

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-121/2018 y
SUP-JRC-122/2018 ACUMULADOS

ACTORES: MORENA Y PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: JOSÉ ALBERTO
MONTES DE OCA SÁNCHEZ,
SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ
CAMACHO Y MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA

COLABORÓ: REGINA SANTINELLI
VILLALOBOS

Ciudad de México, a veintiuno de junio de dos mil dieciocho

SENTENCIA que **revoca** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla dictada en los expedientes TEEP-AE-004/2018 y TEEP-AE/005/2018 acumulados y, en plenitud de jurisdicción, impone las sanciones pertinentes. Lo anterior, porque la entonces precandidata a la gubernatura del estado de Puebla postulada por la coalición “Por Puebla al Frente” sí es responsable de los actos anticipados de campaña cometidos por la difusión de promocionales en radio y televisión durante la intercampaña, al igual que el Partido político local Compromiso

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

por Puebla, a quien le corresponde una sanción mayor a la que se le impuso originalmente.

CONTENIDO

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES.....	3
2. COMPETENCIA.....	6
3. ACUMULACIÓN	6
4. PROCEDENCIA.....	7
5. TERCERO INTERESADO	9
6. ESTUDIO DE FONDO	12
7. RESOLUTIVOS	61

GLOSARIO

Acto o resolución impugnada:	Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en los procedimientos especiales sancionadores TEEP-AE-004/2018 y TEEP-AE-005/2018.
Código local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPP:	Partido político local Compromiso por Puebla
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instituto local:	Instituto Electoral del Estado de Puebla
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
MC:	Movimiento Ciudadano
PAN:	Partido Acción Nacional
PES:	Partido Encuentro Social
PSI:	Partido político local Pacto Social de Integración

SUP-JRC-121/2018
y acumulado

PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Puebla
UMA:	Unidad de Medida y Actualización

1. ANTECEDENTES

1.1. Inicio del proceso electoral local. El tres de noviembre de dos mil diecisiete, inició el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018 en Puebla.

1.2. Periodo de intercampaña. Las precampañas en el proceso electoral de Puebla se llevaron a cabo del dos al once de febrero¹, por su parte, las campañas iniciaron el veintinueve de abril y deben concluir el veintisiete de junio². Por lo tanto, la etapa de intercampaña se configuró del doce de febrero al veintiocho de abril.

1.3. Promocionales. El CPP pautó los promocionales RA00386-18 (radio) y RV00212-8 (televisión), para ser transmitidos del doce al veintiuno de febrero, como pauta de intercampaña.

1.4. Deslinde y solicitud de suspensión. El doce de febrero, Martha Erika Alonso Hidalgo, entonces precandidata a la gubernatura de Puebla por la coalición “Por Puebla al Frente”³, presentó escrito ante el Instituto local deslindándose de la transmisión de los promocionales. En esa misma fecha, la

¹ Las fechas corresponden al año dos mil dieciocho salvo que se señale lo contrario.

² Acuerdo del Instituto Electoral Estatal de Puebla CG/AC-033/2017.

³ Formada por los partidos PAN, PRD, MC, PSI y CPP.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

precandidata presentó un escrito ante el CPP solicitando que se suspendiera la transmisión de la propaganda.

El catorce y quince de febrero, el CPP solicitó que se cancelara la difusión de los promocionales y se sustituyeran, alegando que, por un error humano, se habían pautado spots correspondientes a la etapa de precampaña.

1.5. Primera denuncia. El quince de febrero, MORENA⁴ denunció ante el INE a Martha Erika Alonso Hidalgo por actos anticipados de campaña debido a la difusión, durante el periodo de intercampaña, de los promocionales pautados por el CPP en los cuales aparecía la precandidata denunciada.

1.6. Sustitución de los promocionales y remisión de la denuncia al Instituto local. El dieciséis de febrero, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE concedió la solicitud de sustitución de los promocionales y vinculó a las concesionarias de radio y televisión para que realizaran la sustitución correspondiente.

En esa misma fecha, el INE remitió la queja presentada por MORENA al Instituto local por considerar que los hechos denunciados eran competencia de este último.

1.7. Denuncias posteriores. En fechas veintidós de febrero, primero y veintiuno de marzo, MORENA, el PES y el

⁴ Expediente SE/ESP/MORENA/003/2018.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

PRI denunciaron nuevamente a la precandidata⁵, al PAN y al partido local CPP ante el Instituto local por los mismos hechos.

Después de realizar las diligencias que estimó pertinentes, el Instituto local remitió las denuncias al Tribunal local.

1.8. Procedimiento especial sancionador ante el Tribunal local. El veintidós de mayo, el Tribunal local resolvió el procedimiento especial sancionador TEEP-AE-004/2018 y su acumulado TEEP-AE/005/2018, declarando inexistentes las infracciones atribuidas a la ahora candidata Martha Erika Alonso Hidalgo y al PAN y multando al partido CPP por actos anticipados de campaña.

1.9. Juicios de revisión constitucional. Los días veintiséis y veintisiete de mayo, MORENA y el PRI interpusieron juicios de revisión constitucional en contra de la sentencia del Tribunal local.

1.10. Escrito de tercero interesado. El veintiocho de mayo, el PAN presentó escritos mediante los cuales comparece como tercero interesado.

1.11. Trámite. Recibidas las constancias, el veintiocho de mayo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-JRC-121/2018 y SUP-JRC-122/2018 y los turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

⁵ Expedientes SE/ESP/MORENA/004/2018, SE/ESP/PES/006/2018 y SE/ESP/PRI/012/2018.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes juicios de revisión constitucional porque se interponen en contra de una resolución dictada por el Tribunal Electoral de Puebla, que resuelve los procedimientos especiales sancionadores TEEP-AE-004/2018 y su acumulado TEEP-AE/005/2018, que derivaron de denuncias en contra de Martha Erika Alonso Hidalgo, entonces precandidata a la gubernatura de Puebla por la coalición “Por Puebla al Frente”.

Se actualiza la competencia de esta Sala Superior, ya que el acto reclamado fue emitido por una autoridad electoral local y se vincula con la elección a la gubernatura de Puebla, toda vez que el Tribunal local determinó inexistentes las infracciones atribuidas a una de las ahora candidatas a dicho cargo.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica; y 3, párrafo 2, inciso d), 4, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

3. ACUMULACIÓN

Del análisis de los escritos de demanda se aprecia que tanto MORENA como el PRI impugnan la resolución dictada por el Tribunal local en los procedimientos especiales sancionadores TEEP-AE-004/2018 y TEEP-AE-005/2018, por lo tanto, se considera que existe conexidad en la causa debido a la coincidencia en el acto impugnado y en la autoridad responsable.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

En consecuencia, con el fin de garantizar la economía procesal y de evitar la emisión de sentencias contradictorias, procede acumular el expediente SUP-JRC-122/2018 al diverso SUP-JRC-121/2018, debido a que éste fue el primero que se registró en el índice de esta Sala Superior. Además, se debe agregar una copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente sentencia a los autos del expediente acumulado.

Esta determinación se adopta con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. PROCEDENCIA

Los juicios reúnen los requisitos ordinarios y especiales de procedencia previstos en la Ley de Medios:

4.1. Forma. Cumplen los requisitos contemplados en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, en atención a que: *i)* se presentaron por escrito ante el Tribunal local responsable; *ii)* se identifica a los actores; *iii)* se precisa el acto impugnado; *iv)* se exponen los hechos que motivan el juicio y los argumentos en contra de las consideraciones que motivan la resolución; y *v)* contienen la firma autógrafa de los representantes de los partidos.

4.2. Oportunidad. Los juicios se interpusieron dentro del plazo genérico de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1 de la Ley de Medios.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

De acuerdo con la cédula de notificación que obra en el expediente, la resolución se notificó a los actores de forma personal el veintitrés de mayo del dos mil dieciocho, por lo que el plazo de cuatro días corrió del veinticuatro al veintiocho de mayo. Entonces, si los juicios se interpusieron los días veintiséis y veintisiete de mayo, éstos resultan oportunos.

4.3. Legitimación y personería. Los juicios fueron promovidos por parte legítima, ya que se interponen por partidos políticos, los cuales en términos del artículo 88, párrafo 1, de la Ley de Medios, están legitimados para promover juicios de revisión constitucional.

Además, los juicios se interpusieron a través de Luis Fernando Jara Vargas y Laura Elizabeth Torres Villegas, representantes de MORENA y el PRI respectivamente, personería que se encuentra acreditada en autos, según lo reconoce la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

4.4. Interés jurídico. Se surte el interés jurídico porque se impugna la resolución que recayó a los procedimientos especiales sancionadores iniciados por los partidos actores.

4.5. Definitividad. Se cumple este requisito porque no existe otro medio de impugnación que permita controvertir el acuerdo impugnado por los recurrentes y esta vía es la idónea para resarcir los derechos presuntamente vulnerados.

4.6. Requisitos especiales de procedencia. Se surten los requisitos especiales de procedencia previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley de Medios en atención a que se aduce la

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

violación a preceptos constitucionales, la violación resulta determinante y la reparación solicitada es posible.

A. Violación de preceptos de la Constitución General.

Los actores cumplen con este requisito en su demanda, pues manifiestan que la resolución controvertida transgrede los artículos 14, 16, 41, y 116, fracción IV, incisos b) y l) de la Constitución General. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de la Sala Superior **2/97**⁶.

B. Violación determinante. La violación que se hace valer es determinante, ya que el medio de impugnación se relaciona con la comisión de actos anticipados de campaña dentro de la elección a la gubernatura de Puebla, lo cual puede tener impacto en la elección que se desarrolla en dicha entidad federativa.

C. Posibilidad y factibilidad de la reparación. Se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, porque el proceso electoral en el estado de Puebla se encuentra en la etapa de campaña.

5. TERCERO INTERESADO

Se **admiten** los escritos de tercero interesado presentados por el PAN, porque reúnen los requisitos exigidos por los artículos

⁶ **Jurisprudencia 2/97.** Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, páginas 25 y 26, de rubro “**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**”.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

12, párrafo 1, inciso c), 17, párrafo 4, y 91, párrafo 1, de la Ley de Medios.

5.1. Forma. Se surte el requisito porque: *i)* Se presentaron ante la autoridad responsable; *ii)* se identifica al tercero interesado y consta la firma autógrafa de su representante; y *iii)* se desarrollan razonamientos dirigidos a desestimar los juicios.

5.2. Oportunidad. El tercero interesado compareció dentro del plazo de setenta y dos horas previsto en la Ley de Medios.

La interposición de los medios de impugnación se hizo del conocimiento público a las diez horas con cincuenta minutos del veintiséis de mayo y a las quince horas con treinta minutos del veintisiete de mayo, por lo tanto, el plazo para presentar escritos concluyó a las mismas horas del veintinueve y treinta de mayo, respectivamente. En consecuencia, si los escritos de tercero interesado se presentaron a las diecinueve horas con quince minutos del veintiocho de mayo, es claro que resultan oportunos.

5.3. Legitimación e interés. Se cumplen los requisitos porque el PAN acude a través de su representante suplente ante el Instituto local, José Roberto Orea Zárate, alegando un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con las pretensiones de los actores.

En concreto, el PAN motiva su interés en que como partido político tiene derecho a presentar argumentos y pruebas para defender a la ahora candidata a la gubernatura de Puebla, postulada por la coalición de la que forma parte. Además,

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

considera que es su deber coadyuvar en la vigilancia y organización de las elecciones estatales.

En el caso, los partidos actores impugnan la resolución del Tribunal local, específicamente en lo relativo a la declaración de inexistencia de las faltas atribuidas a Martha Erika Alonso Hidalgo, ahora candidata a la gubernatura de Puebla por la coalición “Por Puebla al Frente”⁷. Así, los actores consideran que la actora debe ser sancionada por las faltas cometidas y como consecuencia pretenden que **se cancele su registro como candidata**.

Por lo tanto, la consecuencia de que la pretensión de los actores resultara totalmente fundada sería, en su concepto, que la coalición “Por Puebla al Frente” y los partidos que la integran se quedarán sin candidata a la gubernatura del estado. De ello, que sea de interés de la Coalición y de sus integrantes que subsista la resolución del Tribunal local y el registro de su candidata, contrario a lo pretendido por los actores.

Considerando que el PAN es uno de los integrantes de la coalición “Por México al Frente”⁸, resulta evidente que dicho instituto político ostenta un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el de los actores, pues éstos últimos pretenden cancelar el registro de la candidata a la gubernatura postulada por la coalición de la que el PAN forma parte.

⁷ El Consejo General del Instituto local aprobó la candidatura el veintinueve de marzo de dos mil dieciocho mediante el acuerdo CG-AC-038/18.

⁸ Según consta en el Convenio de Coalición respectivo, aprobado por el Consejo General del Instituto local el dos de febrero de dos mil dieciocho, mediante resolución R/CC-002/18.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

MORENA y el PRI consideran que fue incorrecto que el Tribunal local declarara inexistente la violación a la normativa electoral por parte de Martha Erika Alonso Hidalgo, ahora candidata a la gubernatura de Puebla, porque se reconoció que los promocionales denunciados actualizaban actos anticipados de campaña y los dos escritos de deslinde presentados por ella no resultan suficientes para eximirla de ser sancionada.

Además, alegan que la sanción impuesta al CPP no es proporcional a la gravedad de la falta cometida.

6.1.1. Argumentos de la resolución impugnada

De la resolución impugnada se advierte que el Tribunal local declaró inexistentes las violaciones por parte de la ahora candidata porque:

- La denunciada presentó, de manera espontánea, el día que tuvo conocimiento de los promocionales, un escrito ante el Instituto local, manifestando su deslinde de los hechos denunciados, mismo que resulta eficaz, idóneo, jurídico, oportuno y razonable, en términos de la jurisprudencia 17/2010.
- Los actos infractores se efectuaron por el CPP en incumplimiento del convenio de la coalición que postula a la precandidata denunciada, por lo que no puede atribuírsele la

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

autoría a esta última, además, ella realizó todos los actos que razonablemente podrían exigírsele para deslindarse.

- El Comité de Radio y Televisión del INE faltó a su deber constitucional al no evitar que se materializara la infracción. Si bien el Comité no podía censurar la difusión de los spots, sí estaba en posibilidad de prevenir al CPP sobre la infracción, previo a emitir la orden de transmisión. Además, el INE actuó con negligencia porque transcurrieron tres días desde que el CPP solicitó bajar del aire los promocionales hasta que efectivamente la autoridad interrumpió su difusión.
- El impacto lesivo de los promocionales no puede ser imputado directa o indirectamente a la precandidata, pues ella no es responsable del descuido del CPP, ni de la negligencia de la autoridad administrativa.

Por otra parte, la autoridad responsable razonó que el CPP fue el único responsable directo de la infracción, por ser el partido que, por una negligencia manifiesta, pautó los promocionales ilegales, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 388, fracción IV, y 410, fracción II, del Código local⁹.

⁹ **Art. 388.-** Son infracciones de los partidos políticos al presente Código: [...]

IV.- La realización anticipada de actos de precampaña o campaña, así como el incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas electorales atribuible a los propios partidos.

Art. 410.- Dentro de los procesos electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

I.- Violen lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

II.- Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; y

III.- Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

En la presunta comisión de infracciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, el Instituto informará y presentará la denuncia ante el Instituto Nacional Electoral.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Así, el Tribunal responsable procedió a graduar la infracción de acuerdo a los siguientes elementos: **1.** (*bien jurídico tutelado*) se vulneró el principio de equidad en la contienda, **2.** (*circunstancias de modo, tiempo y lugar*) mediante la difusión de spots durante el periodo de intercampaña en el estado de Puebla, **3.** (*beneficio o lucro*) no se configuró un beneficio o lucro cuantificable en favor del infractor, aunque el CPP sí se benefició del posicionamiento de su precandidata, **4.** (*dolo o culpa*) la falta fue culposa, pues se debió a un error humano; **5.** (*singularidad o pluralidad de la falta y reincidencia*) se trató de una sola conducta y que no actualiza reincidencia por parte del infractor, y **6.** (*calificación de la falta*) se trata de una falta **leve ordinaria**, pues el propio partido solicitó la sustitución de los spots al darse cuenta del error cometido.

De acuerdo con ello, el Tribunal local impuso una multa al CPP consistente en cinco mil veces la unidad de medida y actualización diaria, equivalente a \$403,000.00 M.N. (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 Moneda Nacional).

6.1.2. Agravios de los actores

MORENA y el PRI consideran que no puede calificarse como válido el deslinde de la precandidata denunciada porque:

1. Omitió iniciar un procedimiento sancionador en contra del presunto responsable de la difusión de los promocionales denunciados.

2. No demostró estar tomando acciones o medidas preventivas para evitar el mal uso de su nombre e imagen, aunque estaba en posibilidad de hacerlo.
3. A pesar de sus escritos de deslinde, los promocionales se siguieron transmitiendo, por lo que no puede considerarse que su deslinde fuera eficaz.
4. Los precandidatos y candidatos pueden conocer del pautado de los promocionales, por lo que están en posibilidades de identificar oportunamente irregularidades.

En ese sentido, alegan que la autoridad responsable debió analizar la violación atendiendo a los elementos personal, subjetivo y temporal y tomando en consideración las circunstancias necesarias para calificar el deslinde y la responsabilidad de la actora, según los criterios definidos por la Sala Superior¹⁰.

Así, a consideración de los actores, la ahora candidata también es responsable de las conductas infractoras y, en virtud de que éstas afectan la equidad en el proceso electoral local, se le debe sancionar con la pérdida del registro.

¹⁰ Al respecto citan la **jurisprudencia 17/2010**, Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34, de rubro "**RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE**"; la **tesis LXXXII/2016**, publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 67 y 68, de rubro "**PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. ES INSUFICIENTE LA NEGATIVA DEL SUJETO DENUNCIADO RESPECTO DE SU AUTORÍA PARA DESCARTAR LA RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL**" y la tesis VI/2011, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, página 36, de rubro "**RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR**".

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Por otra parte, respecto a la multa impuesta al CPP, consideran que ésta no fue proporcional, eficaz y disuasiva en relación con la gravedad de la falta cometida y que debió imponerse la sanción máxima prevista en la legislación. Además, alegan que se incurrió en una violación al principio de legalidad porque la multa tuvo como base el valor de la unidad de medida y no el salario mínimo como dispone el artículo 398, numeral I, del Código local¹¹.

En virtud de lo expuesto, corresponde a esta Sala Superior determinar, primero, si los escritos de deslinde presentados por la precandidata denunciada tienen como efecto eximirla de las conductas infractoras y, segundo, definir si fue correcta la calificación de la falta atribuida al CPP y, por ende, la sanción impuesta a dicho instituto político.

6.2. Decisión de la Sala Superior

Este órgano jurisdiccional federal considera que son **sustancialmente fundados** los agravios de los actores, toda

¹¹ **Art. 398.-** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

I.- Respecto de los partidos políticos:

a) Con amonestación pública.

b) Con multa de cinco mil hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en la entidad, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o militantes, o de los candidatos para sus propias campañas, además de la multa, se aplicará un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.

c) Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.

d) En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución Local y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político local. [...]

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

vez que, atendiendo a las circunstancias de la conducta denunciada, los dos escritos de deslinde que presentó la entonces precandidata a la gubernatura del estado de Puebla para desligarse de la responsabilidad por la difusión indebida de promocionales pautados por CCP en radio y televisión durante la intercampaña, no podían tener como efecto eximirla de la responsabilidad por los actos anticipados de campaña denunciados, sino sólo para efecto de valorar la intencionalidad de la conducta y, en su caso, como atenuante al momento de individualizar la sanción.

Ello, considerando que la ahora candidata participó en la elaboración del material y se benefició del contenido de la propaganda denunciada, por lo que una vez difundidos los spots en radio y televisión se actualizó la conducta ilícita y, por tanto, no resultaría suficiente un escrito de deslinde para eximirla de toda responsabilidad.

Asimismo, resultan **fundados** los agravios porque la sanción impuesta al CPP no resulta proporcional a la gravedad de la falta, pues el Tribunal local omitió tomar en cuenta el número de impactos que tuvieron los spots denunciados, así como la intencionalidad del partido respecto a su difusión.

A efecto de llegar a dicha conclusión, esta Sala Superior, en un primer momento, analizará la responsabilidad de la precandidata respecto a las infracciones cometidas, determinando: *i)* el alcance al deber de debida diligencia que tienen los partidos políticos coaligados y los candidatos o

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

precandidatos postulados por ellos a fin de evitar que los spots en radio y televisión incumplan con la normativa de la etapa del proceso electoral en el que se pautan; *ii)* las condiciones para el incumplimiento de dicho deber de debida diligencia por parte de la precandidata postulada por la coalición “Por Puebla al Frente”, así como de los partidos involucrados; *iii)* la consecuente responsabilidad por la comisión de actos anticipados de campaña, *iv)* el alcance que tuvieron los dos escritos de deslinde presentados por la precandidata, y *v)* en plenitud de jurisdicción, la imposición de la sanción respectiva.

Posteriormente, se analizará la proporcionalidad de la sanción impuesta al CPP, considerando: *i)* la individualización que el Tribunal local hizo respecto a la conducta; *ii)* los factores que se debieron tomar en cuenta para dicha individualización, y *iii)* la calificación correcta de la falta y, en plenitud de jurisdicción, la imposición de la sanción respectiva.

6.2.1. Deber relativo a la debida diligencia respecto al pautado en radio y televisión por parte de partidos coaligados y los candidatos o precandidatos postulados

Esta Sala Superior ha reiterado que la propaganda político-electoral constituye una forma de comunicación persuasiva que tiene la finalidad de obtener una precandidatura o candidatura; obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia una candidatura, coalición o partido político, o promover o desalentar actitudes en pro o en contra de una opción política en el contexto de un proceso electoral.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

En consecuencia, constituye propaganda electoral cualquier escrito, publicación, imagen, grabación, proyección o expresión que muestre objetivamente que se efectúa con la intención de promover una precandidatura, candidatura, un partido político o coalición ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial¹².

Los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y a decidir sobre la difusión de promocionales en radio y televisión durante los procesos electorales, para lo cual, disponen de tiempos para promocionar sus precandidaturas y candidaturas en las precampañas y campañas electorales, respectivamente.

En este sentido, los partidos gozan de amplia libertad para determinar el contenido de sus promocionales con las limitaciones que marca la legislación o que han sido desarrolladas por este Tribunal Electoral, en atención, entre otros, al contenido (por ejemplo, la prohibición de la calumnia¹³), al pautado (por ejemplo, la prohibición de promocionar elecciones federales en pautas locales y viceversa¹⁴) y a los

¹² Jurisprudencia 37/2010 con rubro “PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA”.

¹³ Jurisprudencia 31/2016 con rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS”.

¹⁴ Jurisprudencia 33/2016 de rubro “RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS”.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

tiempos (por ejemplo, tratándose de precampaña, intercampaña o campaña).

En principio, es responsabilidad directa y exclusiva de los partidos políticos el contenido de sus promocionales en radio y televisión, así como la entrega y remisión de los promocionales para su transmisión de acuerdo con el pautado respectivo.

No obstante, tratándose de propaganda en la que participen en su elaboración las personas que ostentan una precandidatura o candidatura y se promueva su imagen, o cuando se participe en un proceso electoral en coalición, la responsabilidad es compartida, y sólo diferenciada atendiendo a los grados de participación, de los precandidatos, candidatos, partidos y coaliciones respecto al contenido, en atención a que existe una finalidad común en la estrategia de comunicación política consistente en la obtención de votos y, en última instancia, en el triunfo electoral. De ahí que con la difusión de la propaganda se obtenga también, o se pretenda obtener, un beneficio en común con su difusión.

En este contexto, los partidos políticos coaligados y los candidatos o precandidatos tienen el **deber de respetar las normas relativas a la propaganda, así como el deber de debida diligencia en prevenir y evitar que los spots que difundan en radio y televisión incumplan la normativa electoral**, entre otros aspectos, respecto de los tiempos para los que fueron pautados, pudiendo ser responsabilizados por la

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

comisión de actos anticipados de campaña en caso de incumplir con dicho deber.

Dicho deber de debida diligencia emana de la propia Constitución General, de la legislación aplicable y del convenio de coalición que celebren.

a) Constitución General

Los partidos políticos están obligados a respetar y garantizar el cumplimiento del principio constitucional de equidad en la contienda electoral. Esto importa, entre otros, el deber de vigilar y evitar, de manera diligente, que se difundan *spots* en radio y televisión en contravención de la normativa de la etapa del proceso electoral en la que los pautan, a efecto de no incurrir en la infracción de actos anticipados de campaña.

Lo anterior tiene sustento en que los partidos políticos, al tratarse de entidades de interés público conforme al artículo 41, fracción I, de la Constitución General y 25, párrafo I, inciso a) de la Ley de Partidos, tienen el **deber reforzado de cumplir con los principios constitucionales de naturaleza electoral como el de equidad de la contienda.**

Por otra parte, como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los candidatos y precandidatos a cargos de elección son ciudadanos investidos de determinadas calidades que actúan en nombre y representación del partido político al que pertenecen, al ser postulados o por tener las calidades de afiliados o miembros; por lo tanto, **están**

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

necesariamente inmersos en un marco electoral y partidario que tutela, además, la equidad en la contienda electoral¹⁵.

Conforme a lo anterior, el deber de debida diligencia de los partidos coaligados, candidatos y precandidatos postulados por éstos tiene fundamento en el deber constitucional de garantizar y respetar la equidad en la contienda, pero también en la prohibición de realizar actos anticipados de campaña¹⁶ y en el deber de cumplir con la normativa relativa al pautado en radio y televisión¹⁷, así como de las obligaciones que derivan de los propios convenios de coalición.

b) Legislación electoral

La legislación electoral dispone que los **partidos políticos, precandidatos y candidatos** a cargos de elección popular accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución General otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos en dicha ley¹⁸.

Asimismo, establece que, tratándose de coaliciones parciales o flexibles, cada **partido coaligado** accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución

¹⁵ Véase acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.

¹⁶ Artículo 99, fracción IX de la Constitución General.

¹⁷ Artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución General.

¹⁸ Artículo 159, párrafo 2 de la LEGIPE.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

de tiempo en cada uno de esos medios **para los candidatos de coalición** y para los de cada partido¹⁹.

También dispone que los mensajes de precampaña de los **partidos políticos** serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del INE, y que **cada partido decidirá libremente la asignación**, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los **partidos políticos** deben **informar oportunamente** al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente²⁰.

Por otra parte, la legislación establece que constituyen infracciones a la normativa electoral de los **precandidatos, candidatos y partidos políticos** la realización de **actos anticipados de campaña**²¹.

Los **actos anticipados de campaña** se definen como 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 partido²².

¹⁹ Artículo 167, párrafo 2, inciso b), de la LEGIPE.

²⁰ Artículo 168, párrafo 4, de la LEGIPE.

²¹ Artículo 445, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

²² Artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

A partir de dichas normas, es claro que los **candidatos, precandidatos y partidos políticos coaligados** pueden incurrir en la infracción de **actos anticipados de campaña** con motivo de la difusión de spots en radio y televisión en contravención de la normativa de la etapa del proceso electoral en la que los pautan, donde se solicite cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por algún cargo o para un partido, o llamados expresos al voto en contra o a favor de una opción política.

Debe presumirse, salvo prueba en contrario, que son directamente responsables tanto los partidos políticos directamente involucrados en la entrega de materiales al Comité de Radio y Televisión del INE, como los partidos coaligados respecto a determinada candidatura, así como los respectivos precandidatos o candidatos que ostentan una precandidatura o candidatura y hayan participado en la elaboración de los materiales y hayan grabado su imagen o voz específicamente para determinados promocionales.

Lo anterior, cuando los candidatos o precandidatos tengan una participación activa en la elaboración de los materiales mencionados, de forma tal que no pueden alegar desconocimiento del contenido o negligencia en su deber de cuidado respecto a que la trasmisión de los promocionales en los que participaron en su elaboración y en los que se promovió su imagen cumpla con las reglas de trasmisión, siendo indispensable que las acciones y medidas de prevención diligente a efecto de evitar que se incumpla con la normativa se

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

realicen antes de su difusión irregular, y, por lo tanto, un deslinde posterior resulta insuficiente para eximir su responsabilidad, debiendo ser valorado sólo para efectos de individualizar la pena.

En este sentido, cuando el contenido de los spots incumpla con las disposiciones legales de la etapa del proceso en que se pautan, los precandidatos y candidatos podrían ser responsabilizados por la comisión de actos anticipados de campaña, al igual que los partidos políticos en caso de incumplir sus deberes de prevenir, vigilar y evitar diligentemente que no se lleve a cabo dicha transmisión y por haber sido beneficiados por dicha difusión.

c) Convenio de coalición

En el presente caso, el PAN, el PRD, MC, PSI y el CCP celebraron un convenio de coalición²³.

Conforme a la cláusula DÉCIMOPRIMERA del convenio de coalición se estipuló que los partidos aceptaron el compromiso de acceder a su prerrogativa en radio y televisión, ejerciendo sus derechos por separado, en términos de la normativa electoral aplicable y en las determinaciones adoptadas por el INE.

En la cláusula DÉCIMOSEGUNDA, en donde se pactó la forma de distribuir la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y

²³ Convenio aprobado el 24 de enero de 2018. Consultable en http://www.iee-puebla.org.mx/2018/resoluciones/CG/R_CC_002_18.pdf y el convenio de coalición consultable en http://www.iee-puebla.org.mx/2018/procesoelectoral/convocatorias/CONVENIO_GUBERNATURA.pdf

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

televisión que corresponda ejercer a la coalición, entre sus candidaturas y, en su caso, entre los partidos coaligados, se obligaron a que, en la **etapa de precampañas**, el CCP cedería el 100 % de sus promocionales, al igual que el PRD, MC y PSI, el PAN sólo le correspondería el 70 %. Para las campañas, el PAN distribuiría al menos el 60 % de sus promocionales, mientras que CCP el 30 % y el PRD, MC y PSI el 10 %.

Si bien no fue considerada la etapa de intercampaña dentro de la distribución de tiempos en radio y televisión, dado que ahí sólo corresponde ordenar la transmisión de promocionales genéricos de acuerdo con los tiempos que correspondan a cada partido político, el deber de prevenir, vigilar y evitar diligentemente que no se difundieran spots de forma irregular seguía vigente para los partidos y su precandidata, derivado de la propia normativa y el convenio de coalición para la gubernatura registrado con anterioridad.

Conforme a lo anterior se concluye que, en virtud de la finalidad común que se evidencia en el convenio de postular en coalición a una misma candidatura a través del método de designación por la Comisión Permanente Nacional del PAN para la gubernatura del estado de Puebla, cada partido político que forma parte de la coalición tiene el deber general de respetar y garantizar que se cumpla la normativa electoral, lo cual se traduce en asumir una actitud diligente para prevenir, vigilar y evitar la difusión de spots en radio y televisión cuyo contenido no corresponda con la etapa del proceso electoral en el que se pautan.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

El incumplimiento en lo individual de dicha obligación, una vez materializada la infracción, origina la responsabilidad de cada sujeto obligado por cometer actos anticipados de campaña atendiendo a su forma o grado de participación en la conducta, debiéndose distinguir, para efectos de la imposición de la sanción, entre el deber especial del partido que pauta un promocional, y aquellos deberes generales que tienen los partidos coaligados y, en su caso, quienes ostenten una precandidatura o candidatura cuando.

d) Deber de debida diligencia

Con base en lo anterior, independientemente de que se identifique al **autor material** de un acto o acción en concreto, los **responsables o sujetos activos** de la infracción de actos anticipados de campaña son los **candidatos, precandidatos y partidos políticos coaligados**.

De esta forma, con independencia también de que la difusión de los spots en radio y televisión la hubiera hecho materialmente algún concesionario y el pautado lo haya realizado un determinado partido político, los sujetos obligados o responsables tienen el deber de respetar las reglas sobre propaganda en radio y televisión, y el deber de prevenir, vigilar y evitar diligentemente que se difundan en contravención de la normativa de la etapa del proceso electoral en la que los pautan, a efecto de no ser responsabilizados por actos anticipados de campaña.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Ahora bien, el grado de exigencia en el cumplimiento de los deberes de respeto y garantía diligente de los partidos políticos coaligados y candidatos o precandidatos cuya imagen fue promovida y participaron en la elaboración de los spots, a efecto de prevenir, vigilar y evitar que se difunda propaganda electoral en contravención de la normativa de la etapa del proceso electoral en la que los pautan, **variará en cada caso** una vez actualizada la infracción, partiendo de que cada partido político y candidato o precandidato tiene un distinto grado o nivel de participación, así como una expectativa de comportamiento diferenciada, atendiendo a la conducta que razonablemente cabe esperar en determinadas circunstancias y dependiendo de los hechos relativos del caso en cuestión.

Los partidos coaligados y los candidatos o precandidatos que postulan son corresponsables de garantizar el principio de equidad en la contienda y, en consecuencia, tienen la obligación de ser lo suficientemente diligentes a efecto de prevenir, vigilar y evitar, de manera oportuna, idónea, eficaz y razonable, que se vulnere dicho principio con motivo de la difusión de spots cuyo contenido no corresponda a la etapa del proceso para el que están pautados y a **responsabilizarse directamente por las consecuencias negativas** que hubiesen provocado o contribuido a la materialización de la infracción, a través de sus acciones u omisiones.

Ese deber compartido deriva de que los partidos políticos coaligados y los candidatos o precandidatos postulados que contribuyen a la materialización de la infracción están **jurídica y**

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

funcionalmente ligados a una finalidad o meta común con motivo del convenio de coalición celebrado. De manera que, en caso de que se transmitan spots que violen las disposiciones legales de la etapa en la que se pautan, se deben considerar corresponsables, ya que, tanto los entes coaligados como los candidatos postulados que participaron en la elaboración del spot y cuya candidatura es promovida, **conocen o debían haber conocido** las condiciones de ejecución de las pautas en radio y televisión, particularmente en las etapas en que se prohíbe determinado tipo de propaganda.

En este sentido, a efecto de determinar la posible responsabilidad por la comisión de actos anticipados de campaña, las autoridades electorales deberán evaluar: *i)* si los candidatos o precandidatos tuvieron una participación activa en la elaboración de los spots en radio y televisión, y *ii)* la **idoneidad, oportunidad, razonabilidad y eficacia** de las medidas que hubiesen adoptado antes y después de la difusión de los spots a efecto de cumplir con sus deberes de respeto y garantía diligente, teniendo en cuenta el grado de participación en la conducta denunciada, y considerando el comportamiento que cabe razonablemente esperar de cada sujeto involucrado en caso de que la infracción se haya consumado.

6.2.2. Incumplimiento del deber de debida diligencia por parte de la precandidata y los partidos políticos coaligados

En el caso es preciso señalar que no se encuentra controvertido, que durante la etapa de intercampaña (en

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

específico, del doce al diecinueve de febrero) en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el estado de Puebla, CCP reconoció ante la autoridad competente que los promocionales en radio y televisión pautados se difundieron durante la etapa de intercampaña y que en ellos se promovió a la actual candidata a la gubernatura, Martha Erika Alonso Hidalgo, postulada por la coalición “Por Puebla al Frente”, de la cual forma parte el mencionado partido político local.

Tampoco se cuestiona por los actores, el hecho de que, en concepto del Tribunal local, tal conducta provocó la actualización de los actos anticipados de campaña, de conformidad con lo previsto en el artículo 388, fracción V, del Código local, pues del contenido de los promocionales se advirtió un posicionamiento indebido de la mencionada precandidata, vulnerándose el principio de equidad en la contienda electoral.

Sin embargo, el Tribunal local consideró que el único responsable de la infracción fue CCP, por lo que exoneró al PAN (ya que los mensajes sólo aludían al partido político local que ordenó su transmisión) y a la entonces precandidata denunciada (pues, a su juicio, se deslindó de manera idónea, oportuna, razonable y eficaz de la conducta irregular).

Esta Sala Superior considera que es indebido el alcance que dio el Tribunal local a los dos escritos presentados por Martha Erika Alonso Hidalgo para deslindarse de la difusión de los

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

promocionales pautados por uno de los partidos políticos que eventualmente la postuló como su candidata a gobernadora.

En efecto, no resulta jurídicamente válido considerar, como lo sostuvo el Tribunal local, que los escritos de deslinde presentados por la precandidata denunciada fueron idóneos, oportunos, razonables y eficaces para operar como un eximente de responsabilidad, toda vez que la infracción respecto de la precandidata se materializó desde el primer día de la transmisión de los promocionales en los que ella participó activamente, al asumir un papel protagónico en su contenido y elaboración.

En primer lugar, se advierte que el análisis del Tribunal local para considerar que la precandidata denunciada cumplió con los elementos contenidos en la jurisprudencia **17/2010**²⁴ de esta Sala Superior fue incompleto e inexacto al referir, de manera general, que en los escritos de deslinde se hizo del conocimiento de la autoridad que los actos no eran de la “autoría o participación” de la denunciada, aunado a que los escritos de deslinde se presentaron oportunamente. En ese sentido, la responsable concluyó que sí se llevaron “acciones” para evitar la contravención a los principios rectores de la materia electoral y fue el partido político local quien ordenó la transmisión de los promocionales que ocasionaron la actualización de los actos anticipados de campaña.

²⁴ **Jurisprudencia 17/2010**. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

La mencionada jurisprudencia tiene el rubro y texto siguientes:

RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, **cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes:** **a) Eficacia:** cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; **b) Idoneidad:** que resulte adecuada y apropiada para ese fin; **c) Juridicidad:** en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; **d) Oportunidad:** si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y **e) Razonabilidad:** si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

(énfasis de la ejecutoria)

Conforme a la jurisprudencia aplicada por el Tribunal local, se advierte que son cuatro las condiciones que las autoridades electorales deben valorar para tener por acreditado que los partidos políticos se deslindaron de responsabilidad respecto a actos de terceros que contravengan la ley electoral. Cabe mencionar que en la jurisprudencia no se consideran los diferentes efectos que puede tener un acto de deslinde en un procedimiento, atendiendo a la conducta y al grado de participación.

Como se observa, el Tribunal local dogmáticamente afirmó que los escritos presentados suponían una acción de deslinde que

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

cumplía con las condiciones necesarias para desvincular a la precandidata denunciada de la responsabilidad por la actualización de los actos anticipados de campaña, sin precisar cómo y en qué momento dicha acción podría ser considerada idónea, oportuna, razonable y eficaz, así como tampoco el efecto que pudiera tener atendiendo a los diferentes grados posibles de participación en la conducta denunciada.

El Tribunal local, inclusive, razonó que no podía atribuirse responsabilidad a la precandidata denunciada, pese a la “evidente negligencia” por parte de la autoridad administrativa (INE) encargada de emitir las ordenes de transmisión, quien actuó “pasmosamente” y con “lentitud” manteniendo su difusión, provocando la inobservancia y puesta en peligro el principio de equidad.

En concepto de esta Sala Superior, la precandidata debió ser responsabilizada directamente con base en su participación en la elaboración de los spots y haberse beneficiado con la promoción de su imagen, y con motivo de su tolerancia o aquiescencia una vez difundidos los videos en contravención de la normativa de la etapa del proceso electoral en la que se pautó e incurrir en actos anticipados de campaña, ya que los dos escritos de deslinde los presentó cuando la infracción se materializó, aunado a que los spots en radio y televisión, en los que aparece como protagonista siguieron al aire **durante siete días más (del trece al diecinueve de febrero)** sin demostrar haber realizado mayores acciones, idóneas, oportunas,

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

razonables y eficaces a efecto de evitar que continuaran difundiéndose los videos.

Esto al advertirse, del escrito presentado el doce de febrero, que la precandidata denunciada **informó al presidente del Instituto local**, en esencia, que: *i)* en esa fecha se percató de la transmisión de los promocionales denunciados, mismos que debieron de dejar de trasmitirse un día antes; *ii)* no gestionó, participó, aprobó o tuvo injerencia en su difusión y tampoco fue consultada por CCP, y *iii)* no estaba a su alcance evitar que continuara su exhibición²⁵.

Inclusive, obra en autos otro escrito suscrito por la precandidata denunciada el doce de febrero **dirigido al presidente del Comité Directivo Estatal del CCP** donde le solicita tomar las medidas necesarias para el cese de la conducta atribuida en la queja de origen, señalando que no era de su interés que los promocionales continuaran difundiéndose.²⁶

Por su parte, hasta el catorce de febrero el CCP solicitó al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE la cancelación de los promocionales denunciados y hasta el quince de febrero, el partido local dirigió un escrito a quienes presiden el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE a fin de sustituir los promocionales en cuestión y señaló los materiales que debían pautarse en su

²⁵ Escrito consultable en la foja 25 del cuaderno accesorio 1 del expediente SUP-JRC-121/2018.

²⁶ Escrito consultable en la foja 157 del cuaderno accesorio 1 del expediente SUP-JRC-121/2018.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

lugar, lo anterior, debido a que se trató de un “error humano” en la orden de transmisión original.

En atención a lo anterior, el dieciséis de febrero la Comisión de Quejas acordó conceder la sustitución de promocionales y ordenó vinculara a las concesionarias de radio y televisión correspondientes abstenerse de difundir los promocionales denunciados y realizar la sustitución de materiales.

Es importante precisar que, de acuerdo con el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, la última detección de los promocionales denunciados se realizó el diecinueve de febrero, es decir, **hubo una difusión de éstos durante ocho días con doscientos ochenta impactos encontrados.**

Para esta Sala Superior, si bien en tales escritos la precandidata señala que no tuvo la intención de que se difundieran los spots por uno de los partidos que la postuló como su precandidata a la gubernatura del estado de Puebla, el deslinde se llevó a cabo una vez cometida la infracción sin que puedan ser considerados a efecto de eximirla de responsabilidad por la comisión de los actos anticipados de campaña encontrados, y sin que fuera suficiente para que no cesará la difusión de los promocionales por siete días más, lo cual debe considerarse al momento de individualizarse la sanción.

Esto es así, puesto que la presentación de los escritos en donde se afirme el desconocimiento de las actividades por parte de la precandidata que participó en la elaboración del spot y

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

cuya imagen se difunde, una vez consumado el acto irregular, no puede tener el alcance de satisfacer las condiciones de eficacia, idoneidad, oportunidad y razonabilidad para eximirla de un acto anticipado de campaña.

Asimismo, esta Sala Superior considera que los dos escritos de deslinde no fueron idóneos, oportunos, razonables ni eficaces para conseguir el cese de la conducta, pues éstos se dirigieron a los presidentes del Instituto local y del Comité Directivo Estatal del CCP, pero la conducta infractora no se hizo del conocimiento de la autoridad competente (INE) para generar la posibilidad de investigación y resolver sobre su licitud o ilicitud. Es decir, los escritos se encaminaron a autoridades que no eran las competentes para impedir que continuara la difusión de los promocionales, por lo que ello debe valorarse al momento individualizar la sanción.

Al respecto, cabe advertir que la precandidata tenía el deber de llevar a cabo todas las medidas a su alcance a efecto de evitar que continuara la difusión irregular de los promocionales, independientemente de que cada partido político ejerza por separado su derecho de acceso a las prerrogativas, pues ella participó de forma directa en la elaboración de los spots y se benefició de la difusión de su imagen. Además, en el expediente no consta que ella haya emprendido acciones adicionales a efecto de que el partido político o el Instituto local comunicaran con celeridad lo conducente a la autoridad competente, ni otras acciones a su escrito de doce de febrero con la finalidad de que el Instituto local solicitara oportunamente

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

al INE que los spots materia de la denuncia por actos anticipados de campaña fueran retirados y sustituidos por otros.

Además, si bien se aprecia que en el escrito dirigido al Instituto local, la precandidata se deslinda de los hechos, también se advierte que no solicitó expresamente a dicha autoridad que se comunique con el INE a efecto de que se dejaran de transmitir los spots pautados para el periodo de precampaña y se sustituyeran por otros, sino que sólo pide de manera genérica que “tome las acciones pertinentes hacia los sujetos que considere involucrados, a efecto de que cesen los actos y no vuelvan a ocurrir en el futuro”.

El argumento de que los spots se difundieron por un error humano no la exime de su responsabilidad por actos anticipados de campaña y, las acciones que realizó posteriores a la difusión (sólo dos escritos de deslinde) deben analizarse a efecto de determinar su intencionalidad y la sanción que le es aplicable, dependiendo de su grado de idoneidad, oportunidad, razonabilidad y eficacia.

Resulta inverosímil creer que el partido político que la postula y la propia candidata que aparece en los spots y participó en su elaboración desconozcan la planificación de la transmisión de los dos promocionales que fueron motivo de la denuncia, así como el periodo de transmisión. Lo anterior, debido a que los partidos políticos y sus precandidatos candidatos definen en conjunto sus estrategias políticas y electorales, y, en el

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

presente caso, la propia precandidata participa en los spots originalmente pautados para precampaña.

Al analizar la idoneidad, oportunidad, razonabilidad y eficacia de las acciones, para cualesquiera que sean sus efectos, debió considerarse que la precandidata pudo haber presentado su escrito mediante el cual pretendió deslindarse de la conducta denunciada directamente ante el Comité de Radio y Televisión del INE, pidiendo que se bajaran los spots, o solicitar a los partidos que forman parte de la coalición a través de la persona que ostenta su representación legal que dejaran de difundirse dichos videos, acciones que, conforme autos, no llevó a cabo y que habrían podido resultar más idóneas, oportunas, razonables y eficaces. Asimismo, pudo haber insistido en su petición los días trece y catorce, si es que el CCP no atendía su demanda.

Esta Sala Superior considera que es necesario distinguir los diferentes efectos que pueden tener las acciones de deslinde para prevenir, vigilar y evitar infracciones, en relación con las actividades que los partidos políticos despliegan al difundir su estrategia de campaña en radio y televisión, y de la posible responsabilidad de sus precandidaturas o candidaturas.

Así, las acciones de deslinde operarán como un **eximente de responsabilidad** cuando se trata de promocionales en los cuales **no se advierta una participación directa y preponderante** de alguna precandidatura o candidatura en cuanto a su elaboración y confección. En este supuesto es

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

válido considerar que las acciones de deslinde pueden derivar en la inexistencia de responsabilidad una vez acreditados los elementos de eficacia, idoneidad, oportunidad y razonabilidad.

Ello porque si bien existe un deber de cuidado y vigilancia diligente antes de la difusión de propaganda por parte de quienes representan a los partidos a fin de acceder a algún cargo de elección popular, esto no se traduce en una carga absoluta de cuidar el contenido del cúmulo de promocionales en los que no aparece su nombre, cargo o imagen, y respecto de los cuales no tuvieron una participación directa en su elaboración.

Por otra parte, cuando **se acredite una participación directa y preponderante** en los materiales por parte de alguna precandidatura o candidatura y éstos se hayan transmitido, las acciones de deslinde **no podrán considerarse como eximentes de responsabilidad** y deberán tomarse en cuenta al determinar la intencionalidad de la conducta e individualizar la sanción.

En estos casos, las acciones de deslinde no pueden tener el alcance de relevar de responsabilidad al sujeto denunciado. Ello porque existe un deber de corresponsabilidad entre partidos y candidaturas que participan en la elaboración de los spots de prevenir y cuidar diligentemente que los spots en radio y televisión se difundan debidamente, por lo que dichas acciones sólo pueden ser valoradas por la autoridad electoral, de ser el caso, al momento de calificar la intencionalidad (dolo o culpa) o

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

como una posible atenuante al momento de que se individualice la sanción. Ello porque, como se ha dicho, existe una responsabilidad directa en la realización de la conducta por haber participado en la elaboración de los materiales.

Con base en lo anterior, en el presente caso, las acciones de deslinde realizadas por la precandidata denunciada (dirigidos al Instituto local y a CPP) no debieron tener por efecto la eximente de responsabilidad en la comisión de los actos anticipados de campaña, pero sí merecen una valoración al momento de que se individualice la sanción respectiva.

En virtud de lo anterior, se estima que fue incorrecta la decisión del Tribunal local de exonerar a la precandidata denunciada de toda responsabilidad, debiéndose revocar la sentencia impugnada a efecto de que la misma sea sancionada por la comisión de actos anticipados de campaña.

Como los actores en sus demandas sólo controvierten lo relativo a que el Tribunal local no atribuyó responsabilidad a la precandidata denunciada, existe impedimento para emitir un pronunciamiento en torno a que al PAN también fue absuelto o a la responsabilidad de los demás partidos políticos que integraron la coalición.

6.2.3. Plenitud de jurisdicción e individualización de la sanción a imponer a la precandidata

Ahora bien, al advertir que no existen deficiencias en partes sustanciales de la instrucción, contándose con todos los

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

elementos para poder determinar la sanción que corresponde a la precandidata, además de que resulta indispensable la acción rápida, inmediata y eficaz para dilucidar la materia sustancial del acto cuestionado, en virtud de que los recurrentes solicitaron expresamente que se le impusiera la sanción más grave, a saber, la pérdida del registro, a diferencia de la posible sanción que le puede ser impuesta al partido político denunciado, este órgano jurisdiccional federal, en plenitud de jurisdicción, procederá a realizar el análisis correspondiente.

En primer lugar, cabe precisar que la jurisprudencia **17/2010** citada por el Tribunal local, no es exactamente aplicable al presente caso, ya que los precedentes que la originaron se refieren a la posible responsabilidad indirecta de los sujetos responsables con motivo de la actuación de terceros. En el presente caso, se parte de que la precandidata es responsable directamente por la comisión de actos anticipados de campaña al haber participado en la elaboración de los spots y resultar beneficiada por la difusión de su imagen durante el periodo de intercampaña.

Sin embargo, esta Sala Superior estima que los criterios de idoneidad, oportunidad, razonabilidad y eficacia definidos en la jurisprudencia citada son útiles a efecto de determinar el grado de diligencia de las medidas adoptadas por la precandidata para evitar que continuaran difundiéndose los spots una vez que tuvo conocimiento de ello, y estar de condiciones de determinar lo relativo a la intencionalidad de que se continuaran transmitiendo y la graduación de la sanción que le corresponde.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Se aprecia que, si bien los dos escritos del doce de febrero se presentaron de forma inmediata ante CCP y el Instituto local, es decir, el mismo día en que se realizó la primera transmisión, los mismos no pueden considerarse suficientemente adecuados y eficaces para cumplir con la finalidad de evitar que se continuaran transmitiendo por siete días más. Ello debido a que existía la posibilidad razonable de adoptar medidas adicionales, idóneas y eficaces, que potencialmente hubieran tenido el efecto de evitar la difusión de los spots más allá del doce de diciembre y que ordinariamente podían exigirse a la precandidata llevar a cabo.

En efecto, la precandidata denunciada dirigió un escrito al presidente del Instituto local para informarle que ese día se enteró de la indebida transmisión de los promocionales pautados por CCP, por lo que pidió a la autoridad tomar las acciones pertinentes a efecto de que cesara la conducta y no volviera a ocurrir. La precandidata señaló que acudió al Instituto local al considerar que era la autoridad competente para conocer del deslinde.

De igual forma, la precandidata solicitó al presidente del Comité Directivo Estatal de CCP tomar las medidas necesarias para el cese de la conducta denunciada, señalando que no era de su interés que los promocionales continuaran difundiéndose

De lo anterior, esta Sala Superior estima que si bien no puede considerarse que los escritos de la precandidata fueron **suficientemente** oportunos (porque la infracción se consumó el

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

mismo día de su presentación), idóneos (debido a que pudo adoptar otras medidas para evitar el cese de la conducta, por ejemplo, acudir al INE), o eficaces (ya que los promocionales estuvieron al aire ocho días), sí existe una cierta razonabilidad en que haya presentado su escrito de deslinde ante el Instituto local, pues dicha autoridad era la encargada de la instrucción de los respectivos procedimientos especiales sancionadores.

El hecho de que el Instituto local fuera la autoridad competente para conocer de la instrucción de los procedimientos especiales sancionadores genera convicción en este órgano jurisdiccional federal de que dicha autoridad tenía a su alcance, ante la noticia dada a conocer en el escrito de deslinde y derivado de que así se fue solicitado, la posibilidad de avisar al INE acerca de la conducta irregular, sin embargo, esto no sucedió.

De lo anterior, se desprende que **no existió una intencionalidad dolosa** por parte de la precandidata denunciada, en relación con la permanencia al aire de los promocionales denunciados, pues en concepto de esta Sala Superior, existe cierta razonabilidad en el hecho de que la precandidata haya acudido el día que comenzó la transmisión de los materiales, al Instituto local a efecto de presentar su escrito de deslinde, puesto que dicha autoridad era la competente de instruir las quejas instauradas en su contra.

En este contexto, debe considerarse que la intencionalidad en la comisión de actos anticipados de campaña por parte de la precandidata es de índole culposa, por lo procede el análisis del

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

resto de los elementos inherentes a la individualización de la sanción:

- **Bien jurídico tutelado.** Se estima que la precandidata denunciada incurrió en **actos anticipados de campaña** al violar los artículos 388, fracción IV, y 410, fracción II, del Código Local, **sin afectar de manera sustancial, trascendente, ni determinante** el principio de equidad en la contienda electoral por su inobservancia al deber de vigilar y evitar la difusión de spots en radio y televisión durante el período de intercampaña cuyo contenido no sea genérico.
- **Circunstancias de modo, tiempo y lugar.** Se considera que la difusión de los materiales (del doce al diecinueve de febrero) durante la intercampaña aconteció en el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el estado de Puebla.
- **Beneficio o lucro.** La precandidata denunciada obtuvo un beneficio indebido al difundirse su nombre, imagen y cargo por el que contiene, en promocionales en radio y televisión en una etapa distinta a la campaña durante un lapso de ocho de los cuarenta días que comprende la etapa de intercampaña (doce de febrero al veintiocho de abril).
- **Intencionalidad.** De acuerdo con lo razonado en el presente apartado, la intencionalidad de la precandidata en el despliegue de la conducta es de carácter culposos.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

- **Contexto fáctico y medios de ejecución.** La falta se acreditó en la etapa inicial de la intercampaña de un proceso electoral ordinario local, a través de la difusión de spots en radio y televisión pautados por un partido político local que postuló a la denunciada como su precandidata a la gubernatura del estado de Puebla.
- **Singularidad de la falta.** No se advierte la existencia de pluralidad de faltas por lo que se está en presencia de una sola conducta.
- **Reincidencia.** No existe algún elemento en autos que muestre un actuar repetido por parte de la precandidata denunciada.
- **Calificación de la falta.** A partir del análisis de las circunstancias que rodearon a la infracción por actos anticipados de campaña cometidos por la precandidata denunciada, se estima que corresponde la calificativa de **leve**.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala Superior considera que la sanción que corresponde imponer a la precandidata a la gubernatura del estado de Puebla postulada por la coalición “Por Puebla al Frente” es una **amonestación pública** en términos de lo previsto en el artículo 398, fracción II, inciso a), del Código local.

6.2.4. Desproporcionalidad de la multa impuesta al CPP y reindividualización de la sanción en plenitud de jurisdicción

En la resolución impugnada, se determinó que la transmisión de los promocionales denunciados actualiza la infracción prevista en el artículo 388, fracción IV, del Código local, consistente en la realización de actos anticipados de campaña, y que dicha infracción es responsabilidad directa del CPP porque la difusión se realizó con motivo del uso de la pauta de dicho partido.

Así, el Tribunal responsable consideró que debía sancionarse al partido porque, aunque no se acreditó dolo en su conducta, su descuido vulneró una prohibición legal en detrimento de la equidad en la contienda. En consecuencia, procedió a individualizar la conducta, calificando la infracción como **leve ordinaria** y sancionó al partido con una **multa de cinco mil veces la UMA diaria**, equivalente a \$403,000.00 M.N. (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 Moneda Nacional).

Los actores consideran que la sanción impuesta por el Tribunal local al CPP no resulta adecuada, proporcional, eficaz y disuasiva en relación con la gravedad de la falta y solicitan que se imponga la máxima sanción prevista en el Código local.

Alegan que la calificación de la infracción debe ser correspondiente a la esencia del hecho infractor, por lo que su graduación debe atender a la gravedad de la conducta y a la forma en la que se atenta contra el bien jurídico tutelado, considerando que, en el caso concreto, la gravedad se

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

materializa con la difusión indebida de trescientos veintiún promocionales y se agrava al generar una inequidad en la contienda electoral.

Al respecto, esta Sala Superior considera que los agravios de los actores resultan **fundados** en virtud de que fue incorrecto el análisis de individualización y calificación de la conducta desarrollado por el Tribunal local y, por ende, la sanción impuesta no fue proporcional a la falta cometida.

Cabe aclarar que, en principio, se considera adecuada la metodología utilizada por el Tribunal local para calificar la conducta, pues utilizó como base los parámetros fijados por esta Sala Superior en el SUP-REP-136/2015 y sus acumulados, que, a su vez, coinciden con los previstos en los artículos 458, párrafo 5 de la LGIPE²⁷ y 401 del Código local.

Esto es, valoró la conducta e impuso una sanción en atención a las circunstancias y elementos siguientes:

- a.** El bien jurídico tutelado.
- b.** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.

²⁷ **LGIPE artículo 458. [...]**

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

- c. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.
- d. La intencionalidad en la comisión de la falta.
- e. Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- f. La singularidad o pluralidad de la falta.
- g. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.
- h. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

Ello, sin que cause perjuicio que haya valorado los elementos en un orden diverso al previsto en la normativa, pues no hay un orden de prelación para su estudio²⁸.

Sin embargo, se estiman incorrectas las consideraciones de la responsable al momento de encuadrar la conducta respecto a algunos de los elementos precisados, en concreto respecto a: 1) el contexto fáctico de la conducta y 2) la intencionalidad del partido infractor; pues, en su análisis, **omitió analizar las implicaciones de que los promocionales infractores fueran difundidos en doscientas ochenta ocasiones, entre el doce**

²⁸ Véase **tesis IV/2018**, pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro, **“INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN”**.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

y el diecinueve de febrero²⁹, y pasó por alto que el partido, aun conociendo la ilicitud de su actuar, no reaccionó de forma oportuna para minimizar las vulneraciones al principio de equidad. Ello, a su vez, provocó que la graduación de la gravedad de la falta resultara incorrecta y, por ende, la sanción impuesta al partido.

La responsable individualizó la conducta de la siguiente manera:

ELEMENTOS	CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL LOCAL
Bien jurídico tutelado	<p>El CPP incumplió las reglas referidas en el artículo 388, fracción IV, del Código Local, en relación con el diverso 410, fracción II de dicho ordenamiento legal, poniendo en riesgo y, eventualmente, lesionando el principio de equidad en la contienda electoral.</p> <p>Ello en virtud de que la difusión de spots en radio y televisión, cuyo contenido es propio de las precampañas, durante el período de intercampaña (en el que se exige que la propaganda sea de carácter genérico), es una conducta que está prohibida por la legislación electoral con la finalidad de tutelar el principio de equidad.</p> <p>Asimismo, se vulneró la obligación del partido político de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajusten su conducta a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos.</p>
Circunstancias de modo, tiempo y lugar	<p>a) Modo. La difusión de spots que contravienen la normativa que rige la difusión de propaganda durante el período de intercampaña.</p> <p>b) Tiempo. Conforme al material probatorio, se desprende que dichos fueron difundidos del doce al diecisiete de febrero del año en curso (precampaña e intercampaña).</p>

²⁹ No pasa desapercibido para esta Sala Superior que en la resolución impugnada y en las demandas de los actores se hace referencia a 321 (trescientas veintiún) transmisiones de los promocionales denunciados. Sin embargo, del análisis de los informes rendidos por la DEPPP y sus correspondientes reportes de monitoreo (INE/DEPPP/STCRT/3819/2018 e INE/DEPPP/STCRT/4679/2018) se advierte que el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo efectivamente detectó 321 (trescientas veintiún) transmisiones, pero 41 (cuarenta y un) de ellas corresponden al periodo de precampaña (en concreto el once de febrero), periodo en el que estaban permitidos los contenidos denunciados. Por lo tanto, para efectos de la individualización de la conducta, únicamente se deben tomar en cuenta las 280 (doscientas ochenta) transmisiones que se configuraron durante la etapa de intercampaña.

SUP-JRC-121/2018**y acumulado**

	c) Lugar. Este fue ubicado en el territorio del Estado de Puebla.
Beneficio o lucro	No se obtuvo un beneficio o lucro cuantificable en favor del infractor con la realización de las conductas que se sancionan, porque en el expediente no se cuenta con elementos para determinar ello. Sin embargo, CPP sí se benefició con un posicionamiento electoral e ilegal frente a la ciudadanía , lo que contraviene los estándares constitucionales.
Intencionalidad	La falta fue culposa y no dolosa, dado que la entrega de los spots, para su pautado y difusión, a la Comisión de Radio y Televisión del INE, se realizó sin el propósito inequívoco de violar la constitución y la ley electoral local , sin embargo, no se advierte que el partido político haya tenido el cuidado de verificar que su conducta estuviera apegada a Derecho. Sin que pase desapercibido que los mencionados spots fueron difundidos durante el período de intercampana, por lo que se dio un incorrecto posicionamiento anticipado del partido en perjuicio de la candidata.
Contexto fáctico y medios de ejecución	La infracción que se sanciona se llevó a cabo, como quedó constatado, dentro del proceso electoral estatal, específicamente en la etapa de intercampana , ello a través de la difusión de spots que contravienen la normativa para dicho período.
Singularidad o pluralidad de la falta	La comisión de la conducta señalada no puede considerarse como una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, ya que se trata de una sola conducta que dio lugar a una única infracción.
Calificación de la falta	En atención a las circunstancias específicas en la ejecución de la conducta denunciada, se considera procedente calificar la falta en que incurrió el partido político como leve ordinaria . Al respecto, resultan relevantes las siguientes consideraciones: a) Que el medio comisivo de la conducta que se sanciona implicó medios masivos de comunicación, tales como la radio o la televisión, ello en ejercicio de una prerrogativa prevista a nivel constitucional. b) Que el Partido Compromiso por Puebla solicitó la sustitución de los spots, al darse cuenta del error que había cometido, al entregarlos para su difusión tanto para el periodo de campaña, como para el período de intercampana. c) Que la comisión de tal infracción tuvo lugar en el período de intercampana. d) Que no se acreditó intencionalidad manifiesta en la ejecución de la infracción que se sanciona, sin demeritar el indebido posicionamiento ante el electorado. e) Que el Partido Compromiso por Puebla es responsable directo de la infracción
Reincidencia	De conformidad con el artículo 401, párrafo segundo, del Código Local, se considerará reincidente a quien haya sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

	que se refiere el propio ordenamiento e incurre nuevamente en la misma conducta infractora, lo que en el presente caso no ocurre, por tanto, el sujeto no [sic] sancionado no es reincidente.
--	--

Como se observa de las consideraciones, en el elemento relativo al contexto fáctico y medios de ejecución, el Tribunal local fue omiso en valorar la cantidad de impactos que tuvieron los promocionales infractores y el tiempo concreto durante el cual éstos se difundieron.

De los informes de la DEPPP³⁰ se desprende que los spots fueron detectados por el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo en **doscientas ochenta ocasiones, del doce al diecinueve de febrero**. Ello resulta relevante porque, aunque la Comisión de Quejas y Denuncias del INE otorgó la sustitución de los promocionales el dieciséis de febrero y ordenó que se suspendiera su difusión, dicha suspensión no se materializó sino hasta el diecinueve de febrero.

Por lo tanto, para una calificación adecuada de la conducta, el Tribunal local debió valorar, como parte del contexto fáctico y medios de ejecución de la infracción, el número de veces que se transmitieron los promocionales y el hecho de que estuvieron al aire durante ocho días, pues ello permite advertir una sobreexposición relevante de la precandidata, en beneficio del partido político sancionado, incrementando la gravedad de la falta.

³⁰ Oficios INE/DEPPP/STCRT/3819/2018 e INE/DEPPP/STCRT/4679/2018, y sus anexos, emitidos el ocho y el veintiséis de marzo.

SUP-JRC-121/2018
y acumulado

Por otra parte, respecto al elemento de intencionalidad, resultan incorrectos los argumentos del Tribunal local respecto a que el partido se equivocó al pautar y, por lo tanto, no hubo una intención inequívoca de violar la normativa electoral.

De los artículos 41, base III de la Constitución General³¹ y 26, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos³² se desprende que los partidos políticos tienen derecho a acceder de forma permanente a los medios de comunicación social. Sin embargo, la propia normativa establece limitaciones respecto al uso que los partidos deben dar a la pauta en cada momento del proceso electoral, definiendo que, en el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, es decir, en la intercampaña, los tiempos en radio y televisión deberán utilizarse por los partidos para la difusión de **mensajes genéricos**³³.

³¹ **Constitución General, artículo 41 [...]**

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

³² **Ley de Partidos, artículo 26.**

1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

³³ **Constitución General, artículo 41, base III [...]**

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

Reglamento de Radio y Televisión, artículo 37 [...]

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Asimismo, los artículos 41, base III de la Constitución General; 160 de la LGIPE; 26, párrafo 1, inciso a), y 49, párrafo 1, de la Ley de Partidos; así como los artículos 37, párrafos 1, 2 y 5, y 43 del Reglamento de Radio y Televisión, establecen que:

- Los partidos políticos tienen derecho a acceder de forma permanente a los medios de comunicación social. Prerrogativas que serán garantizadas por la autoridad administrativa, quien administrará los tiempos y llevará a cabo las gestiones necesarias para que los materiales sean difundidos por las concesionarias de radio y televisión.
- Los partidos políticos son responsables de cumplir con los requisitos legales respecto a los contenidos, tiempos y especificaciones técnicas de los promocionales que transmitan en sus pautas.
- Para su difusión, los partidos políticos deberán presentar una solicitud ante la DEPPP acompañada de los materiales que contengan sus promocionales y especificando el nombre de la versión del mensaje, su duración, el periodo de vigencia al aire e instrucciones precisas para su difusión en los espacios correspondientes de la pauta.
- La responsabilidad respecto a los promocionales corresponde en exclusiva a los partidos políticos que los pautan, la autoridad administrativa únicamente realiza funciones de administración y gestión y verifica el

2. Durante el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo y serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

cumplimiento de las especificaciones técnicas de los materiales.

De una interpretación sistemática de estos artículos se desprende que los partidos políticos tienen libertad para elegir su estrategia de comunicación y elaborar los materiales que quieran difundir e, incluso, tienen la prerrogativa de instruir a la autoridad administrativa sobre los periodos de vigencia y otros detalles relativos a la difusión de sus promocionales. Sin embargo, están obligados en todo momento a respetar los límites que la legislación establezca de acuerdo con cada etapa del proceso.

En consecuencia, los partidos políticos son responsables directos del contenido de sus pautas, pues se asume que son ellos quienes están en posibilidades y tienen el deber de conocer, de forma detallada, qué materiales difunden y en qué momento. Particularmente, considerando que la autoridad administrativa se limita a verificar especificaciones técnicas y a gestionar el material de conformidad con los tiempos asignados al partido y a las instrucciones de éste.

De tal suerte que, considerando que el contenido de los materiales es responsabilidad directa de los partidos y que estos tienen la obligación de atender las disposiciones normativas en materia de radio y televisión, debe entenderse que su intencionalidad respecto a pautar un promocional se perfecciona al entregar el material y hacer la solicitud correspondiente a la DEPPP, pues se presupone que conocen

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

el material, verificaron su cumplimiento con la normativa, y su solicitud atiende a la estrategia de comunicación que hayan diseñado.

En el caso concreto, la **intencionalidad dolosa** del CPP se encuentra plenamente acreditada pues el partido solicitó formalmente ante el INE que los promocionales denunciados se pautaran durante la etapa de intercampaña, solicitud que no se encuentra controvertida.

Además, con independencia de que la solicitud de pautado fuera, como señala el partido, producto de un error humano, esta Sala advierte que de los hechos se desprenden también elementos que permiten acreditar intencionalidad por parte del partido para mantener los promocionales al aire, aun conociendo la ilicitud que se estaba cometiendo.

Lo anterior, porque en las constancias del expediente se acredita que la precandidata denunciada informó al partido sobre el error en las pautas el **doce de febrero**, no obstante, el CPP no solicitó la suspensión de los promocionales sino hasta el **catorce de febrero**. Ello implica que el partido no solamente incumplió con su obligación de verificar que el contenido de los promocionales se apegara a las disposiciones constitucionales y legales, sino que, además, estuvo en posibilidades de minimizar el daño causado en la equidad en la contienda, pero omitió hacerlo, pues, habiendo conocido del supuesto error, dilató dos días la solicitud de suspensión de los promocionales.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Consecuentemente, resultan **fundados** los agravios de los actores en relación con que la sanción impuesta al CPP no fue proporcional a la falta cometida, pues, como quedó evidenciado, hubo factores que el Tribunal local no tomó en cuenta al individualizar la conducta, lo cual necesariamente afecta la calificación respecto a gravedad de la falta y, en consecuencia, la decisión respecto a la sanción.

No pasa desapercibido para esta Sala Superior que MORENA alega en su demanda que algunos de los promocionales se transmitieron en canales nacionales, sin embargo, el partido actor no aportó prueba al procedimiento para acreditar que esto haya sucedido y de los reportes oficiales tampoco se advierte que los spots tuvieran una difusión de tal magnitud, por lo que no es posible tomar en cuenta esas afirmaciones.

Así, atendiendo a las circunstancias antes señaladas y considerando la urgencia del asunto por la proximidad de la jornada electoral, esta Sala Superior asume plenitud de jurisdicción para recalificar la gravedad de la falta, de conformidad con el análisis realizado en este apartado, y determinar la sanción que debe imponerse al CPP.

Respecto a la individualización de la conducta imputada al CPP, resulta innecesario rehacer el análisis, pues, como quedó precisado, las consideraciones de la responsable resultaron inadecuadas exclusivamente respecto a la **intencionalidad de la conducta** (debe calificarse como **dolosa**) y al contexto fáctico de la infracción (por los **doscientos ochenta impactos**),

elementos que han quedado debidamente analizados en el presente fallo.

En consecuencia, de conformidad con las consideraciones aquí vertidas, se procede a graduar la gravedad de la falta tomando como base el criterio de clasificación de faltas establecido en la tesis histórica S3ELJ 24/2003, de rubro “**SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**”³⁴.

En el caso particular, esta Sala concluye que la conducta debe calificarse como **grave ordinaria**, toda vez que se encuentra acreditado que:

- La infracción vulnera disposiciones de orden no sólo legal, sino también constitucional, en contravención del modelo de comunicación política previsto en el artículo 41, base III, de la Constitución Federal y el principio constitucional de equidad en la contienda.
- Los promocionales fueron difundidos durante ocho días en la pauta del estado de Puebla.
- Se verificaron 280 detecciones de los promocionales.
- La conducta fue intencional y el partido no reaccionó de forma oportuna para minimizar la vulneración al principio de equidad, aunque se hizo de su conocimiento la falta.

³⁴ En la tesis histórica se sostuvo que la determinación de la falta puede calificarse como **levísima, leve o grave**, y, en este último supuesto, como **grave ordinaria, especial o mayor**, lo que corresponde a una condición o paso previo para estar en aptitud de determinar la clase de sanción que legalmente se deba aplicar al caso concreto. Dicho criterio se ha reiterado por la Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-45/2015** y acumulados, **SUP-REP-57/2015** y acumulados, **SUP-REP-94/2015** y acumulados, **SUP-REP-120/2015** y acumulados, **SUP-REP-134/2015** y acumulados, **SUP-REP-136/2015** y acumulados y **SUP-REP-221/2015**.

SUP-JRC-121/2018
y acumulado

- No hubo beneficio económico para el partido político responsable de la pauta, sin embargo, se benefició de manera considerable por la sobreexposición de su candidata a la gubernatura.
- No hay reincidencia en la conducta.

Por lo tanto, lo procedente conforme a Derecho es imponer una nueva sanción tomando en consideración la gravedad de la falta y de conformidad con lo previsto en el artículo 398 del Código local³⁵.

Al respecto, se toma en consideración que, el Tribunal local en la resolución impugnada calificó la falta como leve ordinaria e impuso una multa de cinco mil veces la UMA, equivalente a \$403,000.00 M.N (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 Moneda Nacional), por lo tanto, siendo que la falta tiene una gravedad mayor, y se califica como **grave ordinaria**, la sanción necesariamente deberá ser mayor y guardar la proporcionalidad debida.

³⁵ **Código local, artículo 398.-** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

I.- Respecto de los partidos políticos:

a) Con amonestación pública.

b) Con multa de cinco mil hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en la entidad, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o militantes, o de los candidatos para sus propias campañas, además de la multa, se aplicará un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.

c) Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.

d) En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución Local y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político local.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Derivado de lo anterior, esta Sala Superior considera pertinente imponer al CPP una **multa de diez mil veces la UMA**, equivalente a \$806,000.00 M.N. (ochocientos seis mil pesos 00/100 Moneda Nacional), la cual resulta el doble de la impuesta por el Tribunal local, y la máxima de las previstas en la fracción I, inciso b) del artículo 398 del Código local.

Además, el instituto político recibió como financiamiento ordinario en el ámbito local, para el ejercicio fiscal correspondiente a dos mil dieciocho, la cantidad de \$11,017,556.00 M.N. (once millones diecisiete mil quinientos cincuenta y seis pesos 00/100 Moneda Nacional), por lo que se estima que cuenta con la solvencia necesaria para cubrir la multa correspondiente³⁶.

No afecta lo anterior, el hecho de que el PRI haya impugnado que el Tribunal local violó el principio de legalidad porque estableció la multa con base en la UMA y no en el Salario Mínimo como dispone el artículo 398 del Código local, pues la UMA es la referencia correcta para calcular las multas que se imponen a los partidos políticos como sanción por sus infracciones.

Lo anterior, porque el veintisiete de enero de dos mil dieciséis se reformó el artículo 26, apartado B, párrafo 6, de la Constitución General, a efecto de incorporar la UMA para ser utilizada como base para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales y

³⁶ Véase acuerdo **CG/AC-039/2017** del Consejo General del Instituto local.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

locales, así como en las disposiciones jurídicas emanadas de estas³⁷, y en el Transitorio Tercero del decreto de reforma el constituyente determinó que:

TERCERO. A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, **se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.**

Por lo tanto, es un mandato constitucional que la mención al Salario Mínimo hecha en el artículo 398 del Código local deba entenderse como referida a la UMA, particularmente considerando que la última reforma de dicho artículo es del veintidós de agosto de dos mil quince, es decir, previo a la incorporación de la UMA a nivel constitucional.

Finalmente, esta Sala Superior advierte que en otros asuntos ha individualizado las penas impuestas a los infractores³⁸, incluso agravándolas, al considerar que, ante lo avanzado del

³⁷ **Constitución General, artículo 26, apartado B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

[...]

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

³⁸ Véase **SUP-REP-120/2015**, resuelto el 25 de marzo de 2015.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

proceso electoral, las sanciones deben tener un verdadero efecto disuasivo dentro del mismo, partiendo de que, como se señaló previamente, este órgano jurisdiccional cuenta con los elementos suficientes para realizar el estudio pertinente.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-122/2018, al diverso SUP-JRC-121/2018, por lo que deberá glosarse una copia certificada de los puntos resolutiveos a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla dictada en los expedientes TEEP-AE-004/2018 y TEEP-AE/005/2018 acumulados.

TERCERO. Se **declara existente** la violación a la normativa electoral por parte de Martha Erika Alonso Hidalgo y de partido político local Compromiso por Puebla, conforme a lo considerado en la presente sentencia.

CUARTO. Se **sanciona** a Martha Erika Alonso Hidalgo con una amonestación pública.

QUINTO. Se **sanciona** al partido político local Compromiso por Puebla con una multa de \$806,000.00 M.N. (ochocientos seis mil pesos 00/100 Moneda Nacional), para la cual se **vincula** al Consejo General Instituto Electoral del Estado de Puebla a

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

efecto de que, en ejercicio de sus atribuciones, tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los puntos resolutivos **PRIMERO** y **QUINTO** y, por **mayoría** de votos, los puntos resolutivos **SEGUNDO, TERCERO** y **CUARTO**, con el voto en contra de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales quienes formulan voto particular, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA E INDALFER
INFANTE GONZALES, EN LA SENTENCIA DICTADA EN
LOS JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL SUP-JRC-121/2018 Y SUP-JRC-122/2018
ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187,
ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER**

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración de la mayoría de los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulamos voto particular, porque en nuestro concepto, debe prevalecer el sentido de la resolución impugnada respecto de la inexistencia de la infracción atribuible a Martha Erika Alonso Hidalgo, conforme a las consideraciones siguientes:

I. Antecedentes.

En la especie, se denunció la realización de actos anticipados de campaña atribuibles a Martha Erika Alonso Hidalgo y al Partido Acción Nacional, por la difusión de un promocional en sus versiones de radio y televisión, durante el periodo de intercampaña del proceso electoral en Puebla, cuyo contenido corresponde a la precampaña.

Ahora, resulta indispensable analizar el contexto en el que aconteció la transmisión del promocional denunciado, en sus versiones de radio y televisión:

- En primer lugar, se debe precisar que Martha Erika Alonso no es militante del Partido Compromiso por Puebla, no obstante, en el periodo de precampaña accedió a sus tiempos oficiales con el propósito de posicionarse al interior del mencionado partido, debido al convenio de coalición del cual forma parte el

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

mencionado instituto político local en conjunción con los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Pacto Social de Integración, el cual se celebró con el objeto de participar en el proceso electoral que se desarrolla para elegir al Titular del Ejecutivo Estatal.

- El spot fue elaborado para difundirse en la etapa de precampañas del proceso electoral local del Estado de Puebla, el once de febrero, a fin de difundir la precandidatura de Martha Erika Alonso, aspirante a candidata a la Gubernatura de Puebla, el cual fue pautaado por el Partido Compromiso por Puebla.

- Que la ciudadana denunciada participa activamente en los promocionales, y que estos, formaban parte de su propaganda de precampaña, los cuales fueron difundidos en los tiempos oficiales del Partido Compromiso por Puebla, es decir, los spots fueron elaborados con el propósito de dar a conocer la precandidatura de la denunciada ante las filas del partido político local.

- No obstante, el promocional también se transmitió durante la intercampaña del doce al diecinueve de febrero, lo que generó un total de doscientos ochenta impactos.

- Ante esa situación, Martha Erika Alonso mediante escritos del mismo doce de febrero, informó tanto al Instituto Electoral Local, como al Partido Compromiso por Puebla que los promocionales identificados como Partido Compromiso por Puebla registrado con el folio RA00386-18 y Partido

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Compromiso por Puebla TV con registro RV00212/2018, debieron de dejarse de transmitir el once de febrero del año en curso (fecha en que concluyeron las precampañas), y solicitó al mencionado partido realizara las gestiones necesarias para que dejaran de difundirse, al manifestar que ella estaba imposibilitada de ordenar la cancelación o suspensión de estos.

- Al respecto, el catorce de febrero de dos mil dieciocho, el representante propietario del Partido Compromiso por Puebla solicitó a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, la cancelación de la transmisión de los spots identificados como Partido Compromiso por Puebla registrado con el folio RA00386-18 y Partido Compromiso por Puebla TV con registro RV00212/2018, al manifestar que por un error humano se solicitó su difusión durante el periodo de intercampaña.

- El quince de febrero de este año, el representante propietario del Partido Compromiso por Puebla solicitó al Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, la cancelación de la transmisión de los spots denunciados.

- El dieciséis de febrero del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se pronunció respecto a la solicitud formulada por el partido político local, en el que determinó procedente la solicitud de sustitución formulada, por lo que vinculó a las concesionarias de radio y televisión para que en un plazo no mayor a doce

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

horas suspendan la difusión de los promocionales RA00386-18 y RV00212-18.

II. Decisión adoptada por la mayoría.

En la sentencia aprobada por la mayoría, se ordena **revocar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en los expedientes TEEP-AE-004/2018 y TEEP-AE/005/2018 acumulados, en los siguientes términos:

- No resulta jurídicamente válido considerar, como lo sostuvo el Tribunal local, que los escritos de deslinde presentados por la precandidata denunciada fueron idóneos, oportunos, razonables y eficaces para operar como un eximente de responsabilidad, toda vez que la infracción respecto de la precandidata se materializó desde el primer día de la transmisión de los promocionales en los que ella participó activamente, al asumir un papel protagónico en su contenido y elaboración.
- En ese sentido, la precandidata debió ser responsabilizada **directamente** con base en su participación en la elaboración de los spots y haberse beneficiado con la promoción de su imagen, y con motivo de su tolerancia o aquiescencia una vez difundidos los promocionales, sin demostrar haber realizado mayores acciones, idóneas, oportunas, razonables y eficaces a efecto de evitar que continuaran difundiéndose los videos.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

- Si bien en los escritos de deslinde la precandidata señala que no tuvo la intención de que se difundieran los spots, éstos se llevaron a cabo una vez cometida la infracción, ya que se presentaron el mismo día en que se realizó la primera transmisión, en tal virtud, no pueden considerarse adecuados y eficaces para evitar que se continuaran transmitiendo, pues existía la posibilidad razonable de adoptar medidas adicionales, idóneas y eficaces.
- En ese sentido, tampoco puede considerarse que fueron idóneos (debido a que pudo adoptar otras medidas para evitar el cese de la conducta, por ejemplo, acudir al INE), o eficaces (ya que los promocionales estuvieron al aire ocho días), sí existe una cierta razonabilidad en que haya presentado su escrito de deslinde ante el Instituto local, pues dicha autoridad era la encargada de la instrucción de los respectivos procedimientos especiales sancionadores
- Además, si bien dirigió un escrito al institutito local solicitando: *“Tome las acciones pertinentes hacia los sujetos que considere involucrados, a efecto de que cesen los actos y no vuelvan a ocurrir en el futuro”*, ello se trata de manifestaciones genéricas, al no solicitar expresamente se comunique al INE a efecto de que se dejaran de transmitir los spots pautados para la precampaña y se sustituyeran por otros.
- Por tanto, se consideró que no existió una intencionalidad dolosa en relación con la permanencia al aire de los promocionales denunciados, sino es de índole culposa.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

- Sin embargo, en el expediente no consta que haya emprendido acciones con la finalidad de que el Instituto local solicitara oportunamente al INE que los spots materia de la denuncia por actos anticipados de campaña fueran retirados y sustituidos por otros.
- Por tanto, es inverosímil que el partido político que la postula y la propia candidata que aparece en los spots y participó en su elaboración desconozcan la planificación de la transmisión de los dos promocionales.
- Finalmente, en plenitud de jurisdicción, correspondía imponer a la candidata denunciada una amonestación pública en términos de lo previsto en el artículo 398, fracción ii, inciso a), de la normativa electoral local.

III. Disenso.

Con el debido respeto a vuestros pares, no compartimos esta determinación, por las siguientes razones:

Los precandidatos no tienen el deber de vigilar los promocionales de intercampaña

Bajo este panorama, es que consideramos, que no es posible atribuir responsabilidad a Martha Erika Alonso, por la difusión de los promocionales de su precandidatura durante el periodo de intercampaña del proceso electoral en Puebla.

Lo anterior, en primer lugar, porque los ciudadanos que participan en los procesos de selección interna de los partidos políticos y aquéllos que son electos como candidatos a cargos de elección popular, pueden acceder a los tiempos oficiales de

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

radio y televisión, únicamente durante las precampañas y campañas, respectivamente, siendo así que a estos sujetos se les exigirá un deber de cuidado respecto de los promocionales en los que participen durante dichos periodos, al tener certeza de que los spots que produzcan saldrán al aire y serán del conocimiento público como parte de sus estrategias políticas.

En ese sentido, la difusión de los promocionales se verificó durante el periodo de intercampaña, el cual tiene por objeto poner fin a una etapa de preparación de los partidos de cara a la jornada electoral y abre un espacio para que se resuelvan posibles diferencias sobre la selección interna de candidatos a elección popular, de manera que la propaganda que difundan los partidos políticos en este periodo se encuentra sujeta a ciertas limitantes, ya que su contenido debe ser de carácter genérico y no de índole proselitista.

Por tanto, si la aducida afectación se generó en el periodo de intercampaña en el que los partidos políticos son quienes tienen el uso de la pauta y no así los precandidatos, entonces no corresponde imponer una obligación a estos sujetos de vigilar el contenido de los materiales difundidos. Máxime que, los partidos políticos son los responsables de cumplir con los requisitos legales respecto a los contenidos, tiempos y especificaciones técnicas de los promocionales que transmiten en sus pautas.

No existen elementos de convicción para concluir que la precandidata tenía conocimiento previo de la transmisión de los

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

promocionales, sino justamente hasta el momento de su difusión

Desde nuestra perspectiva, la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, debe **confirmarse en esta parte**, ya que no existen elementos objetivos en el expediente para concluir que Martha Erika Alonso Hidalgo, conocía de forma previa, el periodo en que iban a transmitirse los promocionales controvertidos o que la mencionada precandidata aprobó su transmisión en una etapa diversa para la cual fueron confeccionados; de ahí que no sea dable hacerla responsable solidaria de la infracción de actos anticipados de campaña, con el partido político que ordenó su pautado.

Es cierto que los partidos políticos coaligados y los precandidatos o candidatos que postulan son responsables de garantizar el principio de equidad en la contienda y, en consecuencia, tienen la obligación de ser lo suficientemente diligentes a efecto de prevenir de manera oportuna y eficaz, que se vulneren los principios rectores del proceso electoral.

Sin embargo, en el presente caso, la responsabilidad atribuida a la entonces precandidata, no se configura dado que no existen elementos objetivos y concretos en el expediente para afirmar que estuvo en aptitud de conocer con exactitud cuando iban a transmitirse los promocionales, esto es, la etapa del proceso electoral y las condiciones en que iban a difundirse, en tanto tal circunstancia **correspondía determinarla exclusivamente al partido responsable de la pauta**, de conformidad con el

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

sistema de recepción de promocionales del Instituto Nacional Electoral, al que acceden los institutos políticos.

Al respecto, cabe recordar que el artículo 41 de la Constitución Federal establece que la prerrogativa de acceso a radio y televisión corresponde exclusivamente a los partidos políticos, y los precandidatos y candidatos sólo acceden a ella, justamente a través de las pautas aprobadas para los referidos institutos políticos.

Para ello, el Instituto Nacional Electoral ha implementado un sistema electrónico, a través del cual, los partidos políticos tienen acceso para incorporar sus promocionales y que los concesionarios de radio y televisión puedan descargarlos a fin de difundirlos en sus señales concesionadas.

En esta lógica, conforme al sistema de administración de tiempo en radio y televisión son los partidos políticos, quienes controlan el manejo de sus pautas y solicitan a la autoridad electoral la transmisión de sus spots; actividad en la cual no participan los precandidatos o candidatos directamente.

Por tanto, las pautas y/o periodos de transmisión son conocidos originariamente por los partidos políticos y no así por los precandidatos y/o candidatos, de manera que, lo ordinario es que, ante una infracción acontecida en la pauta, la responsabilidad directa se debe atribuir a los partidos políticos.

En ese sentido, no compartimos la consideración atinente a que no es verosímil que la propia precandidata que aparece en los

RV00212-8 (Televisión)
IMÁGENES REPRESENTATIVAS

spots, desconociera la planificación de la transmisión de los promocionales así como su periodo de transmisión, ya que, desde nuestra perspectiva, en autos únicamente se advierte que la candidata Martha Erika Alonso Hidalgo, participó de manera protagónica en la grabación de un promocional para la etapa de precampañas del proceso electoral que se celebra en el Estado de Puebla.

Lo anterior, a partir del análisis del promocional controvertido, en sus versiones de radio y televisión, cuyo contenido es el siguiente:

**SUP-JRC-121/2018
y acumulado**

<p>CONTE NIDO</p>		
<p>Voz en off masculina: ¿Qué te hace diferente?</p>		
<p>?</p>		
<p>Martha Erika Alonso:</p>		
<p>Que después de tantos años de recorrer mi estado, puedo mirar de frente a los ojos, ser congrue</p>		
		

nte con
lo que
digo y lo
que
hago.

**Voz en
off
masculi
na:** ¿Tu
pasión
en la
vida?

**Martha
Erika
Alonso:**
Servir a
la gente
y por
consecu
encia
contribuir
al bien
común,
fíjate que
desde
pequeña
me

SUP-JRC-121/2018
y acumulado

inculcaro
n el valor
de dar.

**Voz en
off
masculi
na: ¿Por
qué te
inscribist
e como
precandi
data?**

**Martha
Erika
Alonso:**
Porque
amo a mi
estado,
quiero
servir a
la gente

**Voz en
off
masculi
na: ¿Por
qué tú?**

Martha
Erika
Alonso:
Porque
vamos a
hacer de
Puebla,
un
ejemplo
para
todo
México

Voz en
off
masculi
na: Ella
es
Martha
Erika
Alonso,
precandi
data a
goberna
dora de
Puebla,
compro
miso por

**SUP-JRC-121/2018
y acumulado**

<u>Puebla</u>
RA0038 6-18 (Radio)
CONTE NIDO
Voz en off masculi na: Habla Martha Erika Alonso
Voz en off masculi na: ¿Qué te hace diferente ? Martha Erika Alonso:

Que
después
de tantos
años de
recorrer
mi
estado,
puedo
mirar de
frente a
los ojos,
ser
congrue
nte con
lo que
digo y lo
que
hago.
**Voz en
off
masculi
na: ¿Tu
pasión
en la
vida?**
**Martha
Erika
Alonso:**

**SUP-JRC-121/2018
y acumulado**

Servir a
la gente
y por
consecu
encia
contribuir
al bien
común,
fíjate que
desde
pequeña
me
inculcaro
n el valor
de dar.

**Voz en
off**

**masculi
na: ¿Por
qué te
inscribist
e como
precandi
data?**

Martha

Erika

Alonso:

Porque

amo a mi
estado,
quiero
servir a
la gente
**Voz en
off
masculi
na: ¿Por
qué tú?**
**Martha
Erika
Alonso:**
Porque
vamos a
hacer de
Puebla,
un
ejemplo
para
todo
México
**Voz en
off
masculi
na: Ella
es
Martha**

SUP-JRC-121/2018
y acumulado

Erika
Alonso,
precandi
data a
goberna
dora de
Puebla,
compro
miso por
Puebla.
Mensaje
dirigido a
militante
s de
compro
miso por
Puebla.

En efecto, del análisis del promocional se advierte que, por su naturaleza y finalidad, fue confeccionado para la etapa de precampañas del proceso electoral local, al estar vinculado con la entonces postulación de Martha Erika Alonso Hidalgo, como precandidata del Partido Compromiso por Puebla, a la Gubernatura del Estado, en tanto que se le formula la pregunta: *¿Por qué te inscribiste como precandidata?* y se refiere expresamente en el promocional que el mensaje está dirigido a los militantes del referido partido político.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

En ese sentido, como se señaló, en el presente caso tenemos que la entonces precandidata grabó un promocional de radio y televisión correspondiente a la etapa de precampañas del proceso electoral que se celebra en Puebla, que sería difundido únicamente en la etapa del proceso para el cual fue elaborado; sin embargo, esto no aconteció así, ya que el partido político local aludido ordenó su transmisión en la etapa de intercampañas, presuntamente, según aseveró, derivado de un *error humano*.

Sin embargo, en autos no existan elementos de convicción, ni siquiera de manera indiciaria, para concluir que la otrora precandidata conocía el periodo en el que se iban a transmitir o que aprobó la propalación del promocional en una etapa diversa para la cual fue confeccionado, de ahí que no se le pueda atribuir responsabilidad en la comisión de actos anticipados de campaña, como lo sostiene la ejecutoria.

Lo anterior, de conformidad con la tesis electoral **VI/2011** de rubro: **RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR**, la cual establece que, para atribuir responsabilidad a los candidatos, por tolerar la transmisión de promocionales violatorios de la normativa electoral, es necesario que se tengan elementos, **por lo menos en forma indiciaria, sobre el conocimiento del acto infractor**, en tanto que resultaría desproporcionado exigir el deslinde de actos respecto de los cuales no está demostrado que haya tenido conocimiento.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Por tanto, al no tenerse elementos de prueba para demostrar que la candidata conoció los términos y condiciones en que iban a transmitirse los promocionales donde aparecía su nombre, voz e imagen, en nuestra opinión, no se le puede atribuir responsabilidad.

Además, se presume que los deslindes presentados ante el OPLE de Puebla y ante el Comité Directivo Estatal del partido político Compromiso por Puebla, el mismo día en que empezaron a transmitirse los promocionales (12 de febrero), reflejan su intención de apartarse de su difusión para no incurrir en una infracción, dada su evidente incompatibilidad con la etapa de intercampañas, durante la cual, únicamente pueden pautarse materiales genéricos.

Esto, en la inteligencia de que en el caso opera el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Derecho fundamental que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia electoral **21/2013** de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE**

**OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS
SANCIONADORES ELECTORALES.**

Así, en todo procedimiento sancionador, incluido por supuesto el electoral, rige el principio de presunción de inocencia, por lo que no resulta dable partir de una idea contraria, esto es, de una presunción de culpabilidad o de conocimiento de la conducta ilegal.

Por otro lado, con independencia de que, para los suscritos, no se configura una responsabilidad directa de la candidata, tampoco se podría configurar una responsabilidad **indirecta**, ya que en términos de la tesis electoral 17/2010 de rubro: **RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE**, sólo es exigible deslindarse por la comisión de una conducta ilegal por parte de un tercero.

Esta posición jurisdiccional tiene como origen una línea jurisprudencial por parte de la Sala Superior, en la que se ha considerado que los partidos políticos, en tanto tienen la calidad de garantes respecto de la conducta de sus militantes, simpatizantes y candidatos, son quienes pueden incurrir en responsabilidad indirecta respecto de la conducta ilegal de terceros.

El extremo apuntado no se colma dado que la precandidata carece de la calidad de garante respecto del actuar de uno de los partidos políticos coaligados que la están postulando.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

De esa manera, el partido político como titular de la pauta tiene el deber de hacer uso de ésta con apego a las disposiciones constitucionales y legales; por lo que es a los institutos políticos a quienes se puede atribuir directamente y de manera exclusiva, la responsabilidad por la comisión de los actos anticipados de campaña en el presente caso.

Los escritos de deslinde fueron oportunos, idóneos, eficaces y razonables.

En las relatadas condiciones, los suscritos estimamos que a virtud de la fecha en que la precandidata tuvo conocimiento de la transmisión de los promocionales, debe darse validez a los escritos de deslinde presentados ante el partido político y OPLE, dado que fueron oportunos, idóneos, eficaces y razonables.

Ello se asevera, porque el doce febrero de dos mil dieciocho, la candidata denunciada presentó ante el Instituto Electoral del Estado, un escrito para deslindarse de la transmisión de los promocionales de radio y televisión utilizados durante el periodo de precampaña por el partido Compromiso por Puebla, identificados como Partido Compromiso por Puebla registrado con el folio RA00386-18 y Partido Compromiso por Puebla TV con registro RV00212-2018, al manifestar que debieron dejarse de transmitir el once de febrero del año en curso (data en que concluyeron las precampañas).

En el ocurso que la candidata denunciada presentó ante el Partido Compromiso por Puebla, cabe resaltar que le solicitó

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

realizar las gestiones necesarias para que dejaran de difundirse los promocionales denunciados, manifestando que ella estaba imposibilitada de ordenar la cancelación o la suspensión de estos.

En ese tenor, lo procedente es dilucidar si las acciones desplegadas por Marta Erika Alonso Hidalgo, entonces precandidata a la gubernatura de Puebla por la coalición “Por Puebla al Frente”, resultan ser medidas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, suficientes para excluirla de responsabilidad, respecto a la difusión de los promocionales RA00386-18 y RV00212-2018, cuyo contenido es propio de la precampaña, durante la etapa de intercampaña del proceso electoral en Puebla.

a) Eficaz: Consideramos se cumple este requisito, en razón de que generó la posibilidad de que la autoridad competente conociera los hechos y ejerciera sus atribuciones para investigarlo y, en su caso, poder estar en posibilidad de determinar sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; no obstante, la autoridad tuvo una conducta pasiva omitiendo iniciar la investigación de los hechos que se hicieron de su conocimiento.

Se afirma lo anterior, en razón de que el Instituto Electoral Local es la autoridad competente para conocer respecto los actos anticipados de campaña con independencia del medio a través del cual se hubiese cometido los hechos, al impactar solo en el proceso local.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

Sin que sea exigible para la candidata que elevara una solicitud al Instituto Nacional Electoral para retirar los promocionales del aire, en virtud de que los titulares de la prerrogativa de acceso a radio y televisión son los partidos políticos, quienes, como consecuencia de ello, tienen el deber de garantizar el acceso a los tiempos del Estado a sus precandidatos y candidatos; de tal forma, es nuestra convicción que el escrito presentado por la candidata denunciada ante el Partido Compromiso por Puebla, por el que solicitó realizara las gestiones para detener la difusión del promocional, forma parte del deslinde y lo torna eficaz.

Lo anterior se corrobora toda vez que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral se declaró incompetente para conocer los hechos denunciados por MORENA, y remitió la queja al Instituto Electoral del Estado de Puebla quien hasta ese momento desplegó su facultad sancionadora e inició la investigación respecto a la difusión de los promocionales RA00386-18 y RV00212-18, durante el periodo de intercampana del proceso electoral en la referida entidad federativa.

De las acciones desplegadas por Marta Erika Alonso Hidalgo, entonces precandidata a la gubernatura de Puebla postulada por el Partido Compromiso por Puebla, se advierte la intención de llevar a cabo todos los actos a su alcance para hacer cesar la conducta infractora, empleando los métodos por los cuales podía lograr la suspensión de la propaganda.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

b) Idoneidad: Se colma este requisito dado que las acciones desplegadas por la ahora candidata denunciada son idóneas, sin que sea posible afirmar que —en una actuación diligente— debió realizar gestiones de prevención para que no se difundiera el promocional, toda vez que el hecho de que hubiera participado en su elaboración no significa que tuviera conocimiento que el Partido Compromiso por Puebla pautaría esos promocionales para ser transmitidos en una etapa distinta para la cual se confeccionó.

Esto es, no se aprecia de autos elementos de convicción a través de los cuales se demuestre que la candidata sabía que el material enviado por el partido para difundirse en la etapa de intercampaña correspondía al promocional elaborado para la precampaña, más aún, no tenía por qué saberlo, dado que es potestad exclusiva de los partidos políticos decidir qué materiales se transmiten y en qué periodos, aunado a que en la intercampaña no pueden difundir propaganda de precampaña o campaña sino sólo promocionales genéricos, tal como lo establece el artículo 41 constitucional, al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

En consecuencia, es nuestra conclusión que tales cuestiones que escapan a las obligaciones y deberes que tiene la candidata, en cuanto a la vigilancia y prevención que pudiera corresponderle a efecto de no infringir la normatividad electoral, puesto que, se reitera, los spots en el periodo de intercampaña

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

corresponden en exclusiva al instituto político para promover sus programas y principios, entre otros, aunado a que es determinación exclusiva del partido político que pauta.

De ahí que no sea dable exigir a la denunciada una conducta diferente a la que llevó a cabo una vez que tuvo conocimiento de la difusión del promocional.

c) Juridicidad: Este requisito se encuentra colmado, dado que la denunciada utilizó el único mecanismo jurídico con el que podía deslindarse de responsabilidad, esto es, hacer de conocimiento a la autoridad, de la conducta ilícita ocurrida, como se ha expuesto con antelación.

De igual forma, el hecho de haber informado al partido político titular de la prerrogativa cuestionada con el propósito de que encaminara acciones tendentes y efectivas para lograr la suspensión de los promocionales, ya que la prerrogativa de acceso a radio y televisión es exclusiva de los partidos políticos, por lo que son los únicos quienes pueden disponer de los tiempos del Estado.

d) Oportunidad: Exigencia que también se satisface, ya que el escrito de deslinde y la solicitud de suspensión de los promocionales se presentaron ante la autoridad electoral y el partido político local, el doce de febrero de dos mil dieciocho; es decir el primer día en que inicio transmisión de los promocionales RA00386-18 y RV00212-18, durante el periodo de intercampana del proceso electoral en Puebla. De ese modo, actuó dentro de los parámetros relativos al principio de

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

inmediatez, en la medida que se lo permitieron las circunstancias particulares del caso.

e) Razonable: Este requisito se encuentra colmado, dado que las acciones o medidas implementadas por la candidata son las que de manera ordinaria podría exigirse a cualquier candidato o partido político de que se trate, al ser las que estaban a su alcance y disponibilidad, tal como se ha razonado en líneas precedentes.

En consecuencia, al estar acreditados los elementos necesarios para estimar válido al deslinde, los suscritos consideramos que no se puede imputar responsabilidad a la candidata del actuar ilícito de un tercero, en el caso del partido político local garante de la pauta.

IV. Conclusión.

En virtud de las consideraciones expuestas, aun cuando coincidimos con la parte de la ejecutoria en que se confirma la responsabilidad del partido político y se le impone una sanción económica, respetuosamente nos apartamos de las razones en que se sustenta la responsabilidad de la entonces precandidata y se le impone como sanción, una amonestación pública.

SUP-JRC-121/2018

y acumulado

En virtud de lo anterior, emitimos el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**