

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SRE-PSC-48/2018

**PROMOVENTE:** MORENA

**PARTE  
INVOLUCRADA:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL

**MAGISTRADA:** MARÍA DEL CARMEN  
CARREÓN CASTRO

**SECRETARIO:** MICHELL JARAMILLO  
GUMECINDO

**COLABORÓ:** DAVID ALEJANDRO  
AVALOS GUADARRAMA

Ciudad de México, a trece de junio de dos mil diecinueve.

1. **SENTENCIA** que resuelve el procedimiento especial sancionador tramitado con la clave **UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2019**, en el sentido de determinar la inexistencia de las infracciones imputadas al Partido Revolucionario Institucional, consistentes en uso indebido de la pauta y coacción al voto.

**GLOSARIO**

<b><i>Autoridad Instructora:</i></b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
<b><i>Constitución Federal:</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b><i>Dirección de Prerrogativas:</i></b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Código Electoral:</b>	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
<b>Oficialía Electoral:</b>	Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral.
<b>Parte involucrada:</b>	Partido Revolucionario Institucional (PRI).
<b>Promovente:</b>	Partido MORENA, a través de su representante ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla.
<b>Sala Especializada:</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## A N T E C E D E N T E S

### I. Del proceso electoral extraordinario 2019<sup>1</sup> en el estado de Puebla.

2. a. **Etapa de los comicios.** Para la elección extraordinaria a la Gubernatura<sup>2</sup> en el estado de Puebla se tienen que la etapas se desarrollaron de la siguiente manera:

Inicio del Proceso	Periodo de Precampaña	Periodo de Campaña	Jornada Electoral
--------------------	-----------------------	--------------------	-------------------

<sup>1</sup> Las fechas que se citan a continuación corresponden a dos mil diecinueve, salvo que se precise una anualidad distinta.

<sup>2</sup> En términos de la información disponible en el siguiente link: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/eleccion-extraordinaria-puebla-2019/>

Federal			
06 de febrero	Del 24 de febrero al 5 de marzo	Del 31 de marzo al 29 de mayo	02 de junio

## II. Sustanciación del procedimiento especial sancionador.

3. **a. Queja.** El veintiuno de mayo<sup>3</sup>, MORENA denunció al PRI y a su entonces candidato a la Gobernatura de Puebla, por coacción al voto y el uso indebido de la pauta de radio y televisión, por la difusión del promocional “**PUE MUJER SEGURA**”,<sup>4</sup> ya que su contenido promueve la creación de un programa de reparto de la tarjeta denominada “Mujer Segura”; siendo que dicha situación implica que se esté promocionando la entrega de una tarjeta por la que se realiza el reparto de dádivas con la finalidad de influir en el ánimo de la ciudadanía a fin de que voten a su favor.
4. **b. Registro, reserva de admisión y emplazamiento e investigación preliminar.** El veintiuno de mayo, la autoridad instructora radicó la queja asignándole la clave **UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2019**; asimismo, se reservó la admisión y el emplazamiento en tanto culminara la etapa de investigación.
5. **c. Medidas cautelares.** En el escrito de queja, MORENA solicitó como medida cautelar que se suspendiera la transmisión de los promocionales denunciados.

<sup>3</sup> Las fechas que se citan a continuación corresponden a dos mil diecinueve, salvo que se precise una anualidad distinta.

<sup>4</sup> Se denuncia la difusión del promocional en sus versiones de televisión y radio, con folios RV0444-19 y RV00596-19.

6. Al respecto, mediante acuerdo ACQyD-INE-35/2019 de veintitrés de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada. Determinación, que no fue materia de impugnación ante *Sala Superior*.
7. **d. Emplazamiento y audiencia**<sup>5</sup>. En su oportunidad, la Autoridad Instructora acordó emplazar al PRI, conforme lo siguiente:
- **Al Partido Revolucionario Institucional**, por la presunta violación a lo previsto en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, párrafo 5; 443, párrafo 1, incisos a) y n) y 470, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **derivado de la difusión de los promocionales “PUE MUJER SEGURA”** con folios RV00444-19 [versión televisión], y RA00596-19 [versión radio], a través de los cuales, según el quejoso, **el partido político denunciado realizó un presunto uso indebido de la pauta, así como la supuesta coacción o compra del voto.**
8. Asimismo, en el acuerdo de referencia se citó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que tuvo verificativo a las once horas del tres de junio.

---

<sup>5</sup> Cabe señalar, que la autoridad instructora determinó no emplazar a **Alberto Jiménez Merino**, candidato a la gubernatura del estado de Puebla por el PRI, toda vez que las conductas denunciadas se vinculan con una supuesta coacción al electorado derivado de la difusión de un promocional en sus versiones de radio y televisión, dentro de la pauta asignada al partido político en cuestión, falta que, en caso de acreditarse, es atribuible al partido político al tratarse de una prerrogativa de éste y no del candidato<sup>5</sup>; además, de la investigación realizada, se advirtió que el PRI fue quien reportó ante la autoridad fiscalizadora, la elaboración de las tarjetas denunciadas.

9. **e. Remisión del expediente a la Sala Especializada.** En su oportunidad, se remitió el expediente a la Unidad Especializada para la Integración del expediente del Procedimiento Especial Sancionador competencia de este órgano jurisdiccional, a efecto de que llevara a cabo la verificación de su debida integración, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 4/2014, emitido por la Sala Superior.
10. **f. Turno a ponencia.** El doce de junio, la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley acordó integrar el expediente **SRE-PSC-48/2019** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Carreón Castro, para que previa radicación, se procediera a la elaboración del proyecto de acuerdo correspondiente.
11. **g. Radicación.** El doce de junio, la Magistrada Ponente radicó el procedimiento en que se actúa y ordenó la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
12. Una vez verificados los requisitos de ley; así como la debida integración del expediente, y sin existir diligencias pendientes de realizar, se elaboró el proyecto de resolución correspondiente, bajo las siguientes:

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

### **PRIMERA. COMPETENCIA.**

13. Esta Sala Especializada es competente para resolver el procedimiento especial sancionador en que se actúa, toda vez que se denuncia la

realización de conductas que pueden llegar a constituir el uso indebido de los tiempos en radio y televisión de un partido político; así como la supuesta coacción al voto, en la campaña de la elección extraordinaria a la Gobernatura del estado de Puebla.

14. De ahí que de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado D y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), 192 y 195, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 470 párrafo 1, inciso a), 475, 476 y 477 de la *Ley Electoral*, así como con la jurisprudencia 25/2010 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **“PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**<sup>6</sup>, se surte la competencia de esta *Sala Especializada* para resolver el fondo del asunto
15. Ahora bien, de manera excepcional, se actualiza la competencia de esta Sala Especializada para pronunciarse respecto a la posible coacción al voto en el proceso electoral local extraordinario en Puebla.
16. Al respecto, es importante mencionar que el pasado seis de febrero el Consejo General del INE aprobó el acuerdo mediante el cual, ejerció asunción total para llevar a cabo los procesos electorales locales extraordinarios en el estado de Puebla (INE/CG40/2019) , de tal

---

<sup>6</sup> Todos los criterios jurisprudenciales electorales citados en la presente sentencia pueden consultarse en el portal de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

manera que dicho Instituto será quien se ocupe directamente de la organización y realización de todas las actividades y actos que de manera ordinaria le corresponden al Instituto Electoral del Estado de Puebla, de conformidad con lo que dispone el artículo 120 de la Ley Electoral.

17. En ese orden de ideas, el artículo 116, Base IV, inciso c) numeral 7 de la Constitución Federal, establece que las impugnaciones en contra de los actos que el INE realice con motivo de los procesos electorales locales que asuma, **serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**<sup>7</sup>.

## **SEGUNDA. LEGISLACIÓN APLICABLE.**

18. Es importante precisar que la Sala Superior ya ha emitido un pronunciamiento respecto de cuál es la legislación electoral aplicable en el caso de un proceso electoral extraordinario local cuando el INE asume de manera directa su organización, esto al resolver el expediente

**SUP-REP-565/2015.**

---

<sup>7</sup> Artículo 116.

...IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

...7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley

19. En la sentencia respectiva, la Superioridad señaló que la legislación electoral sustantiva aplicable en estos supuestos, es el Código Electoral de la entidad federativa, en tanto que la legislación electoral adjetiva o procesal la constituyen las leyes generales, pues dichas normas son las que regulan directamente los supuestos y aspectos procedimentales.
20. Al respecto, debe decirse que las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, esto es, aquellas que regulan situaciones jurídicas de fondo, en tanto que las de naturaleza adjetiva son las que establecen los medios y procedimientos para hacer efectivo el ejercicio de esos derechos, así como el cumplimiento de las obligaciones<sup>8</sup>.
21. En ese sentido, se determinó que cuando el INE asuma directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, la **legislación sustantiva** aplicable debe ser aquella relativa a la **entidad federativa** de que se trate, lo que es trascendente para el diseño del sistema integral de justicia electoral<sup>9</sup>
22. Lo anterior, porque si bien la autoridad nacional ejerce su facultad constitucional y asume directamente la función electoral que corresponde a los órganos locales, ello no justifica que se deje de

---

<sup>8</sup> Contradicción de tesis 170/2011. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1113.

<sup>9</sup> Sirve de apoyo a la anterior conclusión, el criterio contenido en la tesis XXXIII/2016 con el texto y rubro siguientes: **PROCESOS ELECTORALES LOCALES. CUANDO EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ASUMA SU REALIZACIÓN, DEBE APLICAR LA LEGISLACIÓN SUSTANTIVA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE QUE SE TRATE.** —



aplicar la normativa aprobada por el Congreso del Estado en ejercicio de su autonomía, así como de las competencias que expresamente les confiere la Constitución Federal.

23. Por otra parte, la Sala Superior refirió en dicho asunto que la **legislación adjetiva** aplicable al proceso electoral extraordinario es la establecida en las **leyes generales**, ya que dichas normas son las que regulan directamente procedimientos, plazos, notificaciones, pruebas, resolución y competencias específicas en el procedimiento administrativo sancionador.
24. En ese sentido, a efecto de resolver el presente procedimiento especial sancionador, en la parte conducente a la supuesta coacción al voto, esta Sala Especializada fundamenta su actuación en la Ley General (sobre aspectos procesales), y para dirimir el fondo de la controversia planteada, aplicará la legislación electoral correspondiente al Estado de Puebla, dada la naturaleza de la elección local extraordinaria<sup>10</sup>.

### **TERCERA. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.**

25. El análisis de las causales de improcedencia que pudieran actualizarse, debe hacerse de forma preferente y de oficio, por tratarse de una cuestión de orden público e interés general, con independencia de aquellas que se hubieran hecho valer por las partes involucradas.
26. Al respecto, cabe señalar que, al comparecer al procedimiento, el PRI objeta de falsa, y carente de todo sustento jurídico la acusación hecha

---

<sup>10</sup> Salvo en los casos donde se actualice la competencia originaria de esta Sala Especializada.

por el promovente, ya que pretende encuadrar un acto lícito a uno que viole la normatividad electoral.

27. Por cuanto, hace a lo alegado por la parte involucrada, debe desestimarse, ya que la determinación respecto de si los hechos denunciados actualizan o no la infracción alegada por el promovente, está vinculada al estudio de fondo que se realice en la presente determinación, ya que de lo contrario esta Sala incurriría en el vicio procesal comúnmente conocido como petición de principio<sup>11</sup>, que es aquel en donde se arriba a la resolución del asunto en Litis, mediante argumentos preliminares sin que se analicen propiamente los hechos y pruebas que lo conforman.

#### **CUARTA. ESTUDIO DE FONDO.**

28. Por cuestión de método, en primer lugar, se expondrán las consideraciones que sustentaron las partes al momento de comparecer al procedimiento. Posteriormente, se verificará la existencia de los hechos denunciados, con base en el material probatorio que consta en el expediente; y por último, se analizarán las conductas denunciadas bajo la norma electoral que resulta aplicable al caso concreto.

#### **1. Planteamiento de la controversia.**

---

<sup>11</sup> Concepto retomado de la tesis de rubro: "**PETICIÓN DE PRINCIPIO. LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO JURISDICCIONAL SUSTENTADA EN ESE ARGUMENTO FALAZ ES CONTRARIA A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.**" Visible en el siguiente link: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/documentos/tesis/2000/2000863.pdf>

29. Como se ha dicho, por principio, es necesario establecer las razones que el denunciante señaló tanto en su escrito de queja como en el de alegatos que presentó al comparecer a la audiencia de Ley:
30. En esencia, el partido quejoso señaló que:
- a)** En mayo de la presente anualidad, el *PRI* pautó el promocional “PUE MUJER SEGURA”, en televisión y radio, identificados con los folios RV0444-19 y RA00596-19, respectivamente.
  - b)** El *PRI* y su candidato a la Gubernatura del estado de Puebla, han lanzado a través de la televisión y radio la denominada tarjeta “Mujer Segura”, lo que implica la entrega de dádivas y beneficios a las mujeres destinatarias, con lo cual se genera un supuesto de coacción al electorado y a su vez un uso indebido de la pauta.
  - c)** Se pretende entregar a un sector del electorado, concretamente a las mujeres, una tarjeta que promete 2 mil 500 pesos bimestrales para amas de casa, incentivos para útiles escolares y seguro de vida para jefas de familia.
  - d)** Si bien, la tarjeta se presentó como una promesa de campaña, lo cierto es que al prometer la entrega de bienes concretos, se genera presión sobre el electorado para que emita su voto a favor de la opción electoral denunciada.
31. Por otra parte, al comparecer al procedimiento, el denunciado alegó que:

**a)** Las tarjetas “Mujer Segura” constituyen propaganda electoral, la cual se encuentra apegada a la normatividad electoral, es decir, contiene elementos como nombre e imagen del Candidato, los cuales acreditan la promoción de la posible implementación de servicios correspondientes a “VIDA SEGURA”, “ECONOMIA SEGURA”, “SALUD SEGURA” y DESARROLLO SEGURO”, los cuales forman parte de las propuestas de campaña del instituto político y candidato.

**b)** La encuesta (de papel) y tarjeta (de cartón), fueron entregadas a la ciudadanía para dar a conocer las propuestas e ideas que nuestro candidato y el ente político tenían para el estado de Puebla, la entrega de las referidas tarjetas es anónima y no permite generar relación, listado o base de datos que a la postre sirva para formar un padrón de beneficiarios.

**c)** Se reportó al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) del *INE*, bajo el número de póliza 22, la compra de propaganda político-electoral consistente en la cantidad de 5000 mil impresiones de propaganda Mujer Segura.

32. Así, esta autoridad considera que la materia a dilucidar en este procedimiento especial sancionador, se constriñe a determinar lo siguiente:

**a)** Si el contenido del promocional identificado como “*PUE MUJER SEGURA*”, en su versión televisión y radio, es susceptible de coaccionar al electorado; y por ende, si el *PRI* incurrió en uso indebido de la pauta; o bien, si dicho promocional constituyen

propaganda electoral cuya difusión está permitida en el periodo de campaña de la elección extraordinaria en el estado de Puebla.

b) Si la tarjeta “Mujer Segura” es efectivamente una propuesta de campaña o con su implementación se coacciona al electorado.

## **2. Existencia de los hechos.**

33. Antes de analizar la legalidad de los hechos denunciados en el presente asunto, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de prueba que fueron ofrecidos por las partes y aquellos que fueron recabados por la autoridad instructora durante la sustanciación de este procedimiento.

### **2.1 Existencia de la tarjeta y encuesta “Mujer Segura”.**

34. Como se ha dicho, el quejoso denunció que en el mes de mayo el PRI pautó el promocional “PUE MUJER SEGURA”, en su versión televisión y radio, dentro del periodo de campaña en el proceso electoral extraordinario en el estado de Puebla, donde se ofrece la creación de una tarjeta en donde se oferta la entrega de dádivas.
35. Para probar su dicho, ofreció como medio de prueba, una nota periodística de 6 de mayo, publicada en el periódico “El Sol de Puebla”, en su plataforma digital, misma que fue desahogada por la autoridad instructora mediante acta circunstanciada de veintiuno de mayo.

36. Con base en lo anterior, se generaron indicios de alto valor convictivo que permitieron a la autoridad instructora generar las líneas de investigación que consideró idóneas para corroborar los hechos denunciados.
37. En relación con lo anterior, es un hecho reconocido; y por tanto, no sujeto a prueba que<sup>12</sup>, durante el periodo de campaña del proceso electoral extraordinario en el estado de Puebla, como parte de la estrategia de campaña del PRI para promocionar a su candidato a Gobernador de dicho estado, se implementó el programa “Mujer Segura”, a través del cual el citado partido entregó una tarjeta que forma parte de una encuesta de dicho programa, cuyo contenido corresponde con el de los que fueron denunciados, en atención, a lo anterior el instituto político de mérito refirió lo siguiente<sup>13</sup>:
- La tarjeta que se distribuyó con la leyenda “Mujer Segura Familias Prosperando” forma parte de la encuesta Mujer Segura, como parte de la propaganda electoral del PRI.
  - Con la tarjeta se promociona la posible implementación de servicios correspondientes a VIDA SEGURA, ECONOMIA SEGURA, SALUD SEGURA Y DESARROLLO SEGURO, las cuales forman parte de propuestas de campaña.

---

<sup>12</sup> El reconocimiento se dio tanto en el escrito de veintidós de mayo, en respuesta que otorgó el PRI en atención al requerimiento que le fue formulado por la autoridad instructora, mismos que si bien, son documentales privadas, al no ser controvertidos en cuanto a su autenticidad y al valorarse conjuntamente, generan plena convicción sobre la existencia de los hechos denunciados, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafos 1 y 3, inciso b) y 462, párrafos 1 y 3 de la Ley General.

<sup>13</sup> Visible a fojas 065 a la 068 de Expediente.

- La encuesta que se acompaña con la entrega de la tarjeta **es anónima y de cartón**, y la misma es socializada al público en general.
  - El ocho de mayo, se reportó en el Sistema Integral de Fiscalización del INE bajo el número de póliza 22, que ampara la compra por la cantidad de 5000 (cinco mil) impresiones de propaganda “Mujer Segura”.
  - La tarjeta constituye una promesa de campaña y no la entrega de un beneficio mediato o inmediato, en efectivo o en especie, por lo que no se infringe la normativa electoral.
  - La tarjeta fue repartida desde el seis al veintinueve de mayo, es decir, durante el periodo de campaña.
38. Ahora bien, se considera que el momento procesal oportuno para pronunciarse sobre la naturaleza de dicho programa, el de las tarjetas y las encuestas que se entregaron, corresponde al análisis de fondo de la cuestión planteada, mismo que se realizará más adelante. Por lo que, en este momento, únicamente se tiene por acreditado la existencia de los elementos propagandísticos denunciados; así como que fueron repartidos entre la ciudadanía, durante el periodo de campaña de la elección extraordinaria en el estado de Puebla, como parte de la estrategia de publicidad que el PRI utilizó para promocionar a su candidato a Gobernador de Puebla.

**2.2 Existencia y contenido del promocional denominado “PUE MUJER SEGURA” en su versión en radio y televisión.**

39. Conforme al contenido del acta circunstanciada<sup>14</sup> realizada por la autoridad instructora, se tiene por acreditada la existencia y el contenido del promocional denunciado, el cual será analizado en el fondo de la presente resolución, y cuyo contenido se muestra a continuación:

“PUE MUJER SEGURA” RV00444-19 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS:	AUDIO
 	<p><b>Voz femenina 1:</b> <i>Tengo miedo de salir a las calles, varias chavas han desaparecido.</i></p> <p><b>Voz masculina:</b> <i>Cadena perpetua para violadores, feminicidas y tratantes de personas.</i></p>
 	<p><b>Voz femenina 2:</b> <i>¿Quién cuida a mis hijos mientras voy a trabajar? ¡necesitamos las estancias!</i></p> <p><b>Voz masculina:</b> <i>Habrá estancias infantiles seguras.</i></p>
 	<p><b>Voz femenina 3:</b> <i>¡Necesitamos más apoyo, ya no nos alcanza, estamos hasta la madre!</i></p> <p><b>Voz masculina:</b> <i>Desde hoy presentamos la tarjeta mujer segura, en reconocimiento y apoyo al trabajo que las mujeres</i></p>

<sup>14</sup> Dicha acta es una prueba documental pública con pleno valor probatorio de lo que en ella se consigna, ya que fue elaborada por funcionarios públicos en pleno ejercicio de sus actividades; lo cual, es acorde con lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafo 2 de la Ley Electoral.





hacen en casa.

**Voz femenina en off:**  
 Alberto Jiménez Merino,  
 candidato a gobernador.  
 PRI.

**Voz masculina:** Es ahora o nunca.

**“PUE MUJER SEGURA” RA00596-19 [versión radio]**

*Voz femenina 1: Tengo miedo de salir a las calles, varias chavas han desaparecido.*  
*Voz masculina: Cadena perpetua para violadores, feminicidas y tratantes de personas.*  
*Voz femenina 2: ¿Quién cuida a mis hijos mientras voy a trabajar? ¡necesitamos las estancias!*  
*Voz masculina: Habrá estancias infantiles seguras.*  
*Voz femenina 3: ¡Necesitamos más apoyo, ya no nos alcanza, estamos hasta la madre!*  
*Voz masculina: Desde hoy presentamos la tarjeta mujer segura, en reconocimiento y apoyo al trabajo que las mujeres hacen en casa.*  
*Voz femenina en off: Alberto Jiménez Merino, candidato a gobernador. PRI.*  
*Voz masculina: Es ahora o nunca.*

**2.3 Tipo de pauta y periodo de vigencia.**

40. Como parte de la investigación, la autoridad instructora ordenó glosar al expediente la impresión de la comunicación institucional instrumentada mediante el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión<sup>15</sup>, en donde consta el Reporte de Vigencia de los Materiales denunciados, cuyo tipo de vigencia y pauta se muestra a continuación:

“PUE MUJER SEGURA” RV00444-19 (versión televisión)			
No.	Inicio de Vigencia	Fin de Vigencia	Entidad en que se difundió
1	19/05/2019	25/05/2018	Puebla

“PUE MUJER SEGURA” RA00596-19 [versión radio]			
No.	Inicio de	Fin de Vigencia	Entidad en que se difundió

<sup>15</sup> Dicha situación deriva de la interpretación en sentido contrario de lo dispuesto en el artículo 461, párrafo primero de la Ley Electoral, en donde se dispone que: “son objeto de prueba los hechos controvertidos”; y por tanto, con la interpretación que se realiza, se tiene que: “no serán objeto de prueba los hechos no controvertidos”.

	<b>Vigencia</b>		
1	19/05/2019	25/05/2018	Puebla

41. Con base en lo anterior, se tiene por acreditado que el *PRI*, en uso de su prerrogativa constitucional de tiempos en radio y televisión, pautó para su difusión el promocional denunciado en el periodo de campaña del proceso electoral local extraordinario en el estado de Puebla.

**2.4 Difusión del promocional denunciado.**

42. Del reporte rendido por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos<sup>16</sup>, se advierte que el promocional denominado “PUE MUJER SEGURA” con claves RV00444-19 (versión televisión), y RA00596-19 (versión radio), tuvieron un total de 4,101 impactos, del periodo comprendido del diecinueve al veinticinco de mayo, tal y como se muestra a continuación:

REPORTE DE DETECCIONES POR FECHA Y MATERIAL			
FECHA INICIO	PUE MUJER SEGURA	PUE MUJER SEGURA	TOTAL GENERAL
	RA00596-19	RV00444-19	
19/05/2019	431	146	577
20/05/2019	441	142	583
21/05/2019	454	144	598
22/05/2019	435	147	582
23/05/2019	455	144	599
24/05/2019	430	147	577
25/05/2019	443	142	585
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3,089</b>	<b>1,012</b>	<b>4,101</b>

<sup>16</sup> En términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), 462, párrafos 1 y 2 de la Ley Electoral, dichos documentos son prueba documental públicas que tienen pleno valor probatorio de lo que ellas se consiga. Visible a fojas 117 a 118 del Expediente y su anexo 119.

43. Por lo anterior, se tiene por acreditada la difusión en radio y televisión del promocional denunciado, durante el periodo de campaña del proceso electoral local extraordinario en el estado de Puebla.

### 3. Análisis de las infracciones.

44. Una vez que han quedado acreditados los hechos controvertidos, lo procedente es analizar la conducta denunciada a la luz de los tipos administrativos correspondientes a la compra o coacción del voto y al uso indebido de la pauta.

#### 3.1 Premisa normativa de la coacción o compra del voto.

45. Por principio, conviene tener presente el contenido del artículo 209, numeral 5, de la *Ley Electoral*, que se aduce vulnerado:

*“La entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.”*

46. Es de señalar, que en el artículo 228 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla<sup>17</sup>, establece la referida infracción en los mismos términos que el artículo 209, numeral 5 de la *Ley Electoral*.

---

<sup>17</sup> **Artículo 228 Bis.** Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona, la entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte, prometa o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona a cambio de la emisión del voto a favor de determinado partido o candidato. La realización de dichas conductas se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

47. Como se advierte, el referido precepto legal prohíbe la entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún tipo de beneficio, ya sea directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.
48. Destacando que esa prohibición no solo se encuentra dirigida a los partidos políticos, candidatos o a quienes conformen los respectivos equipos de campaña, sino que se extiende a cualquier persona que realice el ofrecimiento o la entrega material de algún beneficio a la ciudadanía, en tanto que tales conductas, se presumirán como indicio de presión al electorado para obtener su voto.
49. Asimismo, la norma no establece el medio por el cual se realice el ofrecimiento o entrega de los bienes o servicios, sin embargo, al utilizarse la locución “cualquier tipo de material” debe entenderse en el sentido de cualquier medio que implique su difusión, incluidas la radio, televisión y las redes sociales.
50. Al respecto, resulta preciso señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, refirió que *“la razón de la norma se encuentra en el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que, abusando de las penurias económicas de la población, influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio”*.
51. En ese sentido, la prohibición normativa busca proteger uno de los principios fundamentales del estado Democrático, tal y como lo es la

preservación de la libertad del sufragio, el cual busca que la libre determinación de la ciudadanía no se vea sometida a fuerzas externas que comprometan la emisión de su voto a favor o en contra de determinada fuerza política.

### **3.2 Caso Concreto.**

52. Como se ha dicho anteriormente, se denunció que *PRI*, durante la etapa de campaña de la elección extraordinaria de Puebla, coaccionó al electorado al entregar la tarjeta acompañada de una encuesta relacionada con el programa “Mujer Segura”.
53. Al respecto, esta *Sala Especializada* determina que no se actualiza la falta alegada, dado que la tarjeta y la encuesta constituyen propaganda electoral cuya difusión resulta válida en la etapa de campañas del proceso electoral en curso, atendiendo a que contienen promesas de campaña; y contrario a lo denunciado, no constituyen la entrega u oferta de un beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato ni de un bien o servicio, con la finalidad de influir en el ánimo del electorado.
54. En primer lugar, resulta oportuno mostrar y valorar el contenido de la encuesta y tarjeta controvertida, por lo que a continuación se incluyen las imágenes representativas de dichos documentos:



55. Por principio, debe decirse que la encuesta se realizó en una hoja de papel blanco, cuyo contenido se compone de cuatro rubros denominados **“Vida Segura”, “Salud Segura”, “Economía Segura”** y **“Desarrollo Seguro”** por la parte frontal, a la cual, corre agregada una tarjeta de cartón con las siguientes leyendas: **“Mujer Segura, Familias Prosperando, Jiménez Merino Gobernador y #Un Nuevo Comienzo”** por el anverso, y por reverso **“Jiménez Merino, Gobernador, Vota 2 de Junio, #Un Nuevo Comienzo, Alberto Jiménez Merino, Nombre y firma de quien recibe”**; asimismo, tiene el logotipo del instituto político denunciado con un signo conocido comúnmente como de **“paloma”**, también contiene un texto relacionado con el **aviso de privacidad**.

56. Asimismo, por la parte posterior, se advierten dos secciones. Por cuestión de método, primero se analizará el contenido del frente y después la parte posterior.
57. En la parte superior izquierda de la propaganda de mérito se observa la frase: *“Mujer Segura y Familias Prosperando”*, y en la parte superior derecha *“Jiménez Merino Gobernador y #Un Nuevo Comienzo”*, enseguida sigue el texto: ***“ENCUESTA MUJER SEGURA, Te invitamos a que identifiques tus necesidades y marques las 3 prioritarias en cada rubro:”***.
58. Posteriormente en la parte central se observan 4 rubros, los cuales, son: ***“Vida Segura”***, ***“Salud Segura”***, ***“Economía Segura”*** y ***“Desarrollo Seguro”***, y en cada uno de estos, se aprecian cuatro propuestas, tal y como se muestra, en la siguiente imagen:

<p><b>Vida segura:</b></p> <p>a. <input type="radio"/> Cadena perpetua para violadores, feminicidas y trata de personas.</p> <p>b. <input type="radio"/> Programas de prevención, combate de violencia y cero impunidad!</p> <p>c. <input type="radio"/> Transporte cercano, libre de acoso y con seguro contra robo.</p> <p>d. <input type="radio"/> Refugios seguros para mujeres víctimas de violencia.</p>	<p><b>Salud Segura:</b></p> <p>a. <input type="radio"/> Programas de prevención en salud. (Cáncer de mama, cérvico uterino y enfermedades crónico-degenerativas).</p> <p>b. <input type="radio"/> Espacios y actividades para adultas mayores.</p> <p>c. <input type="radio"/> Mujeres indígenas saludables y seguras.</p> <p>d. <input type="radio"/> Salud sexual y reproductiva y programas de prevención del embarazo adolescente.</p>
<p><b>Economía Segura:</b></p> <p>a. <input type="radio"/> Tarjeta <i>MujerSegura</i>, familias prosperando. Apoyo económico de \$2,500.00 para reconocer el trabajo que haces en casa.</p> <p>b. <input type="radio"/> Apoyo para gastos escolares extraordinarios.</p> <p>c. <input type="radio"/> Beca para familiar con discapacidad.</p> <p>d. <input type="radio"/> Comedores comunitarios y despensa.</p>	<p><b>Desarrollo seguro:</b></p> <p>a. <input type="radio"/> Estancias infantiles seguras.</p> <p>b. <input type="radio"/> Seguro de vida para jefas de familia.</p> <p>c. <input type="radio"/> Fcndo para iniciar tu propio negocio por hasta \$35,000.00.</p> <p>d. <input type="radio"/> Capacitación para trabajo y autoempleo.</p> <p>e. <input type="radio"/> Promover trabajo para mujeres mayores de 50 años.</p> <p>f. <input type="radio"/> Apoyo a familias de migrantes</p>

59. Finalmente, en la parte inferior izquierda se advierte una tarjeta de cartón con las frases: ***“Mujer Segura, Familias Prosperando, Jiménez Merino Gobernador y #Un Nuevo Comienzo”***, y en la parte inferior derecha una especie de recuadro con un texto relacionado con el ***aviso de privacidad***.

60. Ahora bien, en lo que respecta al anverso de la propaganda, en su primera sección se advierte la frase **“Mujer Segura, Familias Prosperando”**, así como un texto, tal y como se muestra a continuación:



**Estimada amiga:**

Soy **Alberto Jiménez Merino**, *Candidato a Gobernador del Estado de Puebla* por el Partido Revolucionario Institucional. Por este medio te presento mi **propuesta Mujer Segura**, con el objetivo de que Puebla vuelva a ser un estado seguro, para que tú y tu familia vivan felices y tranquilos otra vez.

Como Gobernador crearé la **Secretaría de las Mujeres**, que respaldará esta iniciativa a fin de que recuperes aquellos apoyos de los que te han excluido.

Me comprometo a que la **Perspectiva de Género** y Derechos Humanos sea transversal en las acciones de mi gobierno. **MI Gabinete estará integrado por el 50 por ciento de mujeres** y con participación de jóvenes. Con **Mujer Segura** impulsaré tu desarrollo integral como pilar fundamental de la sociedad.

61. Ahora bien, en lo que respecta a la segunda parte del anverso, se identifica con el rubro: “mis propuestas para ti mujer”, y el resto del contenido corresponde con los 4 rubros que en la parte frontal fueron identificados como los puntos que las participantes de la encuesta debían responder; sin embargo, en este caso, dichos rubros rodean la imagen del candidato del *PRI* y en la parte inferior derecha se advierten las frases: **“Jiménez Merino Gobernador y #Un Nuevo Comienzo”**.
62. Del análisis de la encuesta, no se advierte que contenga algún espacio en donde se puedan incluir los datos de la persona encuestada; es decir, en el formato de llenado de encuesta no se solicita el nombre, domicilio, teléfono, correo electrónico u algún otro dato que permita identificar a la persona que se le realizó la entrega a fin de que posteriormente se le pudiera contactar por el partido político o el candidato.



63. Dicho lo anterior, a continuación se insertan las imágenes correspondientes a la tarjeta.



64. La tarjeta es de cartón y no cuenta con algún dispositivo o chip con el que pudiera realizarse alguna transferencia de dinero o el cobro de alguna prestación a través de un sistema electrónico, cuyo contenido es el siguiente: en el anverso se puede observar las frases: ***“Mujer Segura, Familias Prosperando, Jiménez Merino Gobernador y #Un Nuevo Comienzo”***.
65. En su reverso ***“Jiménez Merino, Gobernador, Vota 2 de Junio, #Un Nuevo Comienzo, Alberto Jiménez Merino y en sima de este una firma, Nombre y firma de quien recibe”***, asimismo, tiene el logotipo del instituto político denunciado con un signo conocido comúnmente como de ***“paloma”***, además, se observa un espacio en blanco que en el que únicamente se solicita se consigne el nombre y firma de la persona que portara la tarjeta.
66. Cabe mencionar que la tarjeta no trae un signo de identificación o numeración como podría ser un folio o un signo distintivo; además, no viene adherida a un recibo o talón.
67. Así, al analizar integralmente el contenido de la tarjeta y de la encuesta, esta Sala Especializada considera que con dichos

documentos no se condicionó la entrega de una dádiva, bien, servicio o algún beneficio a las personas encuestadas a cambio de votar por el PRI o su candidato a Gobernador.

68. Tampoco se aprecia el condicionamiento de la inclusión en algún programa social existente o futuro, sino se votaba favorablemente por el PRI o su candidato a Gobernador de Puebla. Ello es así, ya que ni en la encuesta ni en la tarjeta se prometía que las cuestiones elegidas les serían entregadas directamente o a través de terceros a las personas encuestadas; por el contrario, únicamente se advierte la referencia de que son datos que servirán para identificar prioridades entre la población.
69. En efecto, esta Sala Especializada considera que, contrario a lo señalado por el quejoso, dichos documentos constituyen propaganda electoral cuya difusión es válida en el periodo de campaña, toda vez que sólo se difunden promesas de campaña, tal y como lo señala el material denunciado al momento de incluir las frases “Mis propuestas para ti Mujer” y “por este medio te presento mi propuesta Mujer Segura”; además, presenta acciones de gobierno que, en caso de resultar ganador en la elección de Gobernador, implementaría como parte de su administración.
70. Por lo que debe considerarse que la realización de la encuesta y la entrega de la tarjeta forma parte de una estrategia de campaña del instituto político denunciado para promocionar a su candidato a la Gubernatura de Puebla, cuya finalidad, es la presentación de sus propuestas de campaña, bajo los rubros: **“Vida Segura”**, **“Salud**

**Segura”, “Economía Segura” y “Desarrollo Seguro”,** mismos que se desglosan de la encuesta de referencia.

71. Aunado a lo anterior, debe decirse que la encuesta resulta coincidente con la plataforma electoral y programa de gobierno<sup>18</sup> del *PRI* y de su candidato a la Gubernatura de Puebla, en donde se establece que el modelo de trabajo es reconocer las problemáticas y recupera las opiniones de la ciudadanía para que en conjunto se diseñe el mejor plan para dicha entidad federativa.
72. En ese contexto, debe tenerse en cuenta que la Sala Superior<sup>19</sup> ha determinado que no existe prohibición alguna de distribuir propaganda electoral impresa en formato de tarjetas, y entregar dípticos o folletos que expliquen las propuestas de campaña de los candidatos, pues ello no genera, por sí mismo, la vulneración o incumplimiento a algún dispositivo legal, sino que lo ilegal deviene cuando los datos sean usados para generar un registro o padrón de posibles beneficiarios; lo cual, en este caso, no se desprendió de la investigación realizada, puesto que, en principio, en la propia propaganda no se requiere que la persona encuestada proporcione algún dato que se quede en posesión del encuestador.
73. En relación con lo anterior, la Sala Superior<sup>20</sup> determinó que la existencia de recuadros en blanco en la tarjeta, y de espacios en los folletos destinados a asentar datos como nombre y firma, no genera

---

<sup>18</sup> Consultable en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/104892/CGex201903-05-ap-1-PRI.pdf>

<sup>19</sup> Criterio sustentado al resolver el expediente SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS; así como en los recursos de apelación identificados como SUP-RAP-202/2017 y SUP-RAP-623/2017.

<sup>20</sup> Criterio sustentado en el SUP-JRC-394/2017.

que la propaganda sea ilegal, mientras que no se demuestre que constituye la entrega de un beneficio.

74. Bajo esa premisa, es importante señalar que en el expediente no hay un elemento objetivo que permita suponer que, como lo afirma el quejoso, la entrega de las tarjetas o la realización de la encuesta, implicó el reparto de dádivas o beneficios, supuesto que, en todo caso, sería lo que actualizaría una supuesta coacción al electorado.
75. Por el contrario, para esta *Sala Especializada*, el llenado de la encuesta podría servir como mecanismo para atender la necesidad de la sociedad y sobre los resultados obtenidos atender las necesidades generales que pueden incluir a la población. Sin que en el expediente conste algún elemento objetivo que permita suponer la entrega de bienes que genere un beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, que genere presión o compra del voto.
76. En ese contexto, no puede considerarse que con el llenado de la encuesta implique que se esté formando un padrón de beneficiarios de algún futuro programa social, acción de gobierno o para la entrega de algún beneficio material o económico. Ello es así, ya que, en el presente caso, además de las características propias de la citada propaganda, no hay una constancia que acredite que se hubieran recabado datos adicionales al nombre de la persona encuestada, tales como el domicilio, la sección electoral, el teléfono o correo electrónico a fin de generar alguna base de datos que, en su momento, pudiera ser usada como un posible padrón de beneficiarios de algún programa gubernamental o clientelismo electoral.

77. Por lo que contrario a lo señalado por el quejoso, la entrega de la tarjeta de la encuesta “Mujer Segura”, no actualizan la coacción al voto; y por ende, no se acredita alguna infracción por parte del PRI para favorecer a si entonces candidato a Gobernador de Puebla.

### **3.3 Premisa normativa de uso indebido de la pauta.**

78. El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.
79. Por su parte, la Base III del citado artículo establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
80. Por otro lado, el artículo 159, párrafos 1 y 2 de la Ley Electoral dispone el derecho que los partidos políticos tienen al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.
81. Asimismo, el artículo 226, párrafo 4 de la Ley Electoral señala que los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el INE.

82. Al respecto, el artículo 247, párrafo 1 de la Ley Electoral dispone que la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución.
83. A su vez, el artículo 7, párrafo 1 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del INE señala que los partidos políticos y sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a mensajes de radio y televisión, a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa en la forma y términos establecidos en la Ley Electoral y el propio Reglamento.
84. Por su parte, el artículo 37 del citado Reglamento de Radio y Televisión señala que, en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del INE o de autoridad alguna y sólo serán sujetos a ulteriores responsabilidades derivadas de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias. Asimismo, dispone que en el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos, tendrán carácter meramente informativo.
85. Al respecto, la *Sala Superior* ha precisado que la naturaleza y contenido de la propaganda de los partidos políticos en radio y televisión debe atender al periodo de su difusión; esto es, si es fuera de un proceso electoral (periodo ordinario) o dentro de un proceso electoral, si es en etapa de precampaña, intercampaña y campaña.

86. Por lo que si bien, en ejercicio de su libertad de expresión, la determinación de los contenidos de los promocionales corresponde únicamente a los partidos políticos, de rebasar alguna de las directrices constitucionales y legales que regulan su difusión, pueden incurrir en algún tipo de ilicitud.

### **3.4 caso concreto**

87. En este caso, se denunció que el *PRI* usó indebidamente su pauta, al difundir el promocional, en su respectiva versión de radio y televisión, para promocionar la tarjeta "*Mujer Segura*"; lo cual, en concepto del quejoso, constituía coacción al voto.
88. Al respecto, esta *Sala Especializada* considera que contrario a lo señalado por el quejoso, el contenido de dicho promocional constituye propaganda electoral cuya difusión resulta válida en el periodo de campaña del proceso electoral extraordinario en el estado de Puebla, habida cuenta que en él se promociona la presentación de la tarjeta mujer segura, acompañada de diversas problemáticas sociales y las propuestas que el candidato propone para solucionarlas.
89. En efecto, en el promocional se aprecia la presentación de diversos planteamientos que presentan mujeres, en relación con los temas de seguridad, madres trabajadoras y la falta de apoyos; ante lo cual, se presentan soluciones como la cadena perpetua a violadores o feminicidas; la creación de instancias infantiles y, la presentación de la tarjeta Mujer Segura como una forma de reconocimiento al trabajo de las mujeres que realizan labores en casa.

90. En ese sentido, en el contenido del promocional denunciado no se aprecia algún elemento que permita suponer que se está ofertando un bien, servicio o beneficio directo, mediato o inmediato, con la condición de votar a favor o en contra de alguna fuerza electoral; por el contrario, únicamente se advierte la presentación de la tarjeta denunciada, sin que se haga alusión que la misma implica la entrega de dinero, dádivas o servicios.
91. Además, como se ha dicho, el promocional contiene propuestas de campaña relacionadas directamente con las soluciones que el candidato propone a las problemáticas sociales que el propio promocional presenta. Por lo que al analizarlo en su contexto, el spot constituye propaganda electoral puesto que presenta a la ciudadanía las propuestas de campaña de un candidato.
92. En ese sentido, en el spot no se incluyen elementos que refieran que a las personas que respondan la encuesta o se les entregue la tarjeta, por ese simple hecho serán beneficiarios de algún programa social o que se les entregará algún beneficio.
93. Por el contrario, como se ha dicho, se trata de propaganda electoral que, en este caso, difunde una promesa de campaña que resulta coincidente con la plataforma electoral del *PRI*. Situación que, se insiste, resulta válida en el periodo de campaña de la elección en curso.
94. De ahí que, en este caso, no se actualice el uso indebido de la pauta, pues en el promocional denunciado se difundió propaganda electoral apegada a Derecho.



**4. Aparición de menores de edad en el promocional denominado *PUE MUJER SEGURA*, con folio RV0444-19.**

95. Del análisis al promocional denunciado esta *Sala Especializada* advierte que en el promocional denunciado puede identificarse claramente la imagen de un menor de edad, por tanto, velando por el interés superior de la niñez, y sin que se tenga conocimiento sobre el cumplimiento de los requisitos contemplados en los *Lineamientos para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Materia de Propaganda y Mensajes Electorales*<sup>21</sup>, para mostrar menores de edad en la propaganda político-electoral, se ordena a la *Autoridad instructora*, el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de que se investigue si el *PRI* cumplió con dicha normativa para su exposición.

Por lo expuesto y fundado, se:

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

**PRIMERO.** Son **inexistentes** las faltas atribuidas al Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo precisado en esta ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se **ordena** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el

---

<sup>21</sup> Emitidos mediante acuerdo INE/CG508/2018.

inicio de un procedimiento oficioso en términos de lo precisado en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** en términos de la normativa aplicable.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría de votos**, de las Magistraturas que integran el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el **voto particular**, de la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley, Gabriela Villafuerte Coello, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA  
POR MINISTERIO DE LEY**

**GABRIELA VILLAFUERTE COELLO**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO EN FUNCIONES**

**CARLOS**

MARÍA DEL CARMEN  
CARREÓN CASTRO

HERNÁNDEZ TOLEDO

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ**

**VOTO PARTICULAR<sup>22</sup>**

**EXPEDIENTE: SRE-PSC-48/2019**

**Magistrada:** Gabriela Villafuerte Coello

Me aparto de la decisión mayoritaria sobre el tema de la entrega de la tarjeta “*Mujer Segura*”.

En mi opinión se vulneró el artículo 228 Bis, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla<sup>23</sup>; porque, desde mi punto de vista, la manera en que se operó esa entrega de “*propaganda electoral*”, pudo constituir una práctica clientelar.

Para explicar mi postura es necesario atender el siguiente marco normativo y conceptual:

---

<sup>22</sup> Como juzgadora de un órgano colegiado, las normas legales y reglamentarias me permiten realizar posiciones diferenciadas en las sentencias que emitimos, en términos de lo previsto en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>23</sup> En adelante Código local.

En todo proceso electoral el acto cúspide o culminante es **votar**, porque es cuando la gente manifiesta su voluntad política y decide, en ejercicio de la soberanía popular, quién ocupará los cargos, en los distintos órdenes y niveles de gobierno.

Ejercer un **voto libre e informado** implica que el electorado analice, intercambie ideas y decida; por tanto, es necesario que su determinación final se encuentre libre de **presión, influencia, imposición o coacción** para votar a favor o en contra de una opción política o candidatura.

El artículo 11, párrafo 2, del Código local dispone que el voto es universal, **libre, secreto, directo, personal e intransferible y prohíbe los actos que generen presión o coacción a las y los electores.**

Por su parte el artículo 228 Bis del Código local dice:

**“Artículo 228 Bis.**

*Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona, la entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte, prometa o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona a cambio de la emisión del voto a favor de determinado partido o candidato. La realización de dichas conductas se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.”*

Estimo que la legislación de Puebla fue clara en esta prohibición, por tanto, hacer esas actividades es violatorio de la normativa electoral y se presume como coacción y presión sobre la voluntad de las y los electores, porque puede fomentar o contribuir a formar redes clientelares.

**Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).**

Por identidad de razón, puedo citar que la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014<sup>24</sup>, analizó el artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **¿Cuál es la razón de esta norma?**

La SCJN estableció que **el propósito es evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidatura, sino por las dádivas, regalos, obsequios o beneficios que, al abusar de las necesidades económicas de la población, influyan de manera decisiva en la emisión del voto.**

Así, estimo que el fin de esta norma de prohibición se centra en evitar que el voto se asemeje a una mercancía que se pueda intercambiar por un beneficio en dinero o en especie, presente o futuro, y que se traduzca en una forma de coacción al voto.

Considero que la entrega de dádivas, beneficios o servicios podría implicar un vínculo de agradecimiento de la ciudadanía hacia su benefactor/a (partido o candidatura), que podría viciar, comprometer o desviar la verdadera intención de las y los votantes.

Si bien coincido con la mayoría que la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, la solicitud de datos personales a la ciudadanía con el propósito de generar listas, registros o padrones de posibles militantes y/o beneficiarios de programas sociales, sí está vedada, ya que se corre el riesgo de generar una influencia indebida en el electorado y

---

<sup>24</sup> Contra diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre ellos, el 209, párrafo, 5, cuyo contenido tiene identidad conceptual y finalidad con el artículo 228 Bis del Código Local. La única parte que invalidó fue *“que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos”*.

formar **redes clientelares**<sup>25</sup>; premisa que me lleva a analizar:

### ¿Qué es el “clientelismo” electoral?

El vocablo deriva de la palabra “*cliente*”, persona que utiliza los servicios de otra, profesional o empresa<sup>26</sup>; “*clientelismo*” es, “*sistema de protección y amparo con que los poderosos patrocinan a quienes se acogen a ellos a cambio de su sumisión y de sus servicios*”<sup>27</sup>.

El concepto “*clientelismo*” surgió desde la antigua Roma. Existían patronos que eran personas ricas y de alto rango social, y clientes, gente libre que los patronos protegían y ayudaban con tierra o ganado a cambio de obediencia y sumisión.

Este concepto se acuñó en la materia político electoral, precisamente por esta finalidad de dependencia y/o agradecimiento al benefactor/a.

“*Clientelismo electoral*” es el reparto de favores, bienes materiales, servicios o dinero a cambio de votos y/o apoyo político; tiene distintas modalidades: movilización, coacción y/o compra del voto, condicionamiento de programas sociales, entre otros.

La Sala Superior al resolver el **SUP-REP-638/2018** señaló que el *clientelismo electoral* es un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de

---

<sup>25</sup> Como lo dijo la Sala Superior en el SUP-REP-638/2018.

<sup>26</sup> Definición del diccionario de la Real Academia Española, consultable en <http://lema.rae.es/dpd/srv/search?key=cliente>.

<sup>27</sup> <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=clientelismo>.

adhesión y apoyo político.

Ahora veamos un aspecto importante:

### ¿Cómo opera el “clientelismo” electoral?

El intercambio se da en el contexto de una relación asimétrica en donde la candidata o candidato, por ejemplo, tiene acceso a ciertos recursos frente al elector/a quien, a cambio, ofrece o promete su respaldo político; esto es, son manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal.

La candidatura o fuerza política buscan una especie de lealtad política<sup>28</sup> de la ciudadanía, antes y durante la campaña electoral, con la finalidad de ganar la elección o aumentar esta probabilidad. Para lograr estos objetivos, requiere:

- **Reclutar** nuevos simpatizantes.
- Expandir la red de influencia.
- Gestionar **beneficios**, dádivas, obras, favores, ayudas y apoyos como: programas sociales, becas, dinero, promesas de beneficiar a un grupo sobre otro, vales, despensas, material de construcción, licencias de uso de suelo y medicinas, entre otros.
- Operar con **población de clase media y baja**, porque el volumen de votos que pueden comprar y movilizar es mayor.
- Funciona a través de **estructuras piramidales**, en las que el candidato/a esta en la punta y la ciudadanía en la base (en medio se encuentran personas o militantes que operan o persuaden a favor del partido o candidatura).

Así el “*clientelismo electoral*” se asemeja a un **mercado**, donde diversos

---

<sup>28</sup> La lealtad política se puede entender como la obligación que corre a cargo de los militantes de un partido político, por virtud de la cual deben ser fieles al mismo y a sus candidaturas.

grupos de votantes (*clientela*), podrían negociar sus votos con las y los actores políticos a cambio de recibir beneficios, dádivas, etcétera, explícita o implícitamente y, a la par, las candidaturas y/o partidos políticos buscan ganar la elección.

La entrega o promesa de dinero, dádivas, acceso a programas sociales, entre otros, conlleva un **poder persuasivo, de inducción o de convencimiento sobre la ciudadanía**, más aún si el nivel socioeconómico de las personas a quienes se ofrece es bajo -se convierte en una especie de anzuelo, señuelo o carnada.

Precisamente por este factor social me parece importante exponer el **contexto socioeconómico de nuestro país**, para evidenciar que el solo riesgo de una práctica clientelar es un foco rojo que debe evitarse porque el voto no está sujeto a intercambio alguno. En México existen 126'577,691 habitantes<sup>29</sup>, de las y los cuales:

- 7.6% se encuentra en pobreza extrema (9.6 millones).
- 35.9% está en pobreza moderada<sup>30</sup> (45.4 millones).
- 26.8% es vulnerable por carencias sociales<sup>31</sup> (33.9 millones).
- 7% es vulnerable por ingresos<sup>32</sup> (8.8 millones).
- 22.6% no es pobre y no es vulnerable (28.6 millones).

Más de la mitad de quienes habitan en nuestro país son pobres; una/o de cada tres mexicanos/as es vulnerable y 9.6 millones sufren pobreza extrema.

<sup>29</sup> Acorde al informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019. Visible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432107/.pdf>

<sup>30</sup> Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

<sup>31</sup> Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

<sup>32</sup> Aquella población que no presenta **carencias sociales** pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.



Según el INEGI, los ingresos de las personas que están en situación de pobreza son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las mínimas necesidades, alimentarias y no alimentarias, y al menos **sufren de una carencia social: rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos de vivienda y acceso a la alimentación**<sup>33</sup>.

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene 3 o más carencias, de 6 posibles; además, sus ingresos son insuficientes para adquirir la canasta básica al mes<sup>34</sup>; es decir, disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicaran por completo a adquirir alimentos, sería sin los nutrientes necesarios para tener una vida sana. El Banco Mundial dice que quienes están en esta situación tienen que vivir con menos de 25 pesos al día.

Particularmente en Puebla, conforme al Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2019<sup>35</sup>, veo los siguientes datos:

Población total	Habitantes mujeres	Pobreza moderada	Pobreza extrema	Vulnerable por carencias
6'542,484 personas	3,200,012	50.5 %	9.0 %	21.5 %

Las mujeres poblanas están en tercer lugar nacional en condición de pobreza multidimensional: 65.44% de las habitantes de la entidad viven un conjunto de carencias tanto sociales como económicas.

<sup>33</sup> Según el INEGI.

<sup>34</sup> Línea de bienestar mínimo.

<sup>35</sup> Visible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432107/Puebla.pdf>

Las estadísticas indican que las mujeres poblanas ocupan el tercer lugar nacional en cuanto a ingresos y salarios, reciben \$25.92 por hora trabajada<sup>36</sup>.

Puebla se ubica en el lugar 23 de todo el país respecto al índice de ocupación laboral y participación económica de las mujeres<sup>37</sup>.

Sólo 43.3% de las mujeres de 15 años o más participan activamente en la vida económica de la entidad.

El Consejo Estatal de Población de Puebla y la Dirección General de Información de la Secretaría de Salud, señala que en el tema de salud reproductiva, Puebla tiene el primer lugar nacional con madres en edad infantil y son las más vulnerables entre 10 y 14 años<sup>38</sup>.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) señala que el 64.3% de las mujeres vivieron al menos una situación de violencia en su vida<sup>39</sup>.

Sin duda, este escenario crítico de crisis económico-social de las mujeres en Puebla, **es tierra fértil para el “*clientelismo político-electoral*”**.

Por esto, desde mi óptica, la simple propuesta de entrega de beneficios a la población menos favorecida es un factor de riesgo de una práctica

---

<sup>36</sup> <https://www.cimacnoticias.com.mx/etiqueta/situacion-de-mujeres-en-puebla>

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Datos obtenidos de la liga <https://ladobe.com.mx/2018/11/situacion-de-violencia-contra-las-mujeres-en-puebla/>

<sup>39</sup> Ídem.

clientelar prohibida, puesto que el voto de la ciudadanía no debe estar expuesto a una injerencia o coacción, ni en forma subliminal.

**Caso concreto.**

Este panorama es el punto de partida para analizar este caso, con sus particularidades. Alberto Jiménez Merino, candidato a la gubernatura en Puebla, postulado por el PRI, entregó la tarjeta "*Mujer Segura*", que si bien se planteó como una "encuesta" para que las mujeres identificaran sus necesidades en rubros como: vida, salud, economía y desarrollo; su diseño y operación pudo generar una falsa apreciación de su finalidad y con ello pudo implicar coacción al voto.

Me parece, en principio, que la propuesta de campaña fue correcta, incluso loable, precisamente por el contexto socioeconómico de las mujeres en Puebla que ya mencioné; además, los partidos políticos y candidaturas tienen libertad para determinar la estrategia de campaña y plataformas electorales, siempre que se ajusten a los principios que rigen la contienda electoral.

Ahora bien, de las constancias del expediente –como parte de las investigaciones que realizó la autoridad instructora- tengo conocimiento de los siguientes hechos:

- Durante el periodo de campaña del proceso electoral extraordinario en Puebla, se implementó el programa "*Mujer Segura*" como parte de la estrategia de campaña del candidato del PRI.
- Se entregó una carta con una encuesta y tarjeta con la leyenda "*Mujer Segura Familias Prosperando*".
- La tarjeta formó parte de la propaganda electoral del candidato y del partido político.
- Se promocionó la posible implementación de servicios como VIDA SEGURA, ECONOMIA SEGURA, SALUD SEGURA Y DESARROLLO

SEGURO.

- El 8 de mayo, se reportó en el Sistema Integral de Fiscalización del INE, la compra de 5 mil impresiones de propaganda “*Mujer Segura*”.
- La tarjeta se distribuyó del 6 al 29 de mayo, durante la campaña.

El ejemplar de la tarjeta que se entregó cuenta con los siguientes elementos:



Observo que se trata de una tarjeta, que en la parte posterior tiene un espacio para colocar el nombre y firma de quien recibía la tarjeta.

A la par de la tarjeta se entregó:



**Mis Propuestas para Ti Mujer:**

**Economía Segura.**

1. Tarjeta *Mujer Segura*, familias prosperando. Apoyo económico de \$2,500.00 para reconocer el trabajo que haces en casa.
2. Apoyo para gastos escolares extraordinarios.
3. Beca para familiar con discapacidad.
4. Comedores comunitarios y dispensa.

**Vida Segura.**

1. Cadena perpetua para violadores, agresores y tratos de personas.
2. Programas de prevención, combate de violencia y cero impunidad.
3. Transporte cercano, libre de acceso y con seguro contra robo.
4. Refugio seguro para mujeres víctimas de violencia.

**Desarrollo Seguro.**

1. Estancia infantiles seguras.
2. Seguro de vida para jefas de familia.
3. Fondo para iniciar tu propio negocio por hasta \$25,000.00.
4. Capacitación para trabajo y autoempleo.
5. Promove trabajo para mujeres mayores de 60 años.
6. Apoyo a familias de migrantes.

**Salud Segura.**

1. Programas de prevención en salud. (Cáncer de mama, cervice uterina y enfermedades crónicas-degenerativas).
2. Espacios y actividades para adultas mayores.
3. Mujeres indígenas saludables y seguras.
4. Salud sexual y reproductiva y programas de prevención del embarazo adolescente.

**Jiménez Merino GOBERNADOR #UnNuevoComienzo**



**Estimada amiga:**

Soy **Alberto Jiménez Merino**, *Candidato a Gobernador del Estado de Puebla* por el Partido Revolucionario Institucional. Por este medio te presento mi **propuesta Mujer Segura**, con el objetivo de que Puebla vuelva a ser un estado seguro, para que tú y tu familia vivan felices y tranquilos otra vez.

Como Gobernador crearé la **Secretaría de las Mujeres**, que respaldará esta iniciativa a fin de que recuperes aquellos apoyos de los que te han excluido.

Me comprometo a que la **Perspectiva de Género** y Derechos Humanos sea transversal en las acciones de mi gobierno. **Mi Gabinete será integrado por el 50 por ciento de mujeres** y con participación de jóvenes. Con **Mujer Segura** impulsaré tu desarrollo integral como pilar fundamental de la sociedad.

Aquí veo una carta dirigida a las mujeres de Puebla, donde el candidato presentó su propuesta “*Mujer Segura*”, cuyo objetivo era recuperar la seguridad en esa entidad federativa. Además, ofreció la creación de la “*Secretaría de las Mujeres*”.

En la propuesta observo que el candidato buscó que las mujeres de Puebla tengan beneficios como: programas de prevención, combate de violencia, espacios y actividades para adultas mayores; entre otros fines.

La carta también tenía una encuesta para que las mujeres identificaran 3 de sus primordiales necesidades, en los siguientes rubros:


- Vida
- Salud
- Economía
- Desarrollo

Debo decir que la tarjeta y el *formato-encuesta* que se acompañó es propaganda electoral, en principio válida, porque informó sobre la propuesta de campaña del candidato a la gubernatura de Puebla, en un tema específico y sin duda prioritario, que consistió en implementar apoyos para el beneficio de mujeres poblanas, en los diversos rubros. Pero hay un factor de riesgo sobre una posible práctica clientelar que llama mi atención:

**La manera o mecanismo como se operó la propuesta en la propaganda** pudo tener un efecto ilegal, con el peligro de fomentar o contribuir a formar redes clientelares, porque hay factores o elementos de riesgo que, en unión, podrían mandar a las mujeres un mensaje erróneo sobre eventuales beneficios económicos o en especie.

Los voy a destacar:

Como parte de la encuesta que se entregó, llaman mi atención algunos puntos:


<p><b>Economía Segura:</b></p> <p>a. <input type="radio"/> Tarjeta <i>MujerSegura</i>, familias prosperando. Apoyo económico de \$2,500.00 para reconocer el trabajo que haces en casa.</p> <p>b. <input type="radio"/> Apoyo para gastos escolares extraordinarios.</p> <p>c. <input type="radio"/> Beca para familiar con discapacidad.</p> <p>d. <input type="radio"/> Comedores comunitarios y despensa.</p>	<p><b>Desarrollo seguro:</b></p> <p>a. <input type="radio"/> Estancias infantiles seguras.</p> <p>b. <input type="radio"/> Seguro de vida para jefas de familia.</p> <p>c. <input type="radio"/> Fondo para iniciar tu propio negocio p hasta \$35,000.00. </p> <p>d. <input type="radio"/> Capacitación para trabajo y autoemple</p> <p>e. <input type="radio"/> Promover trabajo para mujeres mayores de 50 años.</p> <p>f. <input type="radio"/> Apoyo a familias de migrantes</p>
--	--

Desde mi punto de vista, estas preguntas podían generar una falsa apreciación de la realidad en las mujeres que las respondieran, que quizá recibirían estos apoyos económicos o en especie, de ganar el candidato, puesto que:

Se dieron opciones a las mujeres para recibir beneficios económicos y/o en especie.

- Obtener apoyo económico de \$2,500 pesos para reconocer el trabajo de casa.
- Apoyo para gastos escolares extraordinarios.
- Beca para familiar con discapacidad.
- Comedores comunitarios y despensa.
- Fondo para iniciar un negocio propio por hasta \$35,000.00

En unión a esa “encuesta”, la carta contenía un **aviso de privacidad**, así:

<p><b>Economía Segura:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <input type="radio"/> Tarjeta Mujer Segura, familias prosperando. Apoyo económico de \$2,500.00 para reconocer el trabajo que hacen en casa.</li> <li>b. <input type="radio"/> Apoyo para gastos escolares extraordinarios.</li> <li>c. <input type="radio"/> Beca para familiar con discapacidad.</li> <li>d. <input type="radio"/> Comedores comunitarios y dispensa.</li> </ul>  <p><b>Desarrollo social:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <input type="radio"/> Estancias infantiles</li> <li>b. <input type="radio"/> Seguro de vida</li> <li>c. <input type="radio"/> Fondo para inversiones hasta \$35,000.00</li> <li>d. <input type="radio"/> Capacitación y formación</li> <li>e. <input type="radio"/> Promover trabajos mayores de 50 días</li> <li>f. <input type="radio"/> Apoyo a familias</li> </ul> <p><b>Aviso de privacidad:</b> El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus Comités Estatales y Comités Directivos de entidades federativas, al utilizar los datos personales de sus militantes, sus simpatizantes y sus familiares, así como los datos personales de sus familiares, para elaborar estadísticas sociales y para integrar el padrón de militantes, así como para elaborar estadísticas sociales, se comprometen a respetar los derechos de privacidad de los datos personales de los sujetos obligados. Los titulares de datos personales podrán manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos mediante correo electrónico enviado a la siguiente dirección: <a href="mailto:transparencia@ceopri.com.mc">transparencia@ceopri.com.mc</a> o a través de escrito dirigido a la Secretaría Jurídica y de Transparencia a la dirección: Avenida Insurgentes Norte 59, Buenavista, 06359, Cuahutémoc, Ciudad de México. El aviso de privacidad integral se podrá consultar en la dirección electrónica: <a href="http://pri.org.mx/SomosPRI/Transparencia/AvisodePrivacidad.htm">http://pri.org.mx/SomosPRI/Transparencia/AvisodePrivacidad.htm</a></p>	<p>“El partido Revolucionario Institucional, a través de su Comité Ejecutivo Nacional y sus 32 Comités Directivos de entidades federativas es el responsable de tratamiento de los datos personales que se reciben por medio del presente formato y los mismos serán utilizados con el propósito de integrar el padrón de militantes, así como para elaborar estadísticas sociales. Serán protegidos de acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Protección de datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los titulares de datos personales recabados podrán manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos mediante correo electrónico enviado a la siguiente dirección: <a href="mailto:transparencia@ceopri.com.mc">transparencia@ceopri.com.mc</a> o a través de escrito dirigido a la Secretaría Jurídica y de Transparencia a la dirección: Avenida Insurgentes Norte 59, Buenavista, 06359, Cuahutémoc, Ciudad de México. El aviso de privacidad integral se podrá consultar en la dirección electrónica: <a href="http://pri.org.mx/SomosPRI/Transparencia/AvisodePrivacidad.htm">http://pri.org.mx/SomosPRI/Transparencia/AvisodePrivacidad.htm</a>”</p>
--	---

A diferencia de la postura mayoritaria, considero que estos son indicios suficientes que me llevan a presumir la creación de una lista de las mujeres que obtuvieron la propaganda en formato de *tarjeta-encuesta*; es decir, además de la oferta de campaña, se diseñó un procedimiento o mecanismo de identificación de personas para hacer, desde mi punto de vista, una base de datos personales, sin justificación o base legal permitida.

Porque el propio aviso de privacidad señaló que el PRI y sus comités estatales eran los responsables del tratamiento de los datos personales que se recabaron por medio del formato; esto es, se especificó que dichos datos serían utilizados para integrar el padrón de militantes (mujeres) y para elaborar estadísticas sociales.



Además, planteó la opción de manifestar la negativa (en 2 vías), para el tratamiento de los datos personales que se recabaron por medio de la entrega de la carta y tarjeta.

Las propuestas electorales que se plasman o difunden en la propaganda de campaña, no deben tener la finalidad de crear registros o listas de ciudadanas o ciudadanos, sino solamente hacer las ofertas, por tanto, la pregunta es: ¿con qué propósito se utilizan los datos personales?

Opino que la implementación de una acción de gobierno o programa social no depende de las personas que la apoyaron o se sumaron en la campaña electoral, ni su acceso es consecuencia de su inscripción cuando se hizo la oferta electoral, pues el conocimiento de las y los destinatarios de tales acciones o programas se da con los mecanismos institucionales para identificar de manera puntual a las personas, grupos o sectores vulnerables que necesitan atención.

Por tanto, la lista, relación o registro que se generó con motivo de la distribución de la carta y la entrega de la tarjeta “Mujer Segura”, **pudo dar lugar a una práctica clientelar**, porque:

- La base de datos personales permite recolectar, extraer, almacenar, ordenar y clasificar información por segmentos o rubros, en este caso, las mujeres de Puebla.
- Da lugar a utilizar los datos personales como mecanismo o estrategia para identificar a quienes mostraron interés en recibir los beneficios que prometieron con la propuesta de campaña y contar con la información suficiente para comunicarse con ellas después.
- Al tener información básica de las interesadas: edad, sexo, ocupación, domicilio, estado civil y otras, el partido político y/o la candidatura pudo cruzar información con otras bases de datos para obtener **patrones de**

**conducta o perfiles para identificar las vulnerabilidades** de un sector social, en este caso las mujeres en Puebla y **focalizar así sus estrategias partidistas, o crear un contacto más directo para lograr el voto y para mantener cautivo a ese sector de la población.**

Este panorama me lleva a presumir que si el candidato entregó cartas en un formato *tarjeta-encuesta* y además existe la presunción que se recabaron datos personales de las mujeres que las recibieron, se generó un riesgo potencial de darle un uso "*clientela*".

Lo anterior, pues el candidato, como persona que aspiraba gobernar Puebla, conocía las necesidades de la sociedad, en específico de las mujeres, sus vulnerabilidades socioeconómicas; entonces la promesa de la propaganda se vuelve "*atractiva*" y las mujeres podían verse inducidas a dar su apoyo político, no por auténtica y consciente voluntad, sino "*atraídas*" por el dinero y/o la necesidad económica.

Situación que se refuerza si vemos cómo operan los mensajes subliminales.

Según el diccionario de la Real Academia, "*subliminal*" es aquello que está por debajo del umbral de la conciencia o que por su debilidad o brevedad no es percibido conscientemente, pero influye en la conducta.

Entonces, lo que ofertó la entrega de la tarjeta-encuesta "*Mujer Segura*", se pudo convertir en un señuelo para atraer a las mujeres, con necesidades de salud, económicas, de desarrollo; entre otras, y crear en ellas la expectativa que ésta podría ser la solución a sus problemas.

Además, Sala Superior nos orientó en el **SUP-REP-638/2018**, que la "***ilegalidad de este tipo de propaganda se presume si dichas tarjetas se emplean para generar lista o registro de posibles beneficiarios y***

***si por la forma de entrega o distribución se busca obtener una influencia indebida que fomente o contribuya a formar redes clientelares”.***

Considero que, en este caso, por las particularidades, se puso en riesgo a la ciudadanía, en concreto a las mujeres, que como expuse, es un sector claramente vulnerable en Puebla, de una práctica clientelar, cuyo origen y fin es la “ayuda o protección” a cambio de lealtad; en específico, era obtener sus votos.

En consecuencia, desde mi óptica, la manera cómo se operó la propuesta de entrega del formato “tarjeta-encuesta” fue contraria al artículo 228 Bis del Código local, cuyo fin es evitar “...que la emisión del voto se realice no por los ideales políticos de un partido o candidatura, sino por las dadas que, abusando de las penurias económicas de las poblaciones influyan de manera decisiva en la emisión de un sufragio”<sup>40</sup> por eso, para mí se vulneró.

**MAGISTRADA**

**GABRIELA VILLAFUERTE COELLO**

GVC/afgp/ndh

---

<sup>40</sup> Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.