externa y congruencia interna.<sup>20</sup>

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Cuando el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o bien, cuando deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia, lo que vuelve a su fallo contrario a derecho.

---

<sup>19</sup> Véase artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la tesis IV/2018, INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN. Fuente: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 46 y 47.

<sup>20</sup> Sobre este aspecto, véase la tesis 1a. CCXLII/2017 (10a.), EJECUTORIAS DE AMPARO. PARA QUE SU CUMPLIMIENTO SEA TOTAL, SIN EXCESOS O DEFECTOS, DEBE VERIFICARSE LA CONGRUENCIA EN SU DICTADO. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Libro 49, diciembre de 2017, tomo I, página 415.

### 2.3.3 Caso concreto

De la lectura a la sentencia impugnada se aprecia que el Tribunal local se centró en fundar y motivar por qué al candidato le impuso una multa consistente en cincuenta UMA, equivalente \$4,481.00 (cuatro mil cuatrocientos ochenta y un pesos 00/100), estableciendo con claridad los elementos que consideró para calificar la falta como grave ordinaria y señalando que conforme a los elementos objetivos y subjetivos de la infracciones, especialmente los bienes jurídicos tutelados, las circunstancias particulares del incumplimiento y la finalidad de las sanciones, consideraba procedente la multa referida.

Sin embargo, el Tribunal local no fundó y motivó de manera suficiente por qué a pesar de que la conducta de Movimiento Ciudadano fue de omisión y falta de deber de cuidado (*culpa in vigilando*), decidió imponerle una sanción idéntica a la que se impuso al candidato por una conducta que se tradujo en responsabilidad directa distinta a la del partido actor.

En este contexto, en la sentencia impugnada no se explica por qué ante circunstancias distintas y responsabilidades de diferente naturaleza, decidió imponer la misma sanción tanto al entonces candidato a gobernador del estado de Campeche (responsable directo de la conducta infractora) como al partido Movimiento Ciudadano (responsable indirecto por culpa *in vigilando*)

Así, por un lado, al imponer la sanción al entonces candidato, la autoridad señala todos los elementos que la llevaron a concluir la calificación de la conducta como grave ordinaria, y al individualizar la sanción realiza una exposición de motivos que la llevaron a concluir el monto de la sanción. Sin embargo, por el otro, al analizar la responsabilidad del partido político, si bien refiere las razones por las que se actualizaba la culpa *in vigilando*, lo cierto es que no refiere qué elementos la llevan a concluir que la sanción que le corresponde debe ser la misma que la del candidato denunciado.



En este sentido, la autoridad es genérica pues únicamente manifiesta que ello se debe a los elementos objetivos y subjetivos de las infracciones (sin exponer las circunstancias que distinguen la responsabilidad de los distintos sujetos sancionados); los bienes jurídicos tutelados (sin señalar que son los mismos en ambos casos o, en su caso, la diferencia existente); las circunstancias particulares del caso (sin distinguir las circunstancias existentes en relación con los dos sujetos sancionados) y la finalidad de la sanción (sin exponer porqué en el caso del partido político se cumplía de la misma forma que en el caso del candidato denunciado).

Así, al imponer la sanción de Movimiento Ciudadano, el Tribunal local no realizó un análisis expreso de los mismos elementos que tomó en cuenta para calificar la infracción del candidato, como son: a) tipo de infracción; b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretó la conducta; c) la comisión intencional o culposa de la falta; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) los resultados o efectos que sobre los objetivos y los intereses o valores jurídicos tutelados se generaron o se pudieron producir; f) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En resumidas cuentas, no se aprecian las razones que tomó en consideración el Tribunal local para imponer el mismo monto de sanción al candidato y al partido actor, a pesar de que respecto al candidato concurren una serie de factores que no se aprecia si también concurren para el partido político, ya que éste fue sancionado por *culpa in vigilando*.<sup>21</sup>

En tal virtud, lo procedente es **revocar parcialmente** la resolución impugnada exclusivamente para el efecto de que el Tribunal local, con libertad de jurisdicción, vuelva a calificar la infracción de *culpa in vigilando* atribuida por Movimiento Ciudadano e individualice la sanción que corresponda, debiendo fundar y motivar debidamente su determinación.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> SUP-REP-189-2021. En esa sentencia se argumentó que, si bien la responsable no estaba obligada a imponer una sanción menor, sí debía exponer las razones que la llevaban a concluir porque una amonestación no resultaba aplicable al caso, y sí en cambio una multa.

<sup>22</sup> En el mismo sentido se resolvieron los expedientes SUP-REP-118/2018, SUP-JE-167/2021 y Acumulados; y SUP-JE-136-2021, así como SUP-JE-193/2021 y su acumulado.

Por lo expuesto y fundado, se

**X. RESUELVE**

**PRIMERO.** Se acumula el juicio electoral SUP-JE-196/2021 al diverso SUP-JE-192/2021.

**SEGUNDO.** Se **confirma** la sentencia impugnada respecto de la infracción y la sanción atribuida al actor.

**TERCERO.** Se **revoca** la resolución impugnada para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE;** como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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