

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-159/2018

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJERA PRESIDENTA DEL
CONSEJO LOCAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL EN EL
ESTADO DE TABASCO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: BENITO TOMÁS
TOLEDO Y RICARDO ARMANDO
DOMÍNGUEZ ULLOA

COLABORÓ: JOSÉ MARTÍN
VÁZQUEZ VÁZQUEZ

Ciudad de México, veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se **confirma** el acuerdo de diez de mayo de este año, pronunciado por la Consejera Presidenta del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral¹ en el Estado de Tabasco², en el procedimiento especial sancionador JL/PE/PRD/JL/TAB/PEF/5/2018, por las razones expuestas en este fallo.

¹ En adelante INE.

² En adelante Consejo local o autoridad responsable.

ÍNDICE

ANTECEDENTES	2
CONSIDERANDOS.....	3
RESUELVE	23

ANTECEDENTES

1. De las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:
2. **I. Denuncia.** El cinco de mayo del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática³, por conducto de su representante suplente ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, presentó escrito de denuncia por la colocación de espectaculares en diferentes puntos de los diecisiete municipios de esa entidad, el cual fue radicado el siete siguiente con la clave de expediente SE/PES/PRD-AALH/063/2018. El nueve del mismo mes y año, fue remitida la denuncia al Consejo Local del INE en con sede en ese Estado⁴.
3. **II. Radicación y desechamiento.** Por acuerdo de diez de mayo, la autoridad responsable tuvo por recibido el escrito de queja, mismo que fue radicado con la clave JL/PE/PRD/JL/TAB/PEF/5/2018 y en la misma fecha determinó desechar de plano la denuncia, al considerar que los hechos denunciados no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral.
4. **III. Medio de impugnación.** El catorce de mayo, el representante del Partido de la Revolución Democrática

³ En lo subsiguiente PRD o recurrente.

⁴ En el oficio S.E/4371/2018 se señala Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral, con sede en Tabasco.

interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra del citado acuerdo.

5. **IV. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-REP-159/2018** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
6. **V. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Asimismo, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDOS

7. **PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso c) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵, toda vez que se impugna un acuerdo de desechamiento emitido por la Consejera Presidenta del Consejo Local del INE en el Estado de Tabasco, dictado en un procedimiento especial sancionador.
8. Lo anterior, es acorde con lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General de esta Sala Superior 4/2014, de veintinueve

⁵ En adelante Ley de Medios.

de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁶ y sus impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre de dicho año, en donde se establece que este órgano jurisdiccional conocerá, entre otros supuestos, de los recursos de revisión interpuestos contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador.

9. **SEGUNDA. Requisitos de procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, en los términos siguientes:
 10. **I. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hizo constar: la denominación del partido recurrente, el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su representación, así como el acto impugnado y al órgano demandado; los hechos, agravios y los artículos presuntamente violados.
 11. **II. Oportunidad.** El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se presentó en tiempo, toda vez que el acuerdo combatido se emitió el diez de mayo de este año y fue notificado al ahora recurrente en la misma fecha, en tanto que el escrito de demanda se presentó el catorce del mismo mes y año, esto es, dentro del plazo de cuatro días.

⁶ En adelante Sala Especializada.

12. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 11/2016 de esta Sala Superior, de rubro **“RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS”**.
13. **III. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.
14. Lo anterior, porque quien interpone el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es José Manuel Rodríguez Natarén, quien se ostenta como representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo Local del INE en Tabasco, esto es, la misma persona que presentó la denuncia que dio origen al procedimiento sancionador en que se emitió el acuerdo que ahora se controvierte y a quien la autoridad responsable le reconoce dicha personalidad al rendir su informe justificado.
15. **IV. Interés.** Se advierte que el recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ya que controvierte la determinación de desechamiento emitida en el expediente JL/PE/PRD/JL/TAB/PEF/5/2018, por parte de la Consejera Presidenta del Consejo Local del INE en el Estado de Tabasco, procedimiento que el propio partido político instauró.

16. En ese contexto, el instituto político tiene interés jurídico en el presente medio de impugnación, en virtud que su pretensión se dirige a controvertir una decisión procedimental que, por su sentido y alcance, se torna determinante en el curso de la queja que formuló.
17. **V. Definitividad.** El acuerdo controvertido constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.
18. Por encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causa de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Estudio de fondo. La pretensión del Partido de la Revolución Democrática consiste en que esta Sala Superior revoque el acuerdo de diez de mayo del presente año, dictado por la Consejera Presidenta del Consejo Local del INE de Tabasco en el procedimiento especial sancionador de clave JL/PE/PRD/JL/TAB/PEF/5/2018, por medio del cual desechó la denuncia presentada por el referido instituto político, relacionada con la colocación de espectaculares en los municipios de la citada entidad federativa por parte de la coalición “Juntos Haremos Historia”.

19. En el referido acuerdo, se advierte que la responsable identificó que la queja del denunciante se basó en la colocación de veintisiete espectaculares en los cuales aparece la imagen de

Andrés Manuel López Obrador y de Adán Augusto López Hernández, candidatos a la Presidencia de la República y a la Gubernatura de Tabasco por la coalición “Juntos Haremos Historia”.

20. Al respecto, consideró que la colocación de espectaculares con propaganda electoral está permitida en el periodo de campañas y que tienen como fin promover el voto, exponer ideas y buscar el posicionamiento en el electorado, estando expresamente establecidas las reglas de identificación de beneficio a partir de un gasto y la forma de distribución de éste. Por ende, concluyó que los hechos denunciados no constituían una violación en materia de propaganda político-electoral, por lo que debía desecharse la denuncia.
21. Es decir, en concepto de la responsable, al no existir por lo menos en un grado presuntivo la existencia de una infracción, ya que los espectaculares denunciados no actualizan una violación en materia de propaganda político-electoral, se actualizó la causal de desechamiento prevista en el artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
22. Asimismo, del acuerdo impugnado se aprecia que la Presidenta del Consejo Local estimó que, en todo caso, la posible infracción se daría en materia de fiscalización, por el incumplimiento del procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico, según las campañas beneficiadas, por lo cual, dio vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para los efectos conducentes.

23. Por otro lado, para sustentar su pretensión, el partido recurrente aduce esencialmente lo siguiente:
- Que el desechamiento debió someterse al conocimiento y aprobación de la Comisión de Quejas y Denuncias; y
 - Que el acuerdo impugnado es violatorio del principio de exhaustividad al analizar sólo una de las conductas denunciadas.
24. Por cuestión de método, el análisis de los planteamientos se realizará en el orden propuesto, lo cual no le causa afectación pues, de acuerdo con la jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”, no es la forma como los agravios se analizan lo que puede ocasionar una lesión, sino que lo trascendental es que todos sean estudiados.

I. Facultades para desechar la queja.

25. Como se vio, el partido recurrente aduce como agravio que la decisión de desechar la queja que interpuso por la colocación de espectaculares en los municipios del estado de Tabasco, en los que aparecen los candidatos a la Presidencia de la República y a la Gubernatura de la citada entidad, por la coalición “Juntos Haremos Historia”, debió someterse al conocimiento y aprobación de la Comisión de Quejas y Denuncias.

26. Lo anterior porque, en su concepto, esa es la autoridad competente para resolver y emitir pronunciamiento sobre todas y cada una de las cuestiones que produzcan trascendencia jurídica en el ámbito del régimen administrativo sancionador electoral, por lo que el desechamiento es inconstitucional e ilegal.
27. A juicio de esta Sala Superior, los planteamientos son **infundados**, en atención a lo siguiente.
28. De acuerdo con lo previsto por los artículos 471, numeral 8 y 474, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales del INE, ejercerán, en lo conducente, las facultades señaladas para el Secretario Ejecutivo del propio Instituto, para la sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores instaurados con motivo de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, entre las que se encuentra, el dictar las medidas cautelares correspondientes.
29. En los mismos términos, el artículo 38, numeral 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, establece que las medidas cautelares pueden ser dictadas por los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta del Vocal respectivo.

30. La referida norma reglamentaria, en su numeral 6, señala que cuando las solicitudes sean presentadas ante los órganos desconcentrados y la materia de la petición verse sobre la presunta colocación de propaganda fija a través de pintas de bardas, espectaculares, así como cualquier otra diferente a radio y televisión el órgano desconcentrado correspondiente determinará la investigación conducente sobre la petición.
31. De lo anterior se advierte que contrario a lo sostenido por el partido recurrente, la Presidenta del Consejo Local del INE en Tabasco sí contaba con facultades para dictar el desechamiento de la queja del procedimiento especial sancionador interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática.
32. Ello es así, porque en el caso se trataba de una denuncia relacionada con propaganda consistente en espectaculares colocados en los municipios del Estado de Tabasco que, a decir del enjuiciante, generan una sobreexposición del candidato a la Presidencia de la República postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia”, lo cual, a su decir, se traduce en una afectación al principio de equidad de la contienda federal.
33. En tales condiciones, si la propaganda denunciada estaba relacionada con el proceso electoral federal, y consistía en propaganda difundida en un medio diverso a la radio y televisión, es evidente que, de acuerdo con la normativa referida, era al Consejo Local del INE, como órgano desconcentrado, a quien le correspondía conocer del procedimiento especial sancionador.

34. Por otra parte, el planteamiento del recurrente en el que aduce que el desechamiento debía someterse a la Comisión de Quejas y Denuncias, también es infundado porque, como se vio, en los casos en que la violación que se aduzca por los denunciantes sea del conocimiento de los órganos desconcentrados, son ellos mismos los que deben emitir, en su caso, el desechamiento respectivo, y no la citada comisión, pues ésta será la que determine lo conducente pero sólo en los procedimientos sancionadores instruidos por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.
35. Por ende, la Presidenta del Consejo Local del Instituto Nacional Electora en Tabasco sí contaba con facultades para desechar la queja interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática, de ahí lo infundado de los planteamientos.
36. Al respecto, resulta aplicable *mutatis mutandis*, la tesis XX/2017 de esta Sala Superior, de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS VOCALES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, TIENEN FACULTAD PARA EMITIR ACUERDOS DE INCOMPETENCIA”**.

II. Violación al principio de exhaustividad.

37. El partido recurrente sostiene que la responsable violó en su perjuicio el principio de exhaustividad, porque no atendió todos los planteamientos que expuso en la queja que dio origen al procedimiento sancionador.

38. En su concepto, de haber analizado todos los argumentos que hizo valer, se habría percatado de la necesidad de iniciar la investigación, dictar las medidas cautelares, y aplicar la sanción que fue solicitada por la comisión de diversas violaciones constitucionales y legales que fueron desestimadas de manera indebida.
39. En efecto, el recurrente estima que la responsable debió ejercer sus funciones de investigación e instrucción, pues era la única forma para determinar la existencia o no de una violación a la legislación electoral; además, de que no realizó un análisis individual de las diferentes conductas denunciadas previamente, desnaturalizando con ello la finalidad del procedimiento especial sancionador.
40. Sostiene que la responsable realizó una incorrecta apreciación de la pretensión y síntesis de los agravios, al dejar de lado los argumentos torales relativos a la sobreexposición de Andrés Manuel López Obrador, la violación a los principios de equidad en la contienda y de certeza y por la culpa *in vigilando* de los partidos políticos integrantes de la coalición “Juntos haremos Historia”, que denunció en su escrito de queja
41. Esta Sala Superior estima que los disensos hechos valer por el partido político recurrente son **fundados**, porque la responsable omitió atender planteamientos expuestos en la denuncia que originó el procedimiento especial sancionador; sin embargo, a la postre resultan **inoperantes**, como se explicará más adelante.
42. Este órgano jurisdiccional ha determinado que el principio de exhaustividad consiste en que la autoridad jurisdiccional debe

realizar el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, esto es, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos por las partes y demás pretensiones hechas valer oportunamente.

43. En el caso, del acuerdo impugnado se advierte que la responsable identificó que la queja del denunciante se basó en la colocación de veintisiete espectaculares en los cuales aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador y de Adán Augusto López Hernández, candidatos a la Presidencia de la República y a la Gubernatura de Tabasco por la coalición “Juntos Haremos Historia”.
44. Al respecto, consideró que la colocación de espectaculares con propaganda electoral está permitida en el periodo de campañas y que tienen como fin promover el voto, exponer ideas y buscar el posicionamiento en el electorado, estando expresamente establecidas las reglas de identificación de beneficio a partir de un gasto y la forma de distribución de éste. Por ende, concluyó que los hechos denunciados no constituían una violación en materia de propaganda político-electoral, por lo que debía desecharse la denuncia.
45. Es decir, en concepto de la responsable, al no existir por lo menos en un grado presuntivo la existencia de una infracción, ya que los espectaculares denunciados no actualizan una violación en materia de propaganda político-electoral, se actualizó la causal de desechamiento prevista en el artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

46. Asimismo, del acuerdo impugnado se aprecia que la Presidenta del Consejo Local estimó que, en todo caso, la posible infracción se daría en materia de fiscalización, por el incumplimiento del procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico, según las campañas beneficiadas, por lo cual, dio vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para los efectos conducentes.
47. Como se ve, la responsable desechó la queja a partir de considerar que el argumento del recurrente consistía únicamente en que los espectaculares en los que aparecen los candidatos a la Presidencia de la República y a la Gubernatura del Estado de Tabasco, postulados por la coalición “Juntos Haremos Historia” son violatorios de las reglas en materia de propaganda político-electoral.
48. Es decir, del acuerdo impugnado se evidencia que, como la responsable estimó que no existe prohibición legal para que los candidatos aparezcan juntos en la propaganda electoral difundida en medios distintos a la radio y televisión, ello daba lugar al desechamiento, en virtud de que es un supuesto de desechamiento el que se denuncien hechos que no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral.
49. A juicio de esta Sala Superior, lo incorrecto de tal determinación estriba en que, de la denuncia que originó el procedimiento especial sancionador, se desprende que el actor no solamente planteó que la propaganda constituyera por sí misma una contravención a la normativa rectora de la propaganda político-

electoral, sino que adujo diversas cuestiones de las que se advertía la necesidad de emitir una respuesta más exhaustiva.

50. Así es, de la mencionada denuncia se advierte en lo que al caso interesa, que el partido recurrente planteó, al menos, lo siguiente:

- La violación a las reglas de ejercicio del financiamiento público, por utilizar recursos de la elección local para la elección federal;
- La violación al principio de equidad en la contienda federal por la sobreexposición de la imagen del candidato a la Presidencia de la República postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia”; y
- La violación al principio de certeza, por la confusión que el contenido de la propaganda genera en el electorado, al no saber quién de los candidatos que aparecen en los espectaculares es el que ejercerá el cargo.

51. Es decir, el Partido de la Revolución Democrática no sólo adujo que la propaganda constituyera por sí misma una afectación a los principios rectores en materia de propaganda político-electoral, sino que expuso que el contenido de la misma, por sus particularidades, generaba una afectación a diversos principios del proceso electoral federal: en materia de equidad y en materia de certeza.

52. En tales condiciones, este órgano jurisdiccional considera incorrecta la determinación a la que arribó la responsable, pues

del acuerdo impugnado se aprecia que nada dijo en relación con la violación al principio de equidad ni al principio de certeza generados por el contenido particular de los espectaculares, sino que, se insiste, sólo se limitó a considerar que la violación denunciada estaba relacionada con cuestiones de fiscalización, y que no existía prohibición expresa para que dos candidatos a distintos cargos aparecieran juntos en espectaculares, violando con su actuar el aludido principio de exhaustividad que debía regir en su decisión.

53. No obstante lo señalado, como se adelantó, esta Sala Superior considera que esa situación no genera como consecuencia jurídica la revocación del acuerdo impugnado, como lo pretende el actor, de ahí que a la postre el agravio de falta de exhaustividad resulte **inoperante**.
54. Lo anterior es así, porque si bien la responsable dejó de atender los planteamientos que el partido recurrente expuso en la queja, consistentes en la afectación al principio de equidad por la sobreexposición del candidato Andrés Manuel López Obrador en la propaganda del candidato a Gobernador del Estado de Tabasco por la coalición “Juntos Haremos Historia”, así como la vulneración al principio de certeza por la confusión que podría generarse en el electorado al no saber cuál de los dos candidatos sería el que resultaría electo; ello en nada habría cambiado la determinación tomada por el Consejo Local, pues de un análisis preliminar, se desprende que la propaganda denunciada no genera la afectación aducida por el partido recurrente.

55. Al respecto, cabe recordar, como marco jurídico aplicable, que las disposiciones que regulan la materia de los regímenes sancionadores electorales, y en concreto del procedimiento especial sancionador, otorgan la facultad a las autoridades encargadas de resolver sobre la admisibilidad de las quejas la posibilidad de desechar sin ningún tipo de prevención (o desechar de plano).⁷
56. En ese sentido, las autoridades competentes encargadas de pronunciarse sobre la admisión o desechamiento de una queja, para llevar a cabo esa tarea, deben efectuar un análisis preliminar de los hechos materia de ésta.
57. Eso quiere decir que la autoridad, en efecto, está obligada a llevar a cabo una actividad intelectual que le permita comprobar que las circunstancias fácticas denunciadas no pueden constituir, de forma evidente, una infracción a las normas que rigen la materia electoral; o bien, que existen elementos razonables y objetivos para considerar que los hechos podrían constituir una infracción a la normativa electoral.
58. Es necesario señalar que, la autoridad debe estudiar las circunstancias fácticas del caso que se le presenta, además de conocer a cabalidad la normativa de la materia que resultaría aplicable.
59. Sin embargo, el análisis preliminar no implica una relación absoluta de carácter valorativo entre esas normas, las pruebas ofrecidas y los hechos materia de la denuncia, por el contrario, se debe traducir en un ejercicio intelectual que exige determinar

⁷ Haciendo las adecuaciones necesarias, conforme a lo previsto en el artículo 471, párrafo 5, fracción b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el artículo 60, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

si a primera vista los hechos, en relación con las pruebas aportadas, sin llegar a otorgarles valor, están en posibilidad de constituir una infracción a alguna disposición que regula la materia.

60. En consonancia con lo anterior, las cuestiones de improcedencia que se adviertan durante una fase de un procedimiento o juicio, son de orden público por lo que deben ser examinadas de oficio y abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si la autoridad revisora del acto lo advierte así, ello habrá de analizarse, sin que haya necesidad de argumento alguno.
61. Los anteriores argumentos son aplicables al procedimiento especial sancionador previsto en los artículos del 470 al 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues dicho procedimiento, se sigue en forma de juicio y tiene dos fases propiamente, la de admisión, instrucción y desahogo de pruebas y la de resolución, de manera que para emitir esta, primero tienen que estar satisfechos los presupuestos procesales, pues si estos no se superan el órgano respectivo está impedido para resolver en el fondo la controversia.
62. Ahora bien, del artículo 471, párrafos 1 y 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende, en lo que interesa, que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva desechará de plano la denuncia sin prevención alguna, cuando entre otros supuestos los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral, lo que deberá

informarlo a la Sala Especializada del Tribunal Electoral, para su conocimiento.

63. Es decir, una de las obligaciones de la Unidad Técnica es verificar que los hechos denunciados constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral para estar en posibilidad de admitir la denuncia, pues si tales hechos no guardan relación con esa materia es claro que debe desechar de plano la denuncia sin prevención alguna.
64. Asimismo, la referida facultad también se encuentra prevista para los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral que conozcan de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con lo previsto en la ya citada tesis, de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS VOCALES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, TIENEN FACULTAD PARA EMITIR ACUERDOS DE INCOMPETENCIA”**.
65. Esto es entendible porque sólo se justifica la admisión e instrucción del procedimiento especial sancionador, cuando se dé la materia para llevarlo a cabo, esto es, entre otros supuestos, que sea evidente con la descripción de los hechos que las conductas guardan relación directa con las prohibiciones establecidas en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución o contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.

66. En el caso, como ya se dijo, con independencia de que la responsable no hubiera realizado pronunciamiento alguno en relación con la alegada violación a los principios de equidad y certeza derivado del contenido de los espectaculares denunciados, se considera que de esa revisión preliminar que tiene permitida la autoridad administrativa electoral, se advertía que no se actualizaban tales afectaciones.
67. En efecto, ha sido criterio de esta Sala Superior, que el principio de certeza consiste en la adopción de reglas que tengan el objeto de evitar que algunos participantes del proceso electoral obtengan ventajas indebidas sobre los demás, pues ante la falta de condiciones mínimas de equidad en la elección, no se estaría garantizando que el derecho a ser votado se ejerza de manera efectiva.
68. Por ende, es evidente que aun cuando se hubiera acreditado la existencia y contenido de los espectaculares denunciados por el partido recurrente, esa conducta no genera una afectación en el referido principio. Ello es así, porque como lo sostuvo la responsable, el que un candidato a un cargo federal aparezca en la propaganda de un candidato a un cargo local no constituye violación alguna a las reglas en materia de propaganda político-electoral.
69. En tales condiciones, si dicha circunstancia no es una violación a la normativa electoral, es dable sostener que la actualización de esa conducta en el caso concreto no constituía violación alguna al principio de equidad en la contienda federal a la Presidencia de la República, pues los otros candidatos a dicho

cargo también estaban en aptitud jurídica de realizar propaganda con un contenido similar.

70. Por otra parte, se considera que el contenido de la propaganda denunciada tampoco genera el riesgo de afectar el principio de certeza por la confusión que podría ocasionar en el electorado. Lo anterior, porque de la lectura integral a la denuncia que originó el procedimiento especial sancionador en el cual se dictó el acuerdo impugnado, no se advierte que el denunciante hubiera señalado que los espectaculares contengan alguna leyenda que haga pensar que Andrés Manuel López Obrador, en caso de obtener el triunfo, será el Gobernador del Estado de Tabasco.
71. Así es, de la propia denuncia se advierte que el partido recurrente señaló que los espectaculares *“tienen la imagen de Andrés Manuel López Obrador, candidato a Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, junto con la imagen de Adán Augusto López Hernández, candidato a Gobernador del estado de Tabasco, ambos postulados por las distintas coaliciones electorales denominadas “Juntos Haremos Historia”*.
72. Por ende, si en la propia denuncia se reconoce que los espectaculares contienen la imagen de ambos candidatos, es incuestionable que no es posible generar el error en el electorado al que el recurrente hace referencia, porque en todo caso, los espectadores de dicha propaganda tienen la posibilidad de discernir que existen dos candidatos a distintos cargos, uno del proceso local y otro del proceso federal,

postulados por coaliciones registradas ante órganos electorales distintos (uno a nivel nacional y otro a nivel estatal).

73. Arribar a una determinación diversa, implicaría que a partir de una presunción de confusión en el electorado, se generara una limitación a la libertad que tienen los partidos y coaliciones para desplegar su propaganda electoral, lo cual es contrario al orden jurídico electoral vigente.
74. En efecto, acorde con la Jurisprudencia 37/2010⁸ de esta Sala Superior y con el artículo 242, punto 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
75. La ley citada, regula las limitaciones que los partidos políticos y candidatos deben observar en materia de propaganda electoral, entre ellas, los gastos que se realizan en campaña, los cuales no deberán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.
76. Sin embargo, de ninguna manera se establece alguna limitación para que en la colocación de espectaculares aparezcan las

⁸ “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”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.

imágenes de candidatos a distintos cargos de elección popular en elecciones diferentes, como en el caso acontece, por lo cual este órgano jurisdiccional especializado estima que no podría imponerse una limitación adicional a las prohibiciones expresamente previstas en la ley.

77. Por todo lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que aun cuando la responsable faltó a su deber de exhaustividad, **a ningún fin práctico conduciría la revocación del acuerdo, porque del análisis de todos los planteamientos hechos en la denuncia, se evidencia que no existen las violaciones alegadas por el actor.**
78. En razón de lo expuesto, lo procedente es **confirmar** el acuerdo de diez de mayo de este año, emitido por la Consejera Presidenta del Consejo Local del INE en el Estado de Tabasco, en el procedimiento especial sancionador JL/PE/PRD/JL/TAB/PEF/5/2018, por las razones expuestas en la presente ejecutoria.
79. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo recurrido, por las razones expuestas en este fallo.

Notifíquese, como corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-159/2018⁹

Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la determinación de confirmar el acuerdo impugnado, difiero con algunas de las consideraciones del proyecto, específicamente las relativas a la supuesta falta de exhaustividad del acuerdo impugnado.

En mi opinión, fue correcto que la autoridad responsable haya desechado la queja por considerar que la supuesta sobreexposición de Andrés Manuel López Obrador en espectaculares no constituye una violación en materia electoral. No obstante, a diferencia de lo que se sostiene en el proyecto, considero que, ante la inexistencia manifiesta de la ilicitud alegada, la autoridad responsable no tenía la obligación de pronunciarse sobre todos y cada uno de los agravios expuestos en la denuncia, ya que los agravios supuestamente no atendidos estaban relacionados con el hecho denunciado de forma principal.

1. Planteamiento del problema

⁹ Lizzeth Choreño Rodríguez y Hugo Gutiérrez Trejo colaboraron para la elaboración de este voto.

La queja del denunciante se basó en la colocación de veintisiete espectaculares en los cuales aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador y de Adán Augusto López Hernández, candidatos a la presidencia de la República y a la gubernatura de Tabasco por la coalición “Juntos Haremos Historia”.

El Consejo Local consideró que la colocación de espectaculares con propaganda electoral está permitida en el periodo de campañas y que tienen como fin promover el voto, exponer ideas y buscar el posicionamiento en el electorado, estando expresamente establecidas las reglas de identificación de beneficio a partir de un gasto y la forma de distribución de éste. Por ende, concluyó que los hechos denunciados no constituían una violación en materia de propaganda político-electoral, por lo que debía desecharse la denuncia.

En concepto de la responsable, al no existir por lo menos en un grado presuntivo la existencia de una infracción, ya que los espectaculares denunciados no actualizan una violación en materia de propaganda político-electoral, se actualizó la causal de desechamiento prevista en el artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la LEGIPE.

La presidenta del Consejo Local estimó además que, en todo caso, la infracción podría llegar a darse en materia de fiscalización, si por parte del partido denunciado hubiera un incumplimiento del procedimiento para el prorrateo del gasto conjunto o genérico, según las campañas beneficiadas, por lo cual, dio vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para los efectos conducentes.

Por su parte, el partido actor consideró que el acuerdo impugnado fue violatorio del principio de exhaustividad porque la responsable realizó una incorrecta apreciación de los

agravios, al dejar de lado los argumentos torales relativos a la sobreexposición de Andrés Manuel López Obrador, la violación a los principios de equidad en la contienda y de certeza y por la culpa *in vigilando* de los partidos políticos integrantes de la coalición “Juntos haremos Historia”, que denunció en su escrito de queja.

2. Posición mayoritaria

La mayoría estima que los disensos hechos valer por el partido político recurrente son **fundados** en lo relativo a la violación del principio de exhaustividad porque la responsable omitió atender todos los planteamientos expuestos en la denuncia que originó el procedimiento especial sancionador, no obstante, consideran que los agravios que no se atendieron resultan **inoperantes**, y no **conducirían a la revocación del acuerdo porque del análisis de todos los planteamientos de la denuncia, se evidencia que no existen las violaciones alegadas por el actor.**

La decisión mayoritaria considera que la responsable violó el principio de exhaustividad porque dejó de atender los planteamientos que el partido recurrente expuso en la queja, consistentes en la afectación al principio de equidad por la sobreexposición del candidato Andrés Manuel López Obrador a través de la inserción de su imagen en la propaganda del candidato a gobernador del estado de Tabasco por la coalición “Juntos Haremos Historia”, así como la vulneración al principio de certeza por la confusión que podría generarse en el electorado al no saber cuál de los dos candidatos que aparecían en los espectaculares sería el que ejercería el cargo.

El criterio sustentado por la mayoría de esta Sala Superior estima que las situaciones antes descritas no producen como consecuencia jurídica la revocación del acuerdo impugnado, pues de un análisis preliminar se desprende que la propaganda denunciada no genera la afectación aducida por el partido recurrente.

Respecto a la supuesta violación a la equidad, considera que la colocación de espectaculares no constituye una violación en materia electoral y afirma que tan es así que los otros candidatos a dicho cargo también estaban en aptitud jurídica de realizar propaganda con un contenido similar.

Además, estima que el contenido de la propaganda denunciada tampoco genera el riesgo de afectar el principio de certeza —supuesta confusión para el electorado—, ya que no se advierte que el denunciante hubiera señalado que los espectaculares contengan alguna leyenda que haga pensar que Andrés Manuel López Obrador, en caso de obtener el triunfo, será el gobernador del estado de Tabasco.

La sentencia sostiene que, si en la propia denuncia se reconoce que los espectaculares contienen la imagen de ambos candidatos, es incuestionable que no es posible generar el error en el electorado al que el recurrente hace referencia porque, en todo caso, los espectadores de dicha propaganda tienen la posibilidad de discernir que existen dos candidatos a distintos cargos, uno del proceso local y otro del proceso federal, postulados por coaliciones registradas ante órganos electorales distintos (uno a nivel nacional y otro a nivel estatal).

3. Razones del disenso

a) La autoridad responsable no incurrió en falta de exhaustividad

En línea con lo planteado anteriormente, expondré las razones que sostengo para diferir de la opinión de la mayoría, pues, en mi concepto, si bien estoy de acuerdo con la determinación de confirmar el acuerdo impugnado, difiero con algunas de las consideraciones expuestas en la sentencia, específicamente las relativas a la supuesta falta de exhaustividad por parte de la responsable.

La primera es que, en mi opinión, la exigencia de la exhaustividad aplica de forma estricta a las resoluciones de fondo, pero en un acuerdo de desechamiento no es exigible a la autoridad resolutora que se pronuncie sobre todos los agravios expuestos por la parte actora si del análisis preliminar de los hechos denunciados considera que, **de forma evidente**, los agravios no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral.

Al respecto, es aplicable el criterio desarrollado por esta Sala Superior relativo a que el acuerdo de desechamiento de un procedimiento especial sancionador, no debe fundarse en razones de fondo.

Además, tal como argumentó la autoridad responsable, en su momento, y lo hace esta Sala Superior en la presente sentencia¹⁰, del artículo 471, párrafos 1 y 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende, en lo que interesa, que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva **desechará de plano la denuncia sin prevención alguna, cuando entre otros supuestos los hechos**

¹⁰ Párrafo 62 de la sentencia.

denunciados no constituyan una violación en materia electoral.

En ese sentido, considero que ante la evidencia de que un hecho denunciado no constituye una infracción en materia electoral, como lo es el presente caso, no se justifica de ninguna forma la admisión e instrucción de un procedimiento especial sancionador, ya que esto generaría un desgaste innecesario de recurso tanto humanos como materiales del órgano instructor, mismos que podrían ocuparse para la pronta resolución de asuntos que realmente lo ameriten.

De este modo, al resultar evidente que lo alegado por el recurrente respecto a la sobreexposición del candidato en espectaculares no constituye una violación a la normativa electoral, la autoridad responsable obró conforme a derecho al desechar el recurso y no tenía que continuar con el análisis de los agravios restantes, que además eran accesorios al principal, ni realizar ningún tipo de investigación adicional para llegar a la conclusión de que se actualizaba una causal de desechamiento.

La segunda razón de mi disenso es que, como he venido señalando, los agravios supuestamente no atendidos son, en realidad, planteamientos accesorios relacionados con el argumento de la supuesta sobreexposición del candidato denunciado, razón por la cual se encuentran justificadas las consideraciones que realizó la responsable para fundamentar el acuerdo de desechamiento.

Es decir, los agravios relacionados con las violaciones a los principios de equidad y certeza son planteamientos que están vinculados con el contenido de los espectaculares donde se denuncia la supuesta sobreexposición de Andrés Manuel López

Obrador, razón por la cual, tal y como lo razonó la responsable, si la supuesta sobreexposición en espectaculares no actualiza alguna infracción en materia electoral, por no estar contemplada en la legislación electoral, era innecesario pronunciarse sobre el resto de los agravios que derivaban de ese mismo hecho.

Por último, considero que la propia argumentación sostenida en esta sentencia evidencia que los agravios no atendidos no podían actualizar las violaciones alegadas por el partido actor. Tan es así, que el párrafo 66 de esta resolución manifiesta:

En el caso, como ya se dijo, con independencia de que la responsable no hubiera realizado pronunciamiento alguno en relación con la alegada violación a los principios de equidad y certeza derivado del contenido de los espectaculares denunciados, se considera que de esa revisión preliminar que tiene permitida la autoridad administrativa electoral, se advertía que no se actualizaban tales afectaciones.

En ese sentido, ante lo evidente que resultaba la no existencia de una infracción electoral, la autoridad responsable procedió correctamente a desechar el medio de impugnación cuando advirtió en la revisión preliminar la inexistencia de la violación, por lo que no se encontraba constreñida ya a analizar los planteamientos restantes de los recurrentes que estaban relacionados con el acto principal y, en ese sentido, no fue omisa ni incumplió con el principio de exhaustividad que rige el actuar de las autoridades.

Por otro lado, quiero añadir que comparto el argumento que se hace en el proyecto relativo a que la sobreexposición en espectaculares no es una violación en materia electoral, ya que dicho supuesto no está contemplado como un ilícito en la legislación electoral vigente ni existe criterio jurisprudencial al respecto, por tanto, la conducta denunciada no está prohibida.

Asumir el criterio de que puede existir sobreexposición de un candidato en la etapa de campaña por su aparición en espectaculares generaría un contrasentido respecto al propósito de la propaganda político-electoral y la finalidad de la etapa de campañas, precisamente porque esta etapa del proceso electoral tiene como objetivo buscar el posicionamiento de los candidatos en el electorado, a través de propaganda político-electoral.

Además, una prohibición de este tipo requeriría de la regulación sobre los espacios destinados a propaganda local y los espacios destinados a propaganda federal, en espectaculares, de lo contrario se generaría un estado de incertidumbre hacia los candidatos y partidos, quienes, ante la falta de un marco normativo, no sabrían en qué casos estarían incurriendo en una violación a la normativa electoral en la etapa de campaña electoral.

También es importante añadir que el supuesto de sobreexposición vinculado a las pautas de radio y televisión tiene especificidades que no pueden ser trasladadas para regular la prohibición de sobreexposición en los espectaculares. Una de ellas es el hecho de que los espacios de tiempo aire destinados a cada partido político sí están tasados, es decir, la norma prevé en cada caso cuánto de ese tiempo debe destinarse a pautas locales y cuánto a pautas federales, situación que no ocurre en el caso de los espectaculares.

De este modo, al no existir normativa o criterios sobre el argumento de la violación a la normativa electoral por la sobreexposición en espectaculares, que era el argumento principal del recurrente, la autoridad responsable no tenía por qué realizar ninguna investigación, y menos aún analizar a

fondo todos los planteamientos relacionados a ese hecho, mismos que eran accesorios al argumento principal, por lo que la decisión del desechamiento fue correcta.

Por último, y para abonar al hecho de que el acuerdo impugnado se dictó conforme a derecho, quiero señalar que la autoridad responsable no solo se limitó a desechar el recurso, sino que, tras abocarse al análisis de éste, consideró que el hecho denunciado podría llegar a actualizar, de ser el caso, una violación en materia de fiscalización, relacionada con el prorrato de gastos de campaña, razón por la cual determinó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

3. Conclusión

Debido a las razones expresadas, considero que lo procedente era calificar como infundados los argumentos del recurrente y confirmar el acto impugnado.

En este sentido, si bien comparto el sentido de la decisión mayoritaria, no comparto las consideraciones que lo justifican y, por lo tanto, emito el presente voto concurrente.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN