



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SCM-JDC-2385/2021

ACTORA: MARÍA DE LOS DOLORES
PADIERNA LUNA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO EN FUNCIONES: LUIS
ENRIQUE RIVERO CARRERA

SECRETARIA: MONTSERRAT
RAMÍREZ ORTIZ

Ciudad de México, treinta y uno de marzo de dos mil veintidós.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **confirmar** la resolución impugnada, con base en lo siguiente.

GLOSARIO

Actora o promovente	María de los Dolores Padierna Luna
Alcaldía	Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México
Autoridad responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto local	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía, previsto en los artículos 79 párrafo 1 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de la Niñez	Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos	Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales, emitidos por el Instituto Nacional Electoral ¹
Procedimiento	Procedimiento Especial Sancionador previsto en el artículo 3 fracción II de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Resolución impugnada	Resolución de veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, emitida por el Tribunal local en el expediente TECDMX-PES-234/2021 y acumulado , en la que determinó la existencia de la infracción denunciada, impuso una multa a la actora y le inscribió en el catálogo de personas sancionadas

ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

1. Procedimiento

a. Queja. El primero de junio de dos mil veintiuno², se interpuso ante el Instituto local una queja contra la actora en su calidad de candidata a la Alcaldía postulada por los partidos políticos Morena y del Trabajo, por la presunta realización de conductas contrarias a la normativa electoral³.

b. Tribunal local. Una vez agotadas las fases respectivas, el expediente del Procedimiento fue remitido al Tribunal local,

¹ Emitidos originalmente en dos mil diecisiete; la versión modificada en el acuerdo INE/CG481/2019 fue emitida en cumplimiento de las resoluciones SRE-PSD-20/2019 y SER-PSD-21/2019, emitidas por la Sala Superior de este Tribunal.

² En adelante, las fechas serán alusivas a dicho año, salvo precisión expresa de otro.

³ Porque entre otros hechos, durante el plazo de la campaña electoral, en la red social Facebook se habían publicado imágenes de personas infantes cuyos rostros no habían sido difuminados.



quien lo radicó con la clave TECDMX-PES-234/2021 de su índice.

c. Resolución impugnada. El veintiuno de diciembre, el Tribunal local resolvió el procedimiento y determinó que se vulneró el interés superior de la infancia y adolescencia, por lo que impuso una sanción económica a la actora; decretó la culpa por la falta de deber de cuidado a los partidos que la postularon y ordenó su inscripción en el catálogo de personas infractoras⁴.

2. Juicio de la ciudadanía

a. Turno. Inconforme con la resolución impugnada, la promovente presentó demanda de juicio electoral⁵; una vez recibidas las constancias respectivas en esta Sala Regional, se asignó el número de expediente **SCM-JDC-2385/2021** y fue turnado a la ponencia a cargo del entonces magistrado presidente⁶, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

b. Instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente y admitió a trámite la demanda.

c. Retorno. Ante la conclusión del encargo del magistrado Héctor Romero Bolaños -quien fungió como instructor en este juicio- el expediente fue returnado al magistrado en funciones Luis Enrique Rivero Carrera, para efectos de continuar con la sustanciación del juicio.

⁴ Al momento en que la resolución impugnada causara estado.

⁵ El veintiocho de diciembre.

⁶ Como juicio de la ciudadanía.

d. Cierre de instrucción. En su oportunidad, se decretó el cierre de instrucción, por lo que los autos quedaron en estado de emitir sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un juicio de la ciudadanía promovido por una ciudadana en su carácter de parte denunciada en un procedimiento y otrora candidata a la Alcaldía, contra una resolución del Tribunal local que declaró que las conductas denunciadas actualizaron una vulneración al interés superior de la niñez, impuso una multa a la promovente y ordenó su inscripción en el catálogo de personas sancionadas⁷, lo que estima vulnera sus derechos político electorales⁸.

Lo anterior, por hechos acontecidos en esta Ciudad; supuesto normativo respecto del cual esta Sala Regional ejerce jurisdicción y entidad que corresponde a esta circunscripción plurinominal.

Ello, con fundamento en:

Constitución. Artículos 17; 41 párrafo tercero base VI, y 99 párrafo cuarto fracción V.

⁷ Del mismo Tribunal local.

⁸ Esta Sala Regional ha conocido estos casos en la vía de juicio de la ciudadanía, entre otros expedientes, en las sentencias de los juicios SCM-JDC-2126/2021, SCM-JDC-2270/2021, SCM-JDC-2326/2021 y SCM-JDC-2328/2021. En el acuerdo plenario de cambio de vía a juicio de la ciudadanía del SCM-JE-194/2021, consideró que la inclusión de la parte actora en el catálogo de personas sancionadas podría constituir una afectación a sus derechos político electorales porque da cuenta de las personas sancionadas por el Tribunal local, lo que entre otras cuestiones podría afectar su imagen en el ámbito político.



Ley de Medios. Artículos 3 párrafo 2 inciso c); 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 164, 165, 166 fracción III inciso c) y 176 fracción IV inciso a).

Acuerdo INE/CG329/2017⁹ de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. La demanda reúne los requisitos previstos en los artículos 7 párrafo 2, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 13 párrafo 1 inciso b) y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios.

a. Forma. El requisito en estudio se cumple porque la promovente presentó su demanda por escrito ante la autoridad responsable; en que hizo constar su nombre y firma autógrafa, expuso los hechos y agravios en que basa su impugnación; precisó la resolución que reclama, así como la autoridad a la que se le imputa.

b. Oportunidad. El juicio es oportuno pues el artículo 7 de la Ley de Medios señala en su párrafo 1 que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles; por su parte en el párrafo 2 establece que cuando la vulneración reclamada no se produzca durante la celebración de un proceso electoral, el

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

cómputo de los plazos se hará contando solo los días hábiles.

En el caso, el proceso electoral de la Ciudad de México relativo a la elección de personas integrantes de las alcaldías terminó el 30 (treinta) de septiembre de 2021 (dos mil veintiuno) cuando la Sala Superior resolvió las últimas impugnaciones relacionadas con los resultados y la validez de las elecciones de alcaldías de esta ciudad, en términos de la jurisprudencia 1/2002 de rubro **PROCESO ELECTORAL. CONCLUYE HASTA QUE EL ÚLTIMO ACTO O RESOLUCIÓN DE LA ETAPA DE RESULTADOS ADQUIERE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**¹⁰.

Considerando lo anterior, al haber concluido dicho proceso electoral de la Ciudad de México, a pesar de que la queja de la que derivó esta cadena impugnativa inició durante el mismo los días deben computarse sin contar los sábados, domingos y días inhábiles -en términos del artículo 7 párrafo 2 de la Ley de Medios-.

De esta manera, el presente requisito se estima cumplido, porque del expediente se desprende que la resolución impugnada fue notificada por correo electrónico a la promovente el veintidós de diciembre¹¹ y la demanda fue presentada ante el Tribunal local el veintiocho de diciembre siguiente¹² por lo que se cumple con lo previsto en los artículos 7 párrafo 2 y 8 de la Ley de Medios.

Esto, pues el plazo comenzó a transcurrir del veintitrés al

¹⁰ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 (dos mil tres), páginas 56 y 57.

¹¹ Lo que consta en las fojas 192 a 194 del cuaderno Accesorio único del presente expediente.

¹² Foja 5 del expediente en que se actúa.



veintiocho de diciembre, sin contar el veinticuatro ni veinticinco por ser sábado y domingo, al ser días inhábiles¹³.

c. Legitimación e interés jurídico. La promovente se encuentra legitimada y cuenta con interés jurídico para interponer el presente juicio electoral, habida cuenta de que es una ciudadana que comparece por su propio derecho, a fin de controvertir la resolución emitida por el Tribunal local dentro de un procedimiento en el cual tuvo calidad de denunciada y que estima vulnera su esfera de derechos.

d. Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme, en tanto que de conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, las resoluciones emitidas por el Tribunal local son definitivas e inatacables en dicha entidad.

TERCERO. Controversia

I. Resolución impugnada

La autoridad responsable estableció que los hechos acreditados eran:

- El carácter de la actora como candidata a la Alcaldía postulada en común por los partidos del Trabajo y Morena.
- La existencia de una publicación en la red social Facebook, de dieciocho de abril, que contenía un video con imágenes de personas infantiles y el texto de la propaganda era: *“Bienestar de la niñez...”*.

¹³ En este sentido se pronunció el pleno de esta Sala Regional al resolver el juicio electoral SCM-JE-188/2021.

- Las imágenes de cuatro personas menores plenamente identificables dentro del video materia de análisis.
- El reconocimiento de la existencia de las imágenes de parte de la actora.

El Tribunal local razonó que de autos no se acreditaba el cumplimiento de los requisitos estipulados en los Lineamientos y al no haber difuminado los rostros de las personas infantes que aparecían en las imágenes, se había trasgredido el interés superior de la infancia.

Por tanto, tuvo por acreditada la falta a la normativa electoral, explicó que los partidos que postularon a la actora incurrieron en una falta a su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) y calificó la conducta de la actora como grave ordinaria¹⁴.

De igual modo, sancionó a la promovente con una multa de quince UMAS (Unidad de Medida y Actualización), amonestó a los partidos políticos y ordenó la inscripción de todas las partes denunciadas en el catálogo de personas sancionadas del Tribunal local¹⁵.

II. Síntesis de agravios

Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 3/2000, de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**¹⁶, así como la jurisprudencia

¹⁴ Y levísima la conducta de los partidos que la postularon.

¹⁵ Una vez que causara estado la resolución impugnada.

¹⁶ Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 122-123.



2/98, de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**¹⁷, se advierte que la pretensión de la actora es que se revoque la resolución impugnada ya que considera que el Tribunal local no fundó ni motivó adecuadamente su determinación.

Así, se tienen como agravios, los siguientes:

a. Indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada

La promovente señala que el Tribunal local no se pronunció en forma congruente con lo solicitado por la parte quejosa en relación con los elementos de prueba, ya que de las imágenes denunciadas no se apreciaban los rostros de las personas menores.

Según la promovente, en la resolución impugnada no se expresan los preceptos aplicables al caso, lo que contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución, ya que la autoridad responsable no analizó que los hechos se ubicaran en el supuesto normativo respectivo, y en la especie no se acreditó la difusión de imágenes de personas menores en las redes sociales, o que dicha conducta hubiera vulnerado la dignidad de dichas personas.

b. Contravención a los principios de congruencia y exhaustividad

¹⁷ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124

La actora relata que la resolución impugnada es incongruente entre sus consideraciones y puntos resolutive, además de que resolvió más allá de lo originalmente planteado.

Desde su perspectiva, la promovente narra que la incongruencia estriba en que por un lado establece que las pruebas técnicas son imperfectas e insuficientes por sí solas para acreditar los hechos que contienen, pero pretende fincar la responsabilidad con base en cuatro imágenes en blanco y negro aportadas por la parte quejosa, lo que pudo ser fácilmente manipulable y además no se aprecia la cara de alguna persona menor de edad.

La promovente indica que se omitió tomar en cuenta los alegatos que vertió y se introdujeron elementos ajenos a la controversia que no fueron materia de la queja.

Señala que era imprescindible que la parte que las aportó identificara personas, lugares o circunstancias de tiempo, modo y lugar, sobre todo porque se trató de pruebas técnicas, las que tienen un marco de valoración descrito en el artículo 21 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización (sic).

Así, la actora expone que las pruebas técnicas eran medios imperfectos que debían ser proporcionados con otros para tener certeza de la infracción.

Según la promovente, no se acreditó la infracción ni la gravedad del daño causado con la supuesta conducta ilícita, y el Tribunal local debía analizar la responsabilidad de cada sujeto responsable, así como las conductas específicas que se imputaron a cada una de las partes denunciadas para



determinar si se ubicaban en los supuestos normativos aplicables, lo que no sucedió porque la resolución impugnada fue emitida con argumentos dogmáticos e insuficientes y sin considerar la totalidad de elementos probatorios.

La justificación debía ser reforzada para explicar las consecuencias legales que pretendió imponer y ponderando las circunstancias especiales del caso, lo que estima la actora que no ocurrió.

La actora reitera que no se comprobó que hubiera difundido la imagen de personas menores de edad en la red social ni que les hubiera afectado con su conducta; indica que las personas infantiles no son identificables porque estaban de espaldas o se trató de tomas aéreas, por lo que garantizó la máxima protección a su dignidad y derechos.

La promovente narra que la infracción es inexistente porque las personas que aparecen en las imágenes no son identificables y debió tomarse en cuenta el tamaño de la imagen, el lapso en el que aparece en el video, la velocidad de las tomas, la naturaleza frontal, lateral o panorámica, entre otros elementos.

c. Indebida valoración de pruebas y vulneración al principio de legalidad electoral

La actora expresa que la carga probatoria en un procedimiento debe recaer en la parte quejosa y no en la denunciada.

Señala que el Tribunal local confundió las imágenes aportadas en blanco y negro por la parte quejosa con el interés superior de

la niñez, lo que trasgrede la presunción de inocencia y con los medios de prueba analizados, solamente podría concluir sobre la existencia y difusión de las publicaciones denunciadas, pero no que haya vulnerado dicho interés superior.

Finalmente, la actora dice que la autoridad responsable no realizó una aplicación de la norma jurídica conforme a derecho y se basó en criterios que no eran aplicables al caso concreto.

Por ende, solicita que se revoque la resolución impugnada.

III. Controversia

La controversia en el presente asunto se centra en resolver si la Resolución impugnada fue emitida conforme a Derecho y debe ser confirmada o si por el contrario, procede su revocación o modificación.

CUARTO. Análisis de agravios

Como se observa de la anterior síntesis de agravios, éstos se encuentran relacionados, por lo que serán analizados en forma conjunta, lo que en términos de la jurisprudencia 4/2000¹⁸ de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, no causa perjuicio a la persona promovente, pues lo trascendente es que sean estudiados.

¹⁸ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, año dos mil uno páginas 5 y 6.



Para efecto de clarificar la contestación de los agravios, se estima pertinente retomar el marco legal aplicable al caso concreto.

Sobre el Interés superior de la niñez¹⁹

El artículo 4 párrafo 9 de la Constitución refiere que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que las personas infantiles tienen derecho a las medidas de protección que por su condición requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Por su parte, el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (y la Niña), establece la obligación para las autoridades de los Estados parte de que, en todas las medidas concernientes a la niñez, se deberá dar una consideración primordial a su interés superior y deben tomarse en cuenta los derechos y deberes de sus ascendientes, personas tutoras o responsables de la persona menor de edad y adoptarse toda las medidas legislativas y administrativas pertinentes²⁰.

¹⁹ Al respecto, véase la sentencia del juicio de la ciudadanía SMC-JDC-2328/2021, del índice de esta Sala Regional.

²⁰ Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño (y las Niñas) en la Observación General N° 5 "Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño CRC/GC/2003/5 en cuanto a las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (y la Niña)", interpretó el citado artículo 3 de la Convención, en el sentido de que todos los órganos o instituciones legislativas, administrativas y judiciales han de aplicar el principio del interés superior de la niñez estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses de las personas niñas se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que se adopten.

En ese tenor, los artículos 2 y 6 de la Ley de la Niñez disponen como principios rectores, entre otros, el interés superior de la niñez que deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre personas infantes y adolescentes.

Asimismo, el artículo 13 de la citada Ley de la Niñez reconoce como derechos de las personas infantes y adolescentes, entre otros, los derechos a la identidad y a la intimidad; en el numeral 18 de esta Ley, se establece que en las medidas que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el **interés superior de la niñez**.

En ese sentido, en su artículo 76 la ley en cita establece que las personas infantes y adolescentes tienen derecho a la intimidad personal y familiar y a la protección de sus datos personales y que no podrán ser objeto de divulgaciones o difusiones ilícitas de información o de sus datos personales, incluyendo aquella que tenga carácter informativo a la opinión pública o de noticia que permita identificarlos y que atenten contra su honra, imagen o reputación²¹.

Además, en su artículo 81 la Ley de la Niñez dispone que en los procedimientos ante órganos jurisdiccionales, se podrá solicitar que se imponga como medida cautelar la suspensión o bloqueo

²¹ Además, en su artículo 77 la Ley de la Niñez establece que se considerará violación a la intimidad de las personas infantes o adolescentes cualquier manejo directo de su imagen, nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación, así como medios impresos, o en medios electrónicos de los que tenga control el concesionario o medio impreso del que se trate, que menoscabe su honra o reputación, sea contrario a sus derechos o que los ponga en riesgo, conforme al principio de interés superior de la niñez.



de cuentas de usuarios y usuarias en medios electrónicos a fin de evitar la difusión de información, imágenes, sonidos o datos que puedan contravenir el interés superior de la niñez.

Por su parte, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 8/2014 que dio origen a la jurisprudencia P./J. 7/2016²² de rubro: **INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES**, determinó que el principio del interés superior de la niñez implica que la protección de sus derechos debe realizarse a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos, ya que sus intereses deben protegerse con una mayor intensidad, por lo que las personas juzgadoras deben realizar un escrutinio más estricto en la aplicación de normas que puedan incidir sobre sus derechos.

En esa línea, la Sala Superior al resolver el recurso SUP-REP-38/2017 consideró que el interés superior de la niñez es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a una persona infante en algún caso concreto o que pueda afectar sus intereses, lo cual demanda de los órganos jurisdiccionales y administrativos la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida relativa ante situaciones de riesgo.

Aunado a ello, la Sala Superior en la jurisprudencia 5/2017²³, de

²² Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Tomo I, septiembre de dos mil dieciséis, página 10.

²³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, dos mil diecisiete, páginas 19 y 20.

rubro: **PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** consideró que el interés superior de las personas infantes y adolescentes implica que su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y su aplicación en todos los órdenes relativos a su vida.

Así, entre los criterios rectores, está el derecho a su imagen, vinculado con el derecho a la intimidad y al honor, entre otros inherentes a su personalidad, que pueden resultar eventualmente lesionados a partir de la difusión de su imagen en los medios de comunicación social.

Por ello, la citada jurisprudencia dispone que si en la propaganda política o electoral se recurre a imágenes de personas menores de edad como recurso propagandístico y parte de la inclusión democrática, se deben cumplir ciertos requisitos mínimos para garantizar sus derechos, como el consentimiento por escrito o cualquier otro medio de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de la niña, niño o adolescente en función de la edad y su madurez.

Por otra parte, la Sala Superior al resolver el recurso SUP-REP-36/2018 señaló que se considera una vulneración a la intimidad de las niñas o niños, cualquier manejo directo de su imagen, nombre, datos personales o referencias que permitan su identificación en los medios de comunicación, bien porque menoscabe su honra o reputación, sea contrario a sus derechos o los ponga en riesgo conforme al interés superior de la niñez.



De ahí que, quienes difundan propaganda electoral deben tomar todas las medidas pertinentes para proteger la información que se refiera a la vida privada y a los datos personales de infantes, que obren en sus archivos.

Aunado a ello, en la jurisprudencia 20/2019²⁴ de rubro: **PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. CUANDO APAREZCAN MENORES SIN EL CONSENTIMIENTO DE QUIEN EJERZA LA PATRIA POTESTAD O TUTELA, SE DEBE HACER IRRECONOCIBLE SU IMAGEN**, se determinó que con independencia de si es de manera directa o incidental, cuando en la propaganda político electoral, aparezcan menores de dieciocho años de edad, el partido político deberá recabar por escrito el consentimiento de quien ejerza la patria potestad o tutela, y en caso de que no cuente esta, deberá difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen, la voz o cualquier otro dato que haga identificable a los niños, niñas o adolescentes, a fin de salvaguardar su imagen y, por ende, su derecho a la intimidad.

Finalmente, en la tesis XXIX/2019²⁵ de rubro: **MENORES DE EDAD. LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA SU PROTECCIÓN, SON APLICABLES A LAS IMÁGENES QUE DE ELLOS DIFUNDAN LAS CANDIDATURAS EN SUS REDES SOCIALES EN EL CONTEXTO DE ACTOS PROSELITISTAS** la Sala Superior consideró, entre otras cosas, que las imágenes de personas menores de edad acompañadas de frases que contextualizan

²⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 12, número 24, dos mil diecinueve, páginas 30 y 31.

²⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 12, número 24, dos mil diecinueve, página 44.

los eventos proselitistas de los actores políticos, evidencian la intención de éstos de posicionar su candidatura ante la ciudadanía a través de esos elementos propagandísticos, razón por la cual deben cumplir los requisitos que impone la referida normativa para su difusión.

Ello, sin importar que esta última sea a través de redes sociales, pues ello no excluye a los usuarios y usuarias de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando son sujetos directamente involucrados en los procesos electorales.

En ese mismo sentido, los Lineamientos tienen como objetivo establecer las directrices para la protección de los derechos de las personas infantes y adolescentes que aparezcan directa o incidentalmente en la propaganda político electoral.

Al respecto establecen requisitos para la participación de niñas, niños o adolescentes en la propaganda político electoral, entre otros:

- Consentimiento por escrito, informado e individual, de la madre, padre, quien ejerza la patria potestad, persona tutora, o de la autoridad que deba suplirles;
- Consentimiento para que sea videograbada la explicación a las personas infantes y adolescentes sobre su participación en la propaganda política electoral, mensajes electorales o actos políticos, actos de precampaña o campaña o para su exhibición en cualquier medio de difusión.
- Opinión informada y consentimiento de las personas menores de edad sobre el alcance de su



- participación en la propaganda político electoral, mensajes electorales o actos políticos.
- Videograbación (y consentimiento para realizarla) de la explicación a las personas infantes y adolescentes sobre su participación en la propaganda política electoral, mensajes electorales o actos políticos, actos de precampaña o campaña o para su exhibición en cualquier medio de difusión.

Cuando se utilice la imagen, voz o cualquier otro dato que les haga identificables, se deberá proporcionar la máxima información sobre sus derechos, opciones y riesgos respecto de su aparición en la propaganda político electoral.

Finalmente, en los Lineamientos se señala que, cuando la aparición sea incidental y ante la falta de consentimientos, se deberá difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen, voz o cualquier otro dato que les haga identificable, garantizando la máxima protección de su dignidad y derechos.

Una vez asentado el anterior marco normativo relativo a los derechos de las personas niñas y adolescentes, a juicio de esta Sala Regional los motivos de disenso de la actora son **infundados**, ya que contrario a lo que sostiene, la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, porque la autoridad responsable sí plasmó los preceptos aplicables al caso concreto. Se explica.

Como quedó relatado en párrafos precedentes, el Tribunal local consideró que **la actora vulneró el interés superior de la niñez** y, en consecuencia, tuvo por actualizada la infracción atribuida.

En tales condiciones, la autoridad responsable estableció un apartado en el que desarrolló el marco constitucional, convencional, legal, reglamentario y jurisprudencial, que rige en materia de protección al interés superior de la niñez; identificó los preceptos normativos que consideró aplicables y expresó los argumentos encaminados a motivar su decisión.

Así, la autoridad responsable tuvo por acreditado que la conducta infractora vulneró los artículos 4 párrafo noveno de la Constitución; el artículo 16 de la Convención de los Derechos del Niño (y la Niña); 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 fracción II, 6 fracción I, 18, 76 y 77 de la Ley de la General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 4 letra B numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como los numerales 1, 2 incisos e) y f), 4 fracción I, 8 y 9 de los Lineamientos; **-lo cual no fue controvertido por la promovente-**.

En ese sentido, en la resolución impugnada se indicó que la actora, en su calidad de entonces candidata a la Alcaldía, postulada por los partidos políticos del Trabajo y Morena, en la red social Facebook publicó un video de treinta segundos en el que se apreciaban las imágenes de diversas personas infantiles.

El Tribunal local sostuvo que tuvo a la vista tres imágenes aportadas por la autoridad instructora y otras cuatro aportadas por la parte denunciante y en el caso, se tenía certeza de que la actora no contaba con la documentación establecida en los



Lineamientos respecto de la autorización de las personas que ejercieron la patria potestad de las personas menores, por lo que debía difuminar, ocultar o hacer irreconocibles a las personas infantes que aparecían en su propaganda.

La autoridad responsable ilustró y describió las imágenes motivo del procedimiento y estableció la coincidencia entre una fotografía aportada por la parte quejosa y lo descrito por la autoridad investigadora, lo que daba certeza al concatenarse entre sí, además de que la promovente **no había controvertido las imágenes, sino que se limitó a señalar que no eran identificables las personas infantes.**

Así, el Tribunal local señaló que de las dieciocho personas infantes que aparecían en la propaganda denunciada, se había cuidado la imagen de catorce personas menores, lo que salvaguardó su interés superior, sin embargo en dos de las imágenes del video denunciado se había omitido difuminar los rostros de cuatro personas infantes.



En ese tenor, en la resolución impugnada se sostuvo que para tener por acreditada la falta relativa al uso indebido de la imagen de personas infantes en propaganda político electoral, era suficiente que las personas menores fueran identificables y no se hubiese llevado a cabo el ocultamiento de sus rostros.

Desde el punto de vista del Tribunal local, aparecían en las imágenes del video denunciado, cuatro personas menores que podían ser identificadas, lo que trasgredía los Lineamientos, ya que la actora no había aportado los consentimientos respectivos.

Aunado a ello, el Tribunal local sostuvo que con base en el criterio de la Sala Superior en diversas resoluciones²⁶, para tener por acreditada la falta relativa al uso indebido de la imagen de personas infantes en propaganda electoral, era suficiente que las personas fueran identificables y no se hubiese llevado a cabo la difuminación de los rostros.

Asimismo, como se advierte de la resolución impugnada, en forma contraria a lo señalado por la actora, el Tribunal local sí realizó un análisis exhaustivo y general de los elementos necesarios para justificar la calificación de la responsabilidad y la sanción impuesta, como son los siguientes:

- **Bien jurídico tutelado.** Se explicó que las normas trasgredidas tienen como finalidad salvaguardar el interés superior de la infancia y la adolescencia, además de los derechos a la **imagen de cuatro personas infantes identificables en las imágenes publicadas en el video colocado en una red social.**

²⁶ Tales como SUP-REP-36/2018, SUP-REP-170/2018, SUP-REP-640/2018 y SUP-REP-650/2018.



- **Modo.** La indebida difusión del video en una red social en donde no se cuidó la identidad de personas infantes, ya que no se difuminaron sus rostros, lo que fue parte de la propaganda electoral de la actora como candidata a la Alcaldía, así como la omisión de acreditar la totalidad de la documentación prevista en los Lineamientos.
- **Tiempo.** La referida publicación ocurrió el dieciocho de abril, dentro del periodo de campaña del proceso electoral local (2020-2021) en esta Ciudad de México.
- **Lugar.** Se trató de un video publicado en el perfil social Facebook de la actora.
- **Singularidad.** Se trató de una sola infracción consistente en la vulneración al interés superior de la niñez.
- **Capacidad económica.** Mediante oficio la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del Instituto local remitió información relacionada con la capacidad económica de la actora.
- **Reincidencia.** La actora carecía de antecedente alguno que evidenciara que hubiera sido sancionada con antelación a los hechos denunciados por una conducta similar.
- **Lucro.** No se obtuvo un lucro cuantificable con la realización de la conducta sancionada.
- **Intencionalidad.** Se determinó el **carácter culposo** de la conducta infractora; porque, si bien se realizó la publicación de manera intencional en el perfil de la red social Facebook, no se contó con algún elemento que permitiera suponer que dicha difusión se realizó con pleno conocimiento de transgredir el interés superior de las personas menores y, con ello, sostener la intencionalidad o dolo en su actuar.

- **Tipo de infracción.** La infracción vulneró disposiciones constitucionales y convencionales que salvaguardan la imagen e integridad de la niñez.

Asimismo, el Tribunal local explicó que la conducta de la actora era grave ordinaria en atención al alcance del interés superior de la infancia y adolescencia, mientras que por los partidos que la postularon, era levísima, porque se faltó a su deber de cuidado respecto de los actos de su candidata.

De este modo, el Tribunal local calificó la gravedad de la falta e impuso la sanción que resultó efectiva para resarcir el daño causado, en relación con el valor infringido y que, además, resultaba ser la idónea para castigar esa conducta e inhibir su futura realización, dado que debía darse una protección reforzada de los derechos de la infancia y del alcance de su interés superior.

De lo anterior se puede advertir que la autoridad responsable sí valoró las circunstancias particulares del caso en concreto tomando en consideración una serie de elementos para graduar la responsabilidad e imponer la sanción, y analizó las conductas en cada caso, lo que hizo tomando en consideración los elementos probatorios y documentales del expediente del procedimiento.

Por ende, es **infundado** el argumento de la promovente en cuanto a que el Tribunal local no expresó los preceptos aplicables al caso concreto, ya que de la resolución impugnada se desprende el análisis efectuado y la individualización de las conductas imputables a las partes denunciadas, lo que no efectuó en forma dogmática, como dijo la actora.



En ese sentido, a juicio de esta Sala Regional tampoco asiste la razón a la promovente cuando narra que el Tribunal local actuó de forma incongruente y resolvió más allá de lo señalado en la queja que dio origen al procedimiento, ya que si bien en el escrito presentado por la parte quejosa se denunciaron diversas conductas²⁷, lo cierto es que parte de dicha denuncia giró en torno a la difusión de una videograbación en la red social Facebook en la que aparecían imágenes de personas menores de edad cuyos rostros no se habían ocultado ni difuminado, lo cual fue evidenciado no solamente con imágenes sino con el enlace electrónico a la página denunciada.

De ahí que en forma contraria a lo que señala la actora, de lo resuelto no se desprende la inclusión de elementos ajenos a la queja primigenia, ya que en todo caso, el análisis que efectuó el Tribunal local fue una concatenación de las imágenes descritas en la denuncia, con el “ACTA CIRCUNSTANCIADA DE DESAHOGO DE INSPECCIÓN RESPECTO DE LA LIGA <https://facebook.com/DoloresPadiernaOficial/videos/206879737565643>”²⁸ la cual fue coincidente respecto de la mencionada en el escrito de denuncia.

Al respecto, es **infundado** el argumento de la actora sobre la falta de valoración de los alegatos que vertió durante la instrucción del procedimiento, ya que tanto de su contestación como de tales alegatos²⁹ se desprende el reconocimiento de la existencia de tal página, y que aludió al tamaño de las imágenes, a la naturaleza frontal o panorámica de las fotografías e incluso

²⁷ Lo que ocasionó que se escindiera y se remitiera al Instituto Nacional Electoral porque se hicieron valer cuestiones relacionadas con el exceso en los límites de los gastos de campaña.

²⁸ Visible de las fojas 27 a 28 del Anexo Único remitido por el Tribunal local.

²⁹ Visibles a fojas 77 a 86, así como 118 a 120 del anexo antes citado.

la aparición incidental de las personas menores de edad, sin embargo omitió aportar alguna prueba que demostrara el cumplimiento de los Lineamientos.

Así, como se indicó, contrario a lo señalado por la actora, el Tribunal local explicó que los rostros de las personas menores de edad contenidas en las imágenes denunciadas incumplían los Lineamientos, sin que la sanción impuesta se sustentara respecto de aquellas que no fueran identificables, es decir, no se le sancionó respecto de aquellas personas menores de edad que no fueran identificables por aparecer de espaldas, tomas aéreas, o panorámicas, -en los términos señalados por la actora-.

En esa tesitura, respecto de las demás imágenes denunciadas en que las personas menores de edad sí eran identificables, esta Sala Regional coincide con lo indicado por la autoridad responsable, en cuanto a que, en términos de la normativa aplicable, en salvaguarda del interés superior de la niñez y su derecho a la intimidad, la actora como parte denunciada, debió difuminar los rostros de dichas personas o bien presentar los permisos o autorizaciones correspondientes, situación que no aconteció.

Desde esa perspectiva, no le asiste la razón a la promovente en el sentido de que no se acreditó la infracción porque las pruebas técnicas son medios de convicción imperfectos que pueden ser manipulables (y que solo eran imágenes en blanco y negro), ya que si bien es cierto que la parte quejosa ofreció las imágenes y señaló que fueron obtenidas de una red social -cuyo enlace asentó en su escrito- también lo es que la autoridad investigadora electoral verificó dicho enlace y accedió al



contenido del video denunciado.

Así, se tiene que tal como lo sostuvo el Tribunal local, se corroboró la coincidencia entre el contenido denunciado y lo descrito en el acta circunstanciada de verificación, en tanto que del video se desprendieron los siguientes enunciados:

“Bienestar de la niñez

Los niños y las niñas también son prioritarios por ello se diseñarán políticas públicas de apoyo nutricional y campañas de revisión pediátrica con la finalidad de garantizar un desarrollo saludable entre nuestros infantes y consolidar el bienestar de la niñez”

En tales condiciones, aun cuando las Salas de este Tribunal Electoral han sostenido que con base en la jurisprudencia 4/2014³⁰ de rubro: **PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN**, es necesaria la concurrencia de algún otro elemento de prueba que logre generar un grado de certeza sobre lo que se quiere acreditar, en la especie la verificación realizada por la instancia encargada de la sustanciación del procedimiento respecto de la identidad en el enlace y el contenido del video denunciado³¹, así como el reconocimiento hecho por la actora **fueron suficientes para tener por comprobada la existencia de la conducta denunciada.**

Desde esa perspectiva, el hecho de que en las diversas imágenes pudiera observarse la aparición incidental de personas menores edad, no eximía a la promovente de recabar

³⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, dos mil catorce, páginas 23 y 24.

³¹ El cual fue coincidente al aludir a la liga: <https://www.facebook.com/DoloresPadiernaOficial/videos/206879737565643>

los permisos o autorizaciones correspondientes, o bien de difuminar los rostros de quienes resultaban identificables en su totalidad.

Ello, porque la promovente debía actuar en términos del punto 15 de los Lineamientos y la jurisprudencia de la Sala Superior 20/2019 de rubro **PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. CUANDO APAREZCAN MENORES SIN EL CONSENTIMIENTO DE QUIEN EJERZA LA PATRIA POTESTAD O TUTELA, SE DEBE HACER IRRECONOCIBLE SU IMAGEN**³².

Esto es, si aparecían en su propaganda electoral -de manera directa o incidental- imágenes de personas menores de edad **que permitían su identificación**, se debía recabar por escrito el consentimiento de quien ejerciera la patria potestad o tutela o la persona autorizada por la normativa, y en caso de no tenerlo, se debía difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen, la voz o cualquier otro dato que haga identificable a las personas infantes o adolescentes, a fin de salvaguardar su imagen y, por ende, su derecho a la intimidad.

En ese sentido, en términos del punto 15 de los Lineamientos y la jurisprudencia 20/2019³³ de la Sala Superior, cuando la actora publicó en sus redes sociales imágenes o fotografías que incluyeron -o incidentalmente- a personas menores de edad que fueran identificables, tenía la obligación de recabar los permisos correspondientes o bien de difuminar sus rostros para efecto de protección de su imagen y derecho a su intimidad, lo que no sucedió en cuatro casos, como lo expuso el Tribunal local.

³² Ya citada.

³³ Ya citada.



Lo anterior era trascendente, ya que al tratarse de personas menores de edad, en todo momento **se debe actuar con extremo cuidado para favorecer la protección reforzada de los derechos de la infancia**, siendo conscientes del alcance del interés superior de la niñez.

De ahí que, a juicio de esta Sala Regional, sí se acreditó la infracción cometida por la actora como parte denunciada, y en el caso no es posible modificar la gravedad de la responsabilidad atribuida a la actora y tampoco de la sanción atribuida, como lo pretende, toda vez que **la conducta infractora transgredió normas constitucionales y el interés superior de la niñez**.

En tal razón, el Tribunal local sí atendió y valoró las circunstancias particulares del caso en concreto al imponer la sanción correspondiente, lo que no vulneró la presunción de inocencia de la actora, ya que en todo momento estuvo en potestad de alegar lo que estimara conveniente a su defensa o incluso, demostrar que sí había cumplido con los Lineamientos.

Luego, esta Sala Regional concluye que **fue correcta la determinación del Tribunal local en el sentido de calificar la gravedad de la responsabilidad como grave ordinaria y sancionar con una multa** a la actora, como consecuencia de la conducta consistente en la **omisión de difuminar o proteger la identidad de las personas menores de edad**.

Ello, sin que pase desapercibido que la actora no esgrime argumentos tendentes a desvirtuar de manera frontal la individualización de la multa que le fue impuesta ni la inscripción ordenada en el catálogo de personas infractoras del Tribunal local.

En las relatadas condiciones, al no asistir la razón a la promovente lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

Notifíquese por correo electrónico a la promovente y al Tribunal local; **por estrados** a demás personas interesadas.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones; con el voto en contra del magistrado José Luis Ceballos Daza, quien emite voto particular, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y **da fe**.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA RESPECTO DEL JUICIO DE LA CIUDADANÍA IDENTIFICADO CON LA CLAVE SCM-JDC-2385/2021.

1. Posicionamiento en particular.

Dado que la sentencia mayoritaria **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, dentro del expediente **TECDMX-PES-234/2021** y **acumulado,**



respetuosamente formulo **voto particular** porque desde mi perspectiva debió **modificarse** la sentencia impugnada en el sentido de que, en el caso, no se debió dejar intocada la orden decretada en el acto controvertido, relativa a que se inscribiera a la actora en el Catálogo de personas Sancionadas del órgano jurisdiccional local responsable.

2. Razones que sustentan el presente voto particular.

En principio, cabe precisar que, **coincido esencialmente con la propuesta de validar la determinación de la autoridad responsable en el sentido de que la parte actora infringió la normativa electoral**, dado que ha sido contundente la línea de interpretación que ha seguido el Tribunal Electoral; entre otros, en los precedentes **SUP-REP-38/2017** y **SUP-REP-36/2021** con relación al valor que corresponde al interés superior de la niñez y a la protección reforzada que merecen infantes y adolescentes para el desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos, específicamente, en lo que concierne a la propaganda política electoral.

Un resguardo eficiente de los derechos que corresponden a las personas menores de edad, es sin duda una posición jurisdiccional que participa de una vocación firme, en el sentido de que el esquema de comunicación política electoral sea especialmente cuidadoso y deferente en torno a ese segmento de la sociedad y con ello, coadyuve a la formación de una democracia incluyente y respetuosa de los derechos humanos, especialmente respecto de aquellas personas que están en una particular situación, que exige un reforzamiento sólido de sus derechos.

Lo anterior ha sido refrendado por esta Sala Regional en precedentes destacados como los que corresponden a los expedientes

SCM-JDC-2127/2021 y SCM-JDC-2328/2021.

No obstante lo anterior, considero que en el presente asunto, esta Sala Regional también debe profesar un reconocimiento y respeto especial a la coherencia de sus decisiones judiciales, sobre todo, cuando en sentencias anteriores, este órgano jurisdiccional federal se ha pronunciado respecto de un aspecto de inconstitucionalidad y/o convencionalidad que por su naturaleza tiene un impacto general y que por tanto, no puede limitar sus efectos de manera restringida hacia un caso concreto, sino que de manera natural involucra una trascendencia con un grado mayor de generalidad.

Ello, porque más allá de que el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija un ámbito de competencia para las Salas del Tribunal Electoral, consistente en la posibilidad de inaplicar leyes electorales que contravengan al documento fundamental y especifica que esa tutela es para casos concretos, lo cierto es que esa circunstancia no debe traducirse en desatender el alcance real de las decisiones judiciales, acorde con los parámetros de cada caso, ponderando incluso que en algunos supuestos es materialmente inexacto que una sentencia pueda favorecer únicamente a quienes tuvieron la atingencia de plantear una irregularidad constitucional concreta, sino que de manera natural debe favorecerse incluso a quienes no instaron la acción jurisdiccional y por supuesto, a quienes si ejercieron el derecho de acción pero no plantearon la irregularidad constitucional de manera específica.



Al respecto, es de considerar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abordado en múltiples precedentes el análisis de los alcances que corresponden al control convencional *ex officio*.

Entre los diversos tópicos que ha examinado ha hecho emerger la existencia de otro concepto fundamental que es el **efecto útil de las sentencias**.

En ese tenor, ha encontrado la necesidad de realizar un balance o ponderación entre la conveniencia de exigir a las partes la formulación de planteamientos concretos para hacer valer una inconvencionalidad, pero reconociendo que esa forma de control no puede ejercerse en todos y cada uno de los casos, sino que se deben considerar *otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de este tipo de acciones*.

Así lo dispuso en la sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, en cuyo numeral 128 señaló:

*128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. **Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones***

o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.

La perspectiva del órgano de jurisdicción interamericano evidencia que es el juzgador o juzgadora, a quien corresponde evaluar la posibilidad de que una sentencia que declara un punto de inconstitucionalidad o inconvencionalidad pueda favorecer o no, en un caso ulterior, a aquella persona o personas que, sin invocar el propio agravio concreto, están en las mismas condiciones normativas, pero sobre todo materiales, de quienes obtuvieron a su favor la declaratoria.

Es decir, en la visión interamericana se reconoce la posibilidad de que el control convencional *ex officio* no llegue al grado de instaurar una exigencia sumamente rigurosa para los planteamientos de las partes, es decir, que eleve de manera desmedida el principio de estricto Derecho, de tal modo que se haga nugatoria la protección judicial a las partes, o peor aun que se genere un desequilibrio o afectación al principio de igualdad jurídica ante situaciones idénticas frente al orden normativo.

Por supuesto, sin que ese ejercicio anule de manera tajante algunas exigencias de admisibilidad o procedencia que son en muchos casos necesarias para dotar de funcionalidad al sistema jurídico de que se trate, lo cual debe ser ponderado por las y los impartidores de justicia atendiendo a la naturaleza de la inconstitucionalidad o inconvencionalidad detectada.

En el orden jurídico nacional existen algunos ejemplos de que los medios de control constitucional no han desatendido esa



forma necesaria de protección, como acontece verbigracia en el juicio de amparo, cuando en el artículo 79 de la ley que rige esa materia se establece una hipótesis de suplencia de los conceptos de violación o agravios cuando el acto reclamado se *funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los plenos regionales.*

El citado precepto acota también lo siguiente: *La jurisprudencia de los plenos regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes.*

La disposición anterior revela que en los mecanismos de protección constitucional no debe soslayarse la necesidad de otorgar al esquema de protección constitucional y convencional una coherencia funcional, pero a la vez un respeto fundamental a la igualdad jurídica, la cual no únicamente tiene un alcance sustantivo sino que en algunos supuestos trasciende eminentemente al ámbito procesal.

También en la materia electoral se ha forjado una figura jurídica que permite una valoración de esa naturaleza, a partir de la cual, es dable analizar la viabilidad de los efectos de una sentencia respecto de personas que inclusive, no acudieron a la acción jurisdiccional, pero que de algún modo están en una situación jurídica y material idéntica que los accionantes que sí se vieron favorecidos por una ejecutoria, por lo que no sería dable asumir respecto de ellos una posición diferente, sin generar un trato desigual de frente el ámbito constitucional o convencional de que se trate.

En la sentencia emitida por la Sala Superior en el juicio **SUP-JDC-1078/2020** se estableció en la parte conducente lo siguiente:

En cuanto a los efectos que debe dársele a los fallos como el que ahora nos ocupa, debe apuntarse que pueden diferenciarse en función de los sujetos respecto de los cuales trascienden y la clase de derechos que se tutelan.

De esa suerte tenemos sentencias: a) con efectos erga omnes, producto del control abstracto de normas contenidas en actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos, proyectos de ley o tratados que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, b) sentencias con efectos inter partes, las cuales deciden acciones de tutela, y solo afectan las situaciones particulares de los sujetos que intervienen en el proceso, y c) con efectos inter comunis, en las cuales los efectos de las órdenes impartidas tienen un alcance mayor al meramente inter partes.

Respecto al primer grado de modulación (efectos erga omnes), es de resaltar que el fallo judicial se proyecta no sólo entre quienes son parte en el proceso, sino que también produce efectos frente a terceros que resultan de alguna manera indirectamente beneficiados por la decisión, a partir de la existencia de una declaratoria general de inconstitucionalidad.

En lo que hace al segundo (inter-partes), es de apuntar que está estrechamente vinculado con el denominado principio de relatividad de las sentencias, el cual consagra el postulado de que los efectos de un eventual fallo protector, sólo debe generar sus efectos al caso concreto sobre quien accionó el aparato judicial, sin poder beneficiar a sujetos distintos a aquél.

En dicho tenor, tratándose de la inaplicación de normas, la disposición declarada inconstitucional, en un tema de control concreto, sólo puede ser inválida para el sujeto que la cuestionó, por lo que seguirá surtiendo sus efectos y gozar de validez respecto de aquellos que no fueron objeto de la protección constitucional.

Por lo que hace al último (inter comunes), es de mencionar que respecto a las sentencias de



tutela, aunque tienen efectos inter partes, ello no se opone a los efectos vinculantes de las mismas, no puede aplicarse a otros casos que reúnan las mismas circunstancias de hecho relevantes.

En efecto, existen circunstancias en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes.

Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes.

Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración, tanto del derecho fundamental del tutelante, como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice, paradójicamente, en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran frente a la autoridad, en condiciones comunes a las del particular accionado.

Bajo ese enfoque, la Sala Superior ha seguido de manera cautelosa esa línea de interpretación, ponderando fundamentalmente cada caso concreto, pero ha logrado trazar una guía elemental a partir de lo sostenido en la tesis LVI/2016 de rubro: **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.”**

En ese criterio destacan algunas pautas fundamentales, no limitativas de valoración:

- Que se trate de personas en la misma situación jurídica;
- Que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Federal o Tratados Internacionales;
- Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, y
- Que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.
- Lo anterior, porque de estimar que los efectos de la inaplicación se circunscribirían a los promoventes de los medios de impugnación, se produciría una vulneración a otros principios y derechos fundamentales, como son los de igualdad y no discriminación.

Dicha forma de interpretación y adecuación de los efectos de las sentencias es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados parte de este instrumento internacional, en el sentido que los Estados se deben comprometer a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.



A su vez, en consonancia con la postura de la Sala Superior, esta Sala Regional también ha adoptado esa posibilidad en algunos supuestos concretos como aconteció en el **SCM-JDC-72/2021**.

De acuerdo a lo anterior, en mi perspectiva, nos encontramos ante un supuesto concreto en el cual es patente que esta Sala Regional, para alcanzar una congruencia fundamental con lo que dispuso en las resoluciones dictadas el cuatro de marzo de dos mil veintidós, en los medios de impugnación **SCM-JDC-2331/2021** y **SCM-JDC-2338/2021**, y para garantizar un efecto igualitario de su determinación, lo conducente es que en el presente medio de impugnación se ordene la modificación de la resolución impugnada, para el único efecto de que la aquí accionante no sea incluida en el catálogo de personas sancionadas del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, al menos, mientras no se hayan cumplimentado dichas ejecutorias y por tanto, prevalezca la característica de inconstitucionalidad que se detectó en el catálogo correspondiente.

Lo anterior, porque no resultaría razonable ni mucho menos equitativo que en el caso particular no se otorgara un favorecimiento concreto a la justiciable y le sean vulnerados sus derechos a su dignidad, reputación e imagen, con base en un catálogo que al menos en su forma de funcionamiento actual es inconstitucional.

Para explicar lo anterior, es preciso considerar que el efecto de tales sentencias no se circunscribió de manera tajante a un acto individualizado o concreto, sino que, identificando el carácter

funcional del catálogo advirtió explícitamente la necesidad de proveer lo necesario para asumir una decisión judicial integral.

A continuación, se transcribe en lo que interesa las sentencias precitadas.

(...)

En ese sentido, si se ha determinado que la inscripción del actor deviene inconstitucional, fundamentalmente por el estado actual del catálogo y la forma como se viene aplicando, lo conducente es ordenar al tribunal responsable, que en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias y preservando su autonomía normativa, proceda a realizar los ajustes necesarios a efecto de que se cumplan con los alcances constitucionales perseguidos con su establecimiento e instrumentación, pero de manera consonante se resguarden los derechos de las personas inscritas, a que no se trastoque la buena fama, honor y reputación de las personas inscritas.

Bajo esa tesitura, en el apartado de efectos de la presente resolución se establecerán las directrices que habrá de seguir el Tribunal local para superar la inconstitucionalidad decretada por esta Sala Regional.

(...)

*Al respecto, la Sala Regional considera necesario **ordenar al Tribunal local que en un plazo de treinta días hábiles ordene y diseñe la emisión de un nuevo catálogo interno, el cual permita cumplir con los fines de ordenación, sistematización e identificación de las infracciones que se comentan, para lo cual revelará un finalidad funcional en lo tocante a los efectos de la individualización de las sanciones, permitiendo advertir de manera concreta las condiciones o circunstancias que rodearon a la conducta de las personas infractoras inscritas.***

*De manera concomitante a lo anterior, también resulta **conducente ordenar al Tribunal local que omita indicar en sus resoluciones sancionatorias la orden concreta de la inscripción de los sujetos que resulten sancionados por la violación de la normativa electoral.***

Lo anterior porque esa orden concreta que se replica en cada una de las sentencias donde se establece una infracción, indiscutiblemente genera la percepción de ser una sanción adicional a las decretadas en cada caso, motivo por el cual, deberá



*de prescindirse de incluir esa orden en los resolutivos de las sentencias correspondientes.
(...)*

En ese orden, si en el caso que se está analizando, la autoridad responsable determinó que la actora debía ser inscrita en el Catálogo de Personas Sancionadas, es posible afirmar que estamos en presencia de una situación idéntica a la que se observó en aquellos precedentes.

Y si la inconstitucionalidad que se estableció se basó en la publicidad de dicho catálogo, es posible afirmar que la inclusión ordenada en el caso concreto revela el mismo vicio de inconstitucionalidad y no podría ser soslayado por esta Sala Regional bajo la consideración de que la actora no formuló agravio respecto de ese punto, menos aún, porque sí hubo un ejercicio del derecho de acción para controvertir la afectación producida con la sanción impuesta, esto es, sin que estemos en presencia de una **carencia de una acción judicial** sino en todo caso, en un examen sobre **la suplencia del concepto de violación o agravio correspondiente**.

Por tal motivo es que, a pesar de que la actora no endereza ningún agravio para controvertir o solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de su inscripción en el señalado Catálogo, lo cierto es que los efectos ordenados mediante las sentencias **SCM-JDC-2331/2021** y **SCM-JDC-2338/2021** y acumulado cobran vigencia y resultan vinculantes para el medio de impugnación que se resuelve.

En ese sentido, considero que debe **modificarse** la resolución impugnada para que quede sin efectos la orden de la inscripción

SCM-JDC-2385/2021

de la actora al Catálogo de Personas Sancionadas, puesto que, como se señaló, existen precedentes en donde se ha decretado que esta herramienta es inconstitucional.

Sumado a lo anterior, se advierte que el plazo concedido al Tribunal local para ordenar diseño e implementación de un nuevo catálogo que cumpla con los extremos que la Constitución federal exige, no se ha agotado, es decir, que la autoridad responsable sigue realizando las labores y acciones conducentes para cumplir con lo resuelto en las sentencias dictadas en los medios de impugnación **SCM-JDC-2331/2021** y **SCM-JDC-2338/2021** y acumulado.

De ahí que lo conducente -desde mi consideración- es ordenar que se **modifique** la sentencia impugnada a fin de que la parte actora no sea inscrita a un Catálogo que ha sido declarado inconstitucional por esta Sala Regional.

Esas son las razones que formulo con relación al presente asunto y los efectos que a mi juicio corresponden, las cuales me llevan a apartarme de la decisión de la mayoría y emitir el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-2385/2021

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral³⁴.

³⁴ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.