

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SUP-JRC-191/2016

**ACTOR:** MORENA

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

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SECRETARIOS:** MIGUEL ÁNGEL  
ROJAS LÓPEZ Y NANCY  
CORREA ALFARO

Ciudad de México, a primero de junio de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, promovido por MORENA, a fin de controvertir la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave TEEP-AE-009/2016, en la cual declaró la existencia de la infracción atribuida a Morena y le impuso una amonestación pública con motivo de la propaganda electoral a favor de su candidato a Gobernador en el proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis en la entidad federativa, y;

**R E S U L T A N D O**

**I. ANTECEDENTES.** De la narración de hechos que el accionante hace en su escrito de demanda, así como de las

constancias que obran en autos del juicio al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

**1. Inicio del proceso electoral local.** El veintitrés de noviembre de dos mil quince, dio inicio el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), para la elección de Gobernador en el Estado de Puebla.

**2. Denuncia.** El veintidós de marzo de dos mil dieciséis, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, presentó en la Oficialía de Partes de ese Instituto, denuncia en contra de Morena y de Abraham Quiroz Palacios, candidato a Gobernador de esa entidad federativa postulado por el citado partido político, por supuestos actos anticipados de campaña.

En el escrito de denuncia el quejoso solicitó se dictaran medidas de apremio para borrar las bardas que contenía la propaganda presuntamente irregular.

La aludida denuncia fue radicada en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SE/ESP/PAN/013/2016.

**3. Medida cautelar.** El dos de abril siguiente, la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado aprobó la adopción de la medida cautelar y ordenó al

candidato, Abraham Quiroz Palacios, y a MORENA que retiraran de inmediato la propaganda política denunciada.

**4. Remisión de expediente para resolución.** Una vez sustanciado el procedimiento, el mencionado órgano administrativo local remitió al Tribunal Electoral del Estado de Puebla el expediente respectivo para la resolución del asunto.

**5. Resolución impugnada.** El dos de mayo de dos mil dieciséis, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla emitió resolución en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente TEEP-AE-009/2016, cuyos puntos resolutivos, en lo que interesa, son al tenor siguiente:

“... ”

RESUELVE:

**PRIMERO.** Se acredita la existencia de la infracción atribuida al partido político nacional MORENA.

...

**TERCERO.** Se impone al partido político nacional MORENA una sanción consistente en **amonestación pública.**

...”

**III. Juicio de revisión constitucional electoral.** El seis de mayo de dos mil dieciséis, Morena promovió juicio de revisión constitucional electoral, a fin de impugnar la determinación precisada en el numeral que antecede.

**IV. Recepción de expediente en Sala Superior.**

Mediante oficio identificado con la clave TEEP-PRE-234/2016, recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el nueve de mayo del presente año, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla remitió la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, así como el correspondiente informe circunstanciado.

**V. Turno a ponencia.**

El propio nueve de mayo, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-JRC-191/2016** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Radicación, admisión y cierre de instrucción.**

En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente al rubro indicado, admitió a trámite la demanda, y declaró cerrada la instrucción.

**C O N S I D E R A N D O S**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial

de la Federación; 86, párrafo 1 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo anterior, porque Morena promueve el juicio de revisión constitucional electoral al rubro identificado, a fin de controvertir una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en la cual declaró la existencia de la infracción atribuida a Morena y le impuso una amonestación pública con motivo de la propaganda electoral contenida en pinta de bardas ubicadas en siete municipios de esa entidad federativa, por constituir actos anticipados de campaña a favor de su candidato a Gobernador.

**SEGUNDO. Estudio de procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**1. Forma.** La demanda cumple los extremos del artículo 9, párrafo 1, de la citada ley de medios de impugnación, dado que se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en ella se hace constar el nombre y firma de quien promueve en nombre de Morena; se identifica el acto impugnado; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios y preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien actúa en nombre y representación del instituto político.

**2. Oportunidad.** Se estima colmado el requisito establecido en el artículo 8, de la ley de medios de impugnación en consulta, puesto que de las constancias que obran en autos se advierte que la resolución impugnada fue notificada al ahora actor el dos de mayo de dos mil dieciséis.

De ese modo, si el escrito de demanda se presentó el seis del citado mes y año, es evidente que el juicio se promovió dentro del plazo legal de cuatro días establecido en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Legitimación y personería.** En el caso se cumple con el requisito en cuestión, ya que el juicio de revisión constitucional electoral lo promueve un instituto político nacional como lo es Morena.

Asimismo, el señalado ente político promueve el juicio por conducto de Luis Fernando Jara Vargas, en su carácter de representante propietario de Morena ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, tal y como se desprende de la certificación suscrita por la Secretaria Ejecutiva del citado Consejo, por lo que en términos del artículo 88, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se acredita su personería.

Además, la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado, le reconoce la calidad con que se ostenta.

**4. Interés jurídico.** El actor tiene interés jurídico para promover el presente juicio de revisión constitucional electoral, porque combate una resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, que estima adversa a sus intereses, ya que le impuso una amonestación pública con motivo de la propaganda electoral contenida en pinta de bardas ubicadas en siete municipios de esa entidad federativa, por constituir actos anticipados de campaña a favor de su candidato a Gobernador.

De ahí, que el partido político promovente tenga interés jurídico, con independencia de que le asista o no la razón en el fondo de la *litis* que plantea.

**5. Actos definitivos y firmes.** El requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se satisface en la especie, porque contra la sentencia impugnada no está previsto ningún medio de impugnación en la legislación local, ni existe disposición o principio jurídico del cual se desprenda competencia a alguna autoridad del Estado de Puebla para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar el acto impugnado.

**6. Violación a preceptos de la Constitución Federal.** Este requisito también se colma en la especie, ya que el partido político actor señala que la resolución controvertida vulnera lo

dispuesto en los artículos 6, 7, 14, 16, 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe precisar que este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un elemento de procedencia y no como el resultado del análisis de los agravios propuestos por el impugnante, en virtud de que ello implicaría entrar al fondo del asunto; consecuentemente, debe estimarse satisfecho cuando, como en el caso, se hacen valer agravios en los que se exponen razones dirigidas a demostrar la afectación a tales preceptos constitucionales.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 02/97 de la Sala Superior, bajo el rubro: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B) DE LA LEY DE LA MATERIA”**.

**7. Violación determinante.** También se encuentra satisfecho este requisito porque el partido político actor expresa diversos argumentos con los que pretende evidenciar la ilegalidad de la sentencia emitida el dos de mayo del año en curso, por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, al haber declarado la existencia de las violaciones atribuidas al propio partido político e imponerle una amonestación pública con motivo de la propaganda electoral contenida en pinta de bardas ubicadas en siete municipios de esa entidad, que constituyen actos anticipados de campaña a favor de su candidato a



Gobernador, por lo que implica una violación sustancial que resulta determinante para el adecuado desarrollo del proceso electoral local ordinario.

En este sentido, la eventual imposición de una sanción puede mermar el desarrollo de sus actividades ordinarias o, simplemente, afectar su imagen frente al electorado, en tanto que puede identificarse como infractor de la normativa electoral, lo que evidentemente influiría en el desarrollo del proceso electoral en curso.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 12/2004, de esta Sala Superior, cuyo rubro es: **“VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SE CUMPLE ANTE LA POSIBLE AFECTACIÓN EN LA IMAGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.”**

**8. La reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.** Con relación al requisito contemplado en los incisos d) y e), del artículo 86, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, toda vez que lo que pretende el partido demandante es que se revoque la resolución del Tribunal Electoral responsable, y como consecuencia, la amonestación pública que le fue impuesta, en virtud de que en el caso concreto no existe un plazo fatal que pudiera imposibilitar la mencionada reparación.

Al estar satisfechos los requisitos tanto generales como especiales exigidos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, corresponde realizar el estudio de los motivos de agravio planteados por el instituto político inconforme.

**TERCERO. Resumen de agravios.** El instituto político recurrente en su escrito de demanda aduce los siguientes motivos de disenso:

1. La resolución impugnada transgrede el principio de legalidad y certeza, ya que el tribunal responsable realizó una interpretación incorrecta de los artículos 216, 226, 226 bis, 388 y 389, del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, porque la responsable impuso una sanción por una conducta no tipificada, ya que los numerales referidos aunque refieren a los actos anticipados de campaña, el enunciado normativo en ningún momento fija los supuestos para considerar actualizada la falta, por lo que estima que, debió aplicarse a su favor el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*.

2. La inexacta aplicación del artículo 226, del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, por parte del Tribunal responsable porque indebidamente consideró que la propaganda objeto de denuncia tiene fines proselitistas, cuando, a su juicio, la misma no está orientada a dar a conocer

a sus candidatos o sus propuestas, tampoco promovió el voto a favor de algún candidato registrado, máxime que el registro correspondiente fue hasta el dos de abril de la presente anualidad.

Además, refiere que, del emblema de Morena, así como las figuras y nombre de militantes “destacados” del partido no se desprende propuesta o cargo de elección popular por el que compite.

Señala que el nombre de Abraham Quiroz junto con la leyenda de Promotor de la Soberanía Nacional no tiene relación con las campañas electorales.

**3.** Falta de exhaustividad de la autoridad responsable ya que omitió pronunciarse sobre los planteamientos consistentes en que la legislación aplicable para determinar actos anticipados de campaña es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ser ésta la que contiene una definición taxativa de las conductas prohibidas.

También alude a que el tribunal responsable omitió pronunciarse en que los principios del derecho penal son aplicables en el derecho administrativo sancionador electoral, los cuales le favorecen, en ese contexto, asegura que los actos anticipados de campaña no deben contener llamados implícitos al voto, en virtud de que deben ser explícitos. Por lo que, alega que si en el caso concreto no existía un llamado explícito se

encontraba en el supuesto de propaganda política y en ejercicio de la libertad de expresión.

Considera indebido que el tribunal local aplicara por analogía el artículo 216, párrafo 2, de la ley electoral local, ya que el tribunal señaló que se trataba de actos anticipados de campaña, cuando ni si quiera actualizaba el supuesto de actos de campaña.

4. Sostiene que la autoridad jurisdiccional local de forma arbitraria determinó que el enjuiciante fue el autor de la propaganda denunciada, ya que no es factible fincar responsabilidad a partir de una presunción.

**CUARTO. Consideraciones de la resolución impugnada.** Previo a dar contestación a los agravios, se estima pertinente sintetizar las consideraciones que rigieron el fallo impugnado.

El tribunal electoral local refirió que, de acuerdo con los elementos probatorios que obraban en el expediente, tenía por acreditada la existencia de la propaganda denunciada consistente en veintiún bardas en siete municipios del Estado de Puebla, entre el veintidós y el treinta de marzo del presente año.

De la revisión de las características gráficas de la propaganda denunciada, determinó que generaban la convicción de que se trataban de actos proselitistas vinculados

a MORENA, puesto que la propaganda contenía los siguientes elementos:

- El emblema de MORENA.
- En algunas fotografías, la imagen y el nombre del candidato Abraham Quiroz, acompañada de la imagen de Andrés Manuel López Obrador.
- La frase: "Promotor de la soberanía nacional".

Asimismo, señaló que los días en los cuales la autoridad administrativa había constatado la existencia de las bardas denunciadas fue el veintiocho y veintinueve de marzo, que de acuerdo con el cronograma de actividades aprobado por el instituto estatal electoral, correspondía al periodo de intercampana, el cual comprendió del cuatro de marzo al dos de abril de dos mil dieciséis.

Por lo que, del análisis de las características gráficas de las bardas pintadas y del periodo en el que fue encontrada, concluyó que revelaban actos anticipados de campana ya que contenían el emblema del partido político, el nombre e imagen de su candidato, así como la de su presidente del Comité Ejecutivo Nacional y una leyenda que tenía implícitamente la finalidad de presentarlo como una opción política en el proceso electoral ordinario local que no era propio de lo que pueden difundir los partidos políticos en periodo intercampana, en el

que la propaganda debe ser genérica, sin contener nombres de candidatos o llamado al voto.

A lo anterior, exceptuó una barda con el nombre del partido político mencionado, que la consideró genérica.

Por cuanto hace a la atribuibilidad, determinó que de las propias manifestaciones se desprendía que las bardas fueron pintadas por el instituto político en mención, y por el tiempo en que se realizó tal conducta, dio lugar a la comisión del acto anticipado de campaña, inobservando el contenido del artículo 388, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Lo anterior, en razón de que MORENA no desconoció, en la instrucción ni en la audiencia de pruebas y alegatos, la autoría de las bardas, y que por el contrario se centró en señalar que su contenido no tenía el carácter de propaganda electoral. También, refirió no se le podía atribuir la conducta considerada ilegal al candidato a Gobernador porque además de que éste negó su responsabilidad y desconoció la existencia de la propaganda denunciada, en el expediente no obraba documento alguno que indicara lo contrario.

Finalmente, una vez examinado el bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la pluralidad de la falta, así como el contexto fáctico y medios de ejecución, y que no existió beneficio o lucro ni reincidencia, calificó como

levísima la conducta e impuso como sanción una amonestación pública al partido político.

Asimismo, confirmó la medida cautelar decretada el dos de abril de la presente anualidad, por la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de Puebla, que ordenó el retiro inmediato de la propaganda política denunciada.

**QUINTO. Estudio de fondo.** El accionante pretende que se revoque la resolución impugnada ya que contraviene los principios de legalidad y certeza.

Los temas planteados en sus conceptos de agravios son los siguientes:

1. Ausencia del tipo administrativo, con el cual se relacionan los siguientes motivos de inconformidad:
  - La ley aplicable era la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ser la que contempla una definición exacta de la conducta.
  - Indebida aplicación analógica de un artículo de la ley comicial local.
2. Naturaleza de la propaganda.
3. Autoría de las bardas.

Lo anterior, conforme al criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, cuyo rubro es

al tenor siguiente: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

En ese sentido, los tópicos señalados serán analizados en el orden expuesto.

**1. Ausencia del tipo administrativo.**

El partido político enjuiciante sostiene que en la legislación local no existe una norma que tipifique la conducta de actos anticipados de campaña, y que incorrectamente aplicó por analogía el artículo 216, de la ley electoral local.

La Sala Superior considera **infundado** el concepto de agravio en atención a lo siguiente.

El Tribunal Electoral del Estado de Puebla determinó que el partido político infringió los artículos 216, 226, 226 bis, 388, fracción IV, y 389 bis, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, ya que las bardas denunciadas acreditaron la actualización de actos anticipados de campaña.

En este sentido, la Sala Superior considera que fue ajustado a Derecho que el Tribunal responsable tuviera por acreditada la existencia de la infracción atribuida a MORENA, ya que la normativa referida contiene elementos que son característicos de la propaganda del periodo de campaña, y por



tanto, susceptibles de configurar actos anticipados de campaña, como se demuestra a continuación.

Las normas referidas establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 216.- La campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, las coaliciones, en su caso, y los candidatos registrados para la obtención del voto.

ARTÍCULO 226.- Propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, las coaliciones, en su caso, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, propiciando la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

ARTÍCULO 226 BIS.- Se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.

ARTÍCULO 388.- Son infracciones de los partidos políticos al presente Código:  
(...)

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

ARTÍCULO 389.- Son infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

I.- Realizar actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

Del contenido de los preceptos trasuntos se desprende que constituyen infracciones al Código electoral estatal la realización anticipada de actos de precampaña o campaña por

parte de los partidos políticos, así como de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección.

Los actos de campaña se definen como el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, las coaliciones, en su caso, y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Por su parte, la propaganda electoral es entendida como el conjunto de expresiones por diversos medios, como impreso, audios o expresiones, **durante la campaña electoral**, que producen y difunden los partidos políticos, coaliciones o candidatos o simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Asimismo, los artículos promocionales utilitarios son aquellos que tienen por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

Además, impone a los partidos políticos, precandidatos y candidatos el deber de observar las disposiciones previstas en el código comicial local en materia de precampañas y campañas electorales atribuible a los propios partidos.

Por su parte, el artículo 217, del código comicial, establece que las campañas electorales de los candidatos registrados, podrán dar inicio al día siguiente de concluida la sesión de registro de candidatos que efectúe el Consejo Electoral competente, debiendo concluir tres días antes de la jornada electoral.

En ese tenor, el dos de abril de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla aprobó el acuerdo CG/AC-041/16, por el que resolvió sobre diversas solicitudes de registro de candidatos (entre ellas las correspondientes a Gobernador de la entidad, presentadas por los partidos políticos y coaliciones, para el proceso electoral estatal ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis).

Por tanto, de la interpretación de los artículos 216, 217, 226, 388, fracción IV y 389, fracción I, 143, 174 y 175, del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, se colige que la propaganda de campaña va dirigida a la ciudadanía en general y se caracteriza por alentar o desalentar el apoyo a determinada candidatura; mientras que los partidos políticos, dirigentes, precandidatos que buscan la postulación, en su calidad de sujetos activos en la elección de que se trate, tienen el deber jurídico de atender a los plazos y obligaciones fijadas en la normativa local, por lo que, entre otras cuestiones, deben abstenerse de hacer proselitismo, ello con la finalidad de no trastocar el bien jurídico que tutela la norma que es la equidad en la contienda.

De ahí que no le asista la razón al partido político actor de que en la legislación local no existe una norma que tipifique la conducta de actos anticipados de campaña.

En ese contexto, también deviene infundado su aseveración de que la responsable incurrió en una violación al no aplicar en su favor los principios desarrollados por el Derecho Penal, en específico el principio consistente en que no

se puede reprochar legalmente alguna conducta ni imponerse sanción que no esté establecida en la ley [*nullum crimen, nulla poena, sine lege*], lo que encuentra sustento en el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, porque como ha quedado demostrado, la legislación electoral estatal establece los supuestos para considerar determinado acto como anticipado de campaña, los cuales, son considerados como un ilícito, falta o infracción a la normativa.

De esa forma, no es contrario al principio de legalidad y de exacta aplicación de la ley, el hecho de que la legislación local prevea como una infracción a la ley los actos anticipados de campaña, sin que explique específicamente qué se entiende por éstos, ya que en un diverso precepto se establece lo que son las campañas y, por consecuencia, un acto de esa naturaleza.

En esas condiciones, no se vulnera el principio de taxatividad ni de seguridad jurídica, toda vez que el gobernado puede conocer con precisión cuál es la conducta prohibida, en razón de que el artículo 216, del código, contiene los elementos necesarios para advertir cuándo, quiénes y en qué consiste la conducta antijurídica, puesto que un acto anticipado de campaña, implica acciones “adelantadas”, “previas” o “anteriores” a las campañas, las cuales se definen en el precepto referido.

Además, tampoco le asiste razón al enjuiciante cuando sostiene que la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral era la aplicable, por contener una definición de actos anticipados de campaña; ya que, parte de la premisa inexacta de que en la ley local no está prevista esa prohibición jurídica.

Consecuentemente, fue apegado a Derecho que el tribunal estatal electoral examinara la propaganda denunciada a la luz de lo que establecen tales artículos ya que en ellos se contiene la normativa jurídica tipificadora, así como el destinatario de ésta, sin que esto implicara una aplicación analógica porque en el caso existe expresamente la falta en comento, de ahí que el agravio relativo a la ausencia de la conducta ilícita relativa a los actos anticipados de campaña, devenga **infundado**.

## **2. Naturaleza de la propaganda.**

El partido político alega que las bardas por las cuales fue sancionado, son de carácter político y no electoral, puesto que no exponen a algún candidato registrado ni hacen referencia a una contienda electoral o llamado al voto.

Además, refiere que el nombre de Abraham Quiroz en las bardas, aparece junto con la leyenda de “Promotor de la Soberanía Nacional”, que es un nombramiento interno que no guarda relación con las campañas electorales.

De acuerdo con lo que establece el numeral 226, del Código comicial local, 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**, las

coaliciones, en su caso, los candidatos registrados y sus simpatizantes **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas**, propiciando la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional ha señalado que **la propaganda política es la que se transmite con la finalidad de divulgar contenidos de carácter ideológico y tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas**; en tanto que la **propaganda electoral es la que se difunde para promover ante la ciudadanía una candidatura, partido o coalición para colocarlo en las preferencias electorales**.

Así, se toma en cuenta que **la propaganda política de un partido tiene como objetivo principal difundir su postura ideológica, circunstancia que implica que este tipo de publicidad se encuentre focalizada a la imagen del partido político y a sus postulados esenciales contenidos en sus documentos básicos**, como es el caso de la declaración de principios y programa de acción, así como en la manifestación de ideas o críticas propias del contexto político para propiciar el debate en esta materia.

En el caso concreto, la propaganda analizada por el tribunal electoral local y por la cual determinó sancionar al partido político, es la siguiente:











En las imágenes insertas, se aprecia el rostro de Abraham Quiroz, así como el de Andrés Manuel López Obrador, con el emblema del partido político MORENA, junto con el mensaje de “Promotor de la Soberanía Nacional”.

Sobre lo cual, este órgano jurisdiccional considera que, contrario a lo manifestado por el actor, fue correcta la determinación del tribunal responsable de considerar que las bardas denunciadas constituían propaganda electoral, en razón de que contienen la imagen del entonces precandidato a la Gubernatura del Estado de Puebla, su rostro, nombre y la leyenda “Promotor de la Soberanía Nacional”, lo que pone en evidencia que tuvo el propósito de presentar a la ciudadanía la imagen de quien a la postre sería el candidato a Gobernador.

Luego entonces, es inexacta la afirmación del partido político que plantea que la propaganda es de naturaleza política porque no presenta a un candidato ni contenía llamado expreso al voto. Lo anterior, porque conforme al artículo 226, del código electoral local, la propaganda electoral tiene el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas **sin que se requiera que se haga un llamado expreso al voto.**

Entonces, las bardas sí configuran propaganda electoral porque tienen ese elemento de haber presentado a la ciudadanía a un candidato, que es Abraham Quiroz Palacios, aunado a que obra en autos el escrito de primero de marzo de dos mil dieciséis, recibido en esa propia fecha por el Instituto Electoral del Estado de Puebla, a través del cual el representante de MORENA informó que el citado ciudadano resultó electo candidato para el cargo de Gobernador al Estado de Puebla, haciendo patente que el partido político posicionó, previamente al inicio formal de las campañas, a su candidato.

Es importante destacar que la Sala Superior ha reconocido **que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos necesarios:**

**a. Personal:** que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

**b. Temporal:** que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

**c. Subjetivo:** que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.<sup>1</sup>

En este sentido, si falta cualquiera de estos elementos, no es posible establecer que nos encontramos ante un acto anticipado de campaña.

En el caso que se analiza, se advierte que se actualizan los elementos requeridos para establecer la existencia de actos anticipados de campaña, conforme a lo siguiente.

*a) Elemento personal.*

Se actualiza este elemento, ya que de las constancias que obran en el expediente, se observa que la propaganda contiene la imagen y nombre del candidato a la Gubernatura en el Estado de Puebla, así como el emblema del partido político MORENA.

*b) Elemento temporal.*

También queda colmado este elemento, dado que la denuncia fue presentada el veintidós de marzo y la autoridad administrativa electoral constató la existencia de las bardas denunciadas el veintiocho y veintinueve del propio mes.

---

<sup>1</sup> Véanse las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-64/2007 y SUP-RAP-66/2007 acumulados, así como los expedientes SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009

En consecuencia, tal como lo señaló el tribunal responsable, se actualiza el requisito ya que las precampañas concluyeron el tres de marzo y las campañas dieron inicio el tres de abril, ambos de este año.

Lo anterior queda corroborado, porque basta recordar que el artículo 217 del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, establece que las campañas electorales de los candidatos registrados, podrán dar inicio al día siguiente de concluida la sesión de registro de candidatos que efectúe el Consejo Electoral competente, debiendo concluir tres días antes de la jornada electoral.

En ese tenor, el dos de abril de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla aprobó el acuerdo CG/AC-041/16, por el que resolvió sobre diversas solicitudes de registro de candidatos (entre ellas las correspondientes a Gobernador de la entidad, presentadas por los partidos políticos y coaliciones, para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016, de ahí que las campañas dieran inicio el tres siguiente.

*c) Elemento subjetivo.*

Este elemento se refiere a la finalidad de su realización, es decir, cuando la materialización de este tipo de acciones tiene como **propósito fundamental** presentar una plataforma electoral y promover a un partido político **o posicionar a un ciudadano para obtener la postulación** a una **candidatura** o cargo de elección popular.

En ese orden de ideas, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña se configura cuando una propaganda tiene como propósito **posicionar a un ciudadano frente a la ciudadanía para obtener un cargo de elección popular.**

Por lo que, del análisis a las bardas denunciadas se advierte que éstas generan una exposición indebida del ahora candidato a la Gubernatura del Estado de Puebla postulado por MORENA, al exhibir a la ciudadanía el nombre del entonces precandidato, el emblema del partido político y sin ningún mensaje ideológico o político; por lo que no es suficiente que en la propaganda aparezca la leyenda de “Promotor de la Soberanía”, porque los otros contenidos ponen en evidencia que se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

Ahora, el tribunal electoral local también señaló que la propaganda se colocó en el periodo denominado intercampaña, etapa en la cual ésta debe ser genérica sin contener nombres de candidatos.

Tal afirmación es acorde con lo que ha señalado la Sala Superior referente a que en el periodo intercampaña está prohibido el proselitismo electoral, por lo que los institutos políticos deben **abstenerse de difundir propaganda que tenga como finalidad la promoción de algún candidato, su lema de campaña, su posicionamiento político o su**

**plataforma electoral, con el propósito de obtener el voto en alguna elección federal o local.<sup>2</sup>**

Asimismo, se ha considerado que en esta etapa, la propaganda divulgada debe ser de carácter genérico, en ejercicio de la libertad de expresión, **ya que no es un periodo para la competencia electoral, sino que tiene por objeto poner fin a una etapa de preparación de los partidos de cara a la jornada electoral y abre un espacio para que se resuelvan posibles diferencias sobre la selección interna de candidatos a elección popular.<sup>3</sup>**

Así, la propaganda que difundan los partidos políticos en este periodo se encuentra sujeto a ciertas limitantes que tienen como objetivo primordial asegurar la equidad en la contienda.

Entonces, como quedó evidenciado, las bardas denunciadas presentan tanto el nombre como la imagen de quien a la postre fue registrado como candidato al cargo de Gobernador en el Estado de Puebla, postulado por el partido político MORENA, lo que pone de relieve que **de forma alguna se trata de propaganda genérica o política, que presente la postura ideológica o política de MORENA, que sea en el ejercicio de la libertad de expresión.**

Bajo ese tenor, al quedar demostrado que las bardas denunciadas efectivamente constituyen propaganda electoral

---

<sup>2</sup> Véase la sentencia del expediente SUP-RAP-0074-2015.

<sup>3</sup> Véase la sentencia al expediente SUP-REP-109/2015.

presentada fuera del periodo de campaña, es que se declaran **infundados** los agravios.

### **3. Autoría de las bardas.**

Plantea el promovente que la autoridad jurisdiccional local de forma arbitraria determinó que el enjuiciante fue el autor de la propaganda denunciada, ya que no es factible que a partir de una presunción se finque responsabilidad.

Al respecto, el tribunal electoral local atribuyó la propaganda al partido político MORENA al señalar que éste no desconoció en la instrucción ni en la audiencia de pruebas y alegatos, la autoría de las bardas, y sí por el contrario se centró en señalar que su contenido no tenía el carácter de propaganda electoral, porque no solicitaba el voto a favor de su representado.

En efecto, de las constancias de autos se advierte que el representante de MORENA a través de su escrito de cuatro de abril de este año, dio contestación a la denuncia por actos anticipados de campaña, **señalando, esencialmente, que la propaganda denunciada no configuraba los supuestos normativos para actualizar la figura de actos anticipados, ya que no había un llamado expreso al voto.**

Asimismo, del acta levantada en la audiencia de pruebas y alegatos tampoco realizó manifestación alguna por la que desconociera su responsabilidad o existencia de las bardas.



Es importante destacar que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional, que cuando **dentro del proceso electoral se vulneran las reglas de la propaganda electoral por un candidato o partido político, la infracción se actualiza respecto de éstos, incluso con independencia de que ellos, su equipo de trabajo, simpatizantes o ciudadanos hayan sido los responsables directos de su elaboración y colocación, toda vez que el legislador les proveyó de un deber de cuidado.**

En la especie, quedó evidenciado que, al momento de contestar la denuncia incoada en su contra, el partido actor reconoció implícitamente la autoría de las bardas, ya que aseveró correspondía a propaganda genérica y no proselitista.

Además, es de señalar que el Morena estuvo en condiciones de **deslindarse**, debiendo adoptar las medidas que fueran:

**a) Eficaces**, en cuanto a que su implementación produjera el cese de la conducta infractora o generara la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;

**b) Idóneas**, es decir, que resulten adecuadas y apropiadas para ese fin;

**c) Jurídicas**, por realizar las acciones permitidas en ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia;

**d) Oportunas**, esto es, que la actuación sea inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos; y

**e) Razonables**, que la acción implementada sea la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia 17/2010, de la Sala Superior, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34, cuyo rubro es el siguiente: "RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE".

Empero, al no desacreditarse la responsabilidad del partido político sobre las bardas denunciadas en distintos municipios del Estado de Puebla, resulta incuestionable que el tribunal estatal electoral actuó apegado a Derecho al estimar acreditada la infracción respecto de la conducta denunciada, consistente en veinte bardas ubicadas en siete municipios de la entidad federativa, las cuales presentaban la imagen y nombre de su ahora candidato, así como la imagen del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político, con una leyenda relativa a "Promotor de la Soberanía", que tuvo la finalidad de presentarlo como una opción política en el proceso electoral en curso.

Por tanto, al haber resultado **infundados** los agravios formulados por MORENA, lo procedente es **confirmar** la sentencia en la materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en la materia de la impugnación, la sentencia reclamada.

**NOTIFÍQUESE como en Derecho proceda.**

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SUP-JRC-191/2016**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE  
ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**