



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

0000251

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: TEEP-A-011/2019.

ACTOR: SERGIO RÉGULO
CORTÉS SANTIAGO Y ORLANDO
CID FLORES.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN PLEBISCITARIA PARA
LA PREPARACIÓN,
DESARROLLO Y VIGILANCIA DEL
PROCESO DE RENOVACIÓN DE
LAS JUNTAS AUXILIARES DEL
MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL
PERIODO DOS MIL DIECINUEVE-
DOS MIL VEINTIDÓS Y
AYUNTAMIENTO DE PUEBLA.

MAGISTRADO PONENTE: JESÚS
GERARDO SARAVIA RIVERA.

SECRETARIO INSTRUCTOR:
RENÉ LAZARD ACOSTA.

Heroica Puebla de Zaragoza, a veinticinco de enero
de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de
apelación TEEP-A-011/2019, interpuesto por Sergio Régulo
Cortés Santiago y Orlando Cid Flores, el primero en su
carácter de candidato a Presidente Auxiliar de la planilla "El
Gallo" y el segundo como representante de la misma, para
la renovación de las autoridades de la Junta Auxiliar
Ignacio Zaragoza, del municipio de Puebla, en contra de
actos anticipados de campaña y difusión de propaganda
electoral fuera de los plazos marcados por la convocatoria
de parte de algunas planillas; por la omisión de la Comisión
Plebiscitaria respecto de la resoluciones del recurso de

inconformidad y de la denuncia interpuestas en contra de actos anticipados de campaña; y por la falta de un procedimiento por parte del Ayuntamiento para establecer un procedimiento y demás disposiciones aplicables para los casos en que se infringiera la convocatoria.

RESULTANDO:

I. **GLOSARIO.** Para efectos de la presente sentencia se entenderá por:

- **Ayuntamiento.** Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla.
- **CIPEEP:** Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
- **Comisión Plebiscitaria.** Comisión Plebiscitaria para la renovación de las Juntas Auxiliares del Municipio de Puebla, Puebla.
- **Constitución local.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- **Constitución.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **Convocatoria.** Convocatoria emitida por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla el dos de enero de dos mil diecinueve, para la renovación de Juntas Auxiliares para el periodo dos mil diecinueve-dos mil veintidós.
- **Instituto:** Instituto Electoral del Estado de Puebla.



- **Junta Auxiliar:** Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza, Puebla, Puebla.
- **Ley Orgánica:** Ley Orgánica Municipal.
- **Municipio:** Municipio de Puebla, Puebla.
- **Suprema Corte:** Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- **Tribunal:** Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

Los hechos referidos corresponden al año dos mil diecinueve, salvo mención específica.

II. Antecedentes. De la narración de los hechos del recurso y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

a) El dos de enero, el Ayuntamiento expidió la convocatoria para la renovación de la Juntas Auxiliares.

b) El nueve de enero, Sergio Régulo Cortés Santiago, en su calidad de aspirante a candidato a la presidencia auxiliar por la planilla "El Gallo", presentó escrito de denuncia ante el Director de Atención Vecinal y Comunitaria de la Secretaría de Gobernación del Honorable Ayuntamiento de Puebla y ante la Comisión Plebiscitaria, por actos anticipados de campaña por parte de aspirantes a candidatos a la Presidencia de la Junta Auxiliar.

c) El diez de enero, el Director de Atención Vecinal y Comunitaria de la Secretaría de Gobernación entregó la constancia de aceptación de registro a la planilla "el Gallo", encabezada por el actor Sergio Régulo Cortés Santiago.

d) El catorce de enero, Orlando Cid Flores, en su calidad de representante general de la planilla "el Gallo" interpuso recurso de inconformidad ante la Comisión Plebiscitaria, en contra de la resolución de diez de enero, mediante la cual se dio el registro a siete planillas para contender por la Presidencia de la Junta Auxiliar porque, a su dicho, iba contra la equidad en la contienda ya que aquellas habían consumado actos anticipados de campaña, vinculando este recurso con los hechos descritos en el escrito de denuncia referido en el párrafo anterior.

IV. Trámite ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

a) **Recepción del recurso de apelación.** El diecinueve de enero, a las catorce horas con treinta y cuatro minutos, se recibió en la Secretaría General de Acuerdos el escrito de Sergio Régulo Cortés Santiago y Orlando Cid Flores, el primero en su carácter de candidato a Presidente Auxiliar de la planilla "El Gallo" y el segundo como representante de la misma.

b) Por acuerdo de misma fecha el Magistrado Presidente del Tribunal ordenó la integración del expediente, registrándolo en el libro de gobierno con el número TEEP-A-011/2019, el cual fue turnado a su



ponencia para la formulación del proyecto de resolución correspondiente; se tuvo como autoridad responsable al Ayuntamiento de Puebla, al que se le requirió realizar la publicación correspondiente; y se requirió a la autoridad responsable informe justificado.

c) El veintuno de enero, se radicó en esta ponencia el recurso de apelación y se reservó acordar sobre la recepción del presente recurso.

d) En misma fecha se recibió el informe justificado del Síndico del Ayuntamiento.

e) **Admisión y cierre de instrucción.** Una vez que fue sustanciado el presente recurso de apelación, mediante proveído de veinticinco de enero, el Magistrado Presidente ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente y convocó a sesión pública, conforme a lo establecido en la fracción III inciso b) del artículo 373 y 374 del CIPEEP, el Pleno de este Tribunal determinó sesionar en esta fecha para resolver el presente recurso.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Este

Tribunal es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción IV inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracción V, 3, 201, 326, 338 fracción III, 347, 348

fracción II, 354 párrafo segundo y 373 fracción II del CIPEEP; por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por Sergio Régulo Cortés Santiago y Orlando Cid Flores, en su carácter de candidato a Presidente Auxiliar de la planilla "El Gallo" y el representante de la misma, de la Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza, del municipio de Puebla, en contra de actos anticipados de campaña y difusión de propaganda electoral fuera de los plazos marcados por la convocatoria por parte de algunas planillas; por la omisión de la Comisión Plebiscitaria respecto de la resoluciones del recurso de inconformidad y de la denuncia interpuestas en contra de actos anticipados de campaña; y por la falta de un procedimiento por parte del Ayuntamiento para establecer un procedimiento y demás disposiciones aplicables para los casos en que se infringiera la convocatoria.

Resulta importante establecer que el escrito inicial fue presentado ante esta autoridad el día diecinueve de enero y si la modificación a la convocatoria emitida por esta autoridad, en la que se estableció medio de impugnación según la base trigésima octava, fue notificada a las juntas auxiliares el veintitrés del mismo mes, es inconcuso que si se agota el proceso establecido, la resolución de la Comisión Plebiscitaria tendría que dictarse el veintisiete de enero, precisamente cuando se desarrolla la jornada comicial, lo que se traduciría automáticamente en una afectación a los derechos de votar y ser votado, por ello este Tribunal emitirá resolución en esta fecha.

Así mismo, la parte actora en su escrito recursal no fue explícita en solicitar el *per saltum*, pero este Órgano Jurisdiccional determina que es necesario asumir plenitud de jurisdicción derivado de las manifestaciones expuestas como agravios, ya que lo que se busca con el pronunciamiento de esta resolución es la maximización de los derechos político-electorales del ciudadano.

En este contexto se tienen que valorar pilares que sostienen la administración de justicia en la materia, como en su caso son la efectividad de las resoluciones y la protección de los derechos electorales, que los organismos jurisdiccionales en la materia deben observar en sus pronunciamientos.

Bajo ese actuar, el sistema de protección de derechos políticos-electorales tiene como función hacer efectivos los derechos de votar y ser votado en igualdad de circunstancias, máxime si dentro de la secuela procesal o incluso si el legislador no plantea la necesidad de establecer principios o mecanismos procesales encaminados a blindar o proteger el acceso a la justicia.

Estos derechos de acceso, además de ser parte integral de las garantías individuales constitucionales que se contiene en el artículo 17, se ampliaron derivado de la reforma constitucional de dos mil once, que fue en materia de derechos humanos, con la cual se concedió a los habitantes del Estado mexicano la herramienta que maximiza el acceso a la justicia, hacer efectiva y material la concesión y defensa de derechos establecidos en la

Constitución, tratados internacionales y en las leyes que emanan de ellas.

Estos instrumentos se derivan del principio contenido en el artículo 1º de la Constitución, en la que se les mandata a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La tesis I/2016 del máximo tribunal en la materia, nos señala que el acceso a la justicia debe dotar de protección de defensa de derechos humanos y no realizar actos que aún siendo procedimentales haga irreparable la violación, como a continuación se transcribe:

ACCESO A LA JUSTICIA. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA SE CUMPLE MEDIANTE EL ANÁLISIS PRIORITARIO DE ARGUMENTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. - De la interpretación sistemática de los artículos 1º y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que tanto en el orden jurídico nacional como en el internacional, el reconocimiento del acceso a la justicia, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, implica el cumplimiento de la finalidad de los recursos o medios de defensa que radica en el grado de protección y resolución eficaz de los intereses que están en disputa, los cuales deben ponderarse o equilibrarse en cada caso. En ese sentido, el órgano decisor, al emitir resolución, debe atender el contexto en que se desenvuelve la controversia y darle prioridad a los argumentos relacionados con violaciones a



derechos humanos cuando su estudio conceda el mayor beneficio al justiciable, llevando a cabo la adopción de las providencias y actuaciones necesarias que se orienten a prevenir que la conculcación se tome irreparable, ya que la efectiva materialización de esos derechos es lo que determina la eficacia de los recursos o medios de defensa a través de los cuales se solicita su tutela¹.

En este tenor es claro que el derecho efectivo obliga a los operadores de justicia a establecer mecanismos para materializar los derechos humanos como el de votar y ser votados, que se contiene el artículo 23 del Pacto de San José; sobra decir que el Estado Mexicano está relacionado al sistema de justicia interamericano, por lo cual las sentencias emitidas por la Suprema Corte son vinculantes como criterio orientador en la protección de los derechos humanos.

Al respecto, la Corte Interamericana se ha pronunciado en la relación entre justicia y formalismo dando un valor prioritario al primero de los elementos, que en el presente caso se debe traer a colación para sustentar el actuar de este Tribunal, por lo cual a continuación se transcriben los criterios orientadores internacionales:

Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, Párrafo 211. Guatemala | 2003.

211. A la luz de lo anteriormente dicho, la Corte considera que los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del *formalismo* y la impunidad. De este modo, si las autoridades permiten y toleran el uso de esta manera de los recursos judiciales, los transforman en un medio para que los que cometen un ilícito penal dilaten y entorpezcan el proceso

¹ Recurso de reconsideración. SUP-REC-64/2015.—Recurrente: Blanca Patricia Gándara Pech.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.—20 de mayo de 2015.

judicial. Esto conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones.

Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, Párrafo 200. Colombia | 2019.

200. En cuanto a la conducta de las autoridades judiciales, la Corte ha entendido que, como rectoras del proceso, tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del *formalismo*.

Lo anterior encuentra su armonización dentro de las decisiones de la Corte en nuestro país con lo pronunciado en el criterio que a continuación se invoca:

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la



interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados.

Por tal motivo y siguiendo la línea de tiempo señalada con anterioridad, es a todas luces claro que si fuese reencauzado a la Comisión Plebiscitaria correspondiente, ésta generaría una resolución que se materializaría hasta el día veintisiete de enero, y en el supuesto de que si la misma tuviese violaciones de derecho éstas no serían subsanables bajo la figura de un recurso sencillo y eficaz³, previo a la fase electiva y, por ende, menoscabarían derechos de las planillas contendientes en la jornada para renovar a las autoridades de esa Junta Auxiliar, lo que rompería el derecho de votar y ser votado.

En esas circunstancias, esta autoridad advierte que si se tratase de cerrar la cadena impugnativa para dotar de definitividad al presente expediente, se causaría una vulneración grave a los derechos constitucionales y humanos, por tal motivo, este Organismo Jurisdiccional asume plenitud de jurisdicción.

SEGUNDO. Pretensión, agravios y litis. Este

Tribunal se avocó al estudio de los agravios expuestos en el escrito primigenio de los que se desprenden los siguientes:

² 2007064. 1a. CCXC/2014 (10a). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Pág. 536

³ Como lo prevé el artículo 25 de la Comisión Internacional de Derechos Humanos.

Los actores manifiestan que:

1. "...omisión por parte de la Comisión Plebiscitaria para la preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso de Renovación de las juntas auxiliares del municipio de Puebla, para el periodo 2019-2022 de resolver oportunamente, estas, dentro de los plazos previstos en la ley de la materia, la denuncia de actos proselitistas de campaña anticipada por parte de algunas planillas contenidas en dicho proceso electoral y el Recurso de Inconformidad, planteados oportunamente ante dicha comisión durante el desarrollo del plebiscito en cuestión."
2. Existe una laguna normativa, ya que el Ayuntamiento fue omiso en establecer procedimientos y demás disposiciones aplicables, para aquellos casos en los que se infringieran las disposiciones legales y reglamentarias del proceso.

3. "...a solicitar a este tribunal (sic) proceda a instaurar el procedimiento pertinente para la investigación, resolución y aplicación de sanciones por las conductas denunciadas oportunamente como infractoras de la normativa electoral, como lo son actos anticipados de campaña y difusión de propaganda electoral fuera de los Plazos marcados en la cláusula vigésima tercera de la convocatoria para el proceso de renovación de los miembros de las juntas auxiliares del municipio de Puebla, para el periodo 2019-2022...."

Establecido lo anterior se procederá al estudio para dilucidar si hubo o no actos anticipados de campaña y difusión de propaganda electoral fuera de los plazos establecidos por la convocatoria de las planillas señaladas en la Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza, además si existió o no omisión por parte de la Comisión Plebiscitaria para resolver la denuncia y el Recurso de Inconformidad interpuestos por los actores.



TERCERO. Pruebas. Para el análisis del expediente, es indispensable señalar los elementos probatorios, ofrecidos y aportados por la recurrente y la documentación remitida por la autoridad responsable; la cual consta de lo siguiente:

1. Pruebas ofrecidas por los actores:

1.1. Copia certificada por el Corredor Público Número Siete de la constancia de Aceptación del Registro de la Planilla "El Gallo" de la Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza, expedida por el Director de Atención Vecinal y Comunitaria de la Secretaría de Gobernación del Municipio de Puebla.

1.2. Copia certificada por el Corredor Público Número Siete de la acreditación de Orlando Cid Flores como representante de la planilla "El Gallo" de la Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza, expedida por el Director de Atención Vecinal y Comunitaria de la Secretaría de Gobernación del Municipio de Puebla.

1.3. Copia certificada por el Notario Auxiliar de la Notaría Pública número Treinta y Cinco de Puebla del instrumento notarial treinta mil seiscientos sesenta y cinco, volumen trescientos cuarenta y ocho, de la Notaría Pública Treinta y Tres de la ciudad de Puebla, de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, que contiene noventa y dos impresiones de formato pequeño (seis por ocho centímetros) de imágenes en blanco y negro.

1.4. Copia certificada por el Corredor Público Número Siete de la denuncia presentada por Sergio Régulo Cortés Santiago ante el Director de Atención Vecinal y Comunitaria de la Secretaría de Gobernación y la Comisión plebiscitaria, en el que denuncia actos anticipados de campaña.

1.5. Original de acuse del recurso de inconformidad promovido por Orlando Cid Flores ante la comisión plebiscitaria el catorce de enero.

2. Pruebas que obran en el expediente por adquisición procesal:

2.1. Informe justificado del Síndico del Ayuntamiento, recibido el veintiuno de enero, con los siguientes anexos:

a) Constancia emitida por el Instituto Electoral del Estado de fecha treinta y uno de julio de dos mil dieciocho.

b) Copia certificada de la sesión solemne de Cabildo de quince de octubre de dos mil dieciocho, por el que se rindió protesta legal al Ayuntamiento.

c) Original del cumplimiento a lo ordenado mediante oficio TEEP-PRE-034/2019 por el cual hace del conocimiento público la interposición del recurso de apelación TEEP-A-11/2019.

2.2 Copia certificada del oficio SDUys/DDU/000760/2019, recibida en la Sindicatura



Municipal el veintitrés de enero, signado por de la Directora de Desarrollo Urbano, mediante el cual se corrobora la pertenencia de diversas calles al territorio de la Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza.

2.3 Copia Certificada de la resolución del recurso de inconformidad 04/2018, interpuesta por Orlando Cid Flores, de veintidós de enero, signada por el Síndico Municipal del Ayuntamiento, por el cual se desecha dicho recurso por improcedente.

2.4 Copia certificada del oficio SEGOBM/039/2019 y su expediente, signada por el Secretario Técnico de la Comisión Plebiscitaria, recibida en el Instituto el veintitrés de enero, mediante el cual se remite a éste el expediente formado con motivo de las denuncias de actos anticipados de campaña.

Valoración Probatoria:

Los documentos descritos en los numerales **1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4** son documentales públicas, por lo que en términos del los artículos 358 fracción I y 359 párrafo primero del CIPEEP, esta autoridad les reconoce su pleno valor probatorio.

El documento señalado con el numeral **1.5** es una documental privada en términos de los artículos 358 fracción II del CIPEEP y tiene valor presuncional.

CUARTO. Estudio de fondo. Sentado lo anterior se analizarán los agravios sintetizados, en el entendido de que su estudio de manera conjunta o separada no genera lesión al promoviente.

1. Omisión de respuesta y resolución por parte de la Comisión Plebiscitaria. Los actores manifiestan que Sergio Régulo Cortés Santiago presentó una denuncia el pasado nueve de enero, dirigida a la Comisión y al Director de Atención Vecinal y Comunitaria de la Secretaría de Gobernación del Municipio de Puebla, para que tuvieran conocimiento y sancionaran con la negativa o la cancelación de registro a los candidatos a la Presidencia Auxiliar que estaban realizando actos anticipados de campaña consistentes en la colocación de propaganda electoral; señalando en concreto a los siguientes ciudadanos y planillas:

1. Raúl Toxtle Romero, de la planilla "Amigos y Vecinos".
2. G. Ismael Hernández Romero Campos, de la planilla "La Herradura".
3. Alejandro Lázaro Martínez con nombre de planilla "El Circulo"
4. Domingo Morales Jiménez, de la planilla "La Rampa".
5. María del Rocío Galván Castañeda, de la planilla "El Fénix".
6. Marco Antonio Barrientos Pérez, de la planilla "La Familia".



7. Víctor Hugo Ramírez Corona con nombre de planilla
"La Estrella".

De forma análoga, el catorce de enero Orlando Cid Flores, interpuso un recurso de inconformidad en el que indicaba iguales actos anticipados de campaña, cometidos por los mismos ciudadanos y planillas, vinculando explícitamente la demanda referida con anterioridad; anexando en este recurso como prueba un acta notarial con noventa y dos imágenes con las que pretendía verificar el acto reclamado; además solicitaba que se negara o cancelara el registro de las planillas involucradas, a su dicho ilegalmente aprobadas.

Respecto de los dos recursos señalados, los actores señalan en el recurso presentado ante este Tribunal que las autoridades responsables fueron omisas en la contestación.

Con la finalidad de mejor proveer, y bajo el principio de exhaustividad, este Tribunal requirió el veintiuno de enero a la Presidenta Municipal de Puebla informara qué trámite tuvieron la denuncia y el recurso de inconformidad en comento; sobre la primera contestó el Secretario Técnico de la Comisión Plebiscitaria que ésta fue resuelta en la sesión del dieciocho de enero, en la que la Comisión Plebiscitaria acordó remitir el asunto al Instituto por considerarla la autoridad competente para investigar lo conducente, ordenando además que se publicara por estrados la determinación.

Sobre el segundo, la autoridad responsable hizo saber a este Tribunal que se resolvió el veintidós de enero desecharlo por improcedente, debido a que "... *esta autoridad no tiene competencia, toda vez que no cuenta con las facultades para emitir mayor pronunciamiento respecto del acto reclamado...*", y ordenó notificar personalmente al recurrente y por oficio a la autoridad responsable.

Derivado de lo anterior, este Tribunal advierte que, al no existir omisión respecto de la denuncia y el recurso de inconformidad, el presente agravio puesto a consideración dentro de este recurso queda sin materia, en términos de la contestación hecha por la autoridad responsable; por ello se declara el **SOBRESEIMIENTO** del agravio en mención, lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 372 fracción III DEL CIPEEP, que a la letra dice:

"Deberá procedente se al sobreseimiento de los recursos cuando:

(...)

II. La autoridad modifica el acto impugnado y consecuentemente el recurso quede sin materia".

Sin embargo, no pasa inadvertido para este Tribunal que la Comisión Plebiscitaria, al desear de plano el recurso de inconformidad, dijo que no contaba con las facultades para emitir pronunciamiento al acto reclamado, siendo esto una interpretación imprecisa de dicha autoridad responsable; debido a que en la convocatoria que ella misma aprobó y publicó, se otorgó la facultad para resolver, esto de acuerdo a lo establecido en la base cuadragésima en la que señala que "*TODO LO NO PREVISTO POR LA PRESENTE CONVOCATORIA, ASÍ COMO LAS CONSULTAS Y*



DENUNCIAS, O CUESTIONAMIENTOS QUE SURJAN DE SU APLICACIÓN SERÁN RESUELTOS POR LA COMISIÓN PLEBISCITARIA", por lo que se le da vista al Cabildo del Ayuntamiento para que realice un extrañamiento a la Comisión Plebiscitaria por no cumplir con su obligación de conocer y resolver los medios de impugnación.

2. Laguna normativa, señalan los actores que el Ayuntamiento fue omiso en establecer procedimientos y demás disposiciones aplicables, para aquellos casos en los que se infringieran las disposiciones legales y reglamentarias del proceso; respecto del presente agravio, la interpretación que realizaron los actores no es la adecuada, toda vez que, como ya se refirió en el punto anterior, de acuerdo a la base cuadragésima de la convocatoria que señala que la Comisión Plebiscitaria es la autoridad competente para resolver todo lo relacionado con los plebiscitos; además de que el Ayuntamiento de Puebla notificó el pasado veintitrés de enero a las diecisiete juntas auxiliares el anexo a la base trigésima octava en la que establece como medio de impugnación el recurso de revisión para que contravengan los actos que deriven del plebiscito; lo anterior conforme a la modificación realizada por este Órgano Jurisdiccional a la convocatoria, mediante resolución emitida dentro del expediente TEEP-A-001/2019.

Por lo que el presente agravio es **INFUNDADO** debido a la existencia de un medio para analizar y solucionar situaciones de violaciones a las normas dentro

del proceso plebiscitario de las Juntas Auxiliares del municipio.

3. Actos anticipados de campaña y difusión de propaganda electoral.

Es importante señalar que dentro del escrito primigenio, se advierte como una causa de pedir, la investigación, resolución y aplicación de sanciones por las conductas denunciadas oportunamente como infractoras de la normativa electoral, como lo son los actos anticipados de campaña difusión de propaganda electoral fuera de los plazos marcados en la base vigésima tercera de la convocatoria para el proceso de renovación de miembro de las juntas auxiliares del municipio de Puebla para el periodo dos mil diecinueve y dos mil veintidós.

Lo que exhaustivamente sumando al ofrecimiento de la documental publica consistente en las copias certificadas del instrumento notarial, con el cual, pretende demostrar por medio de fe pública, la existencia de actos anticipados de campaña de ciertas planillas es que llegamos a la conclusión de que existe una causa de pedir, consistente en sancionar los actos anticipados de campaña que se denuncian en ese escrito inicial.

Lo anterior, cobra luz como actuar jurisdiccional en términos de lo señalado por el criterio de la sala superior, del máximo tribunal de la materia electoral, que mandata:



MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.- Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocursu que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocursu en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.⁴

Por lo tanto, al quedar establecido que definida la causa de pedir, como una necesidad de identificar por medio de la investigación la existencia de actos anticipados, es claro que lo que está formulando es un agravio directo, por la comisión de actos anticipados de campaña.

Tan es así, que incluso los recurrentes señalaron a los aspirantes a candidatos de las planillas de la Junta Auxiliar realizaron actos que afectan la equidad de los plebiscitos:

Dicho lo anterior, se procede al análisis de las situaciones planteadas por los actores, quienes señalaron en términos generales la existencia de actos anticipados de campaña que afectan la equidad de los plebiscitos, realizados por:

1. Raúl Toxtle Romero, de la planilla "Amigos y Vecinos".

⁴ 919091. 21. Sala Superior. Tercera Época. Apéndice 2000. Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral, Pág. 36

2. G. Ismael Hernández Romero Campos, de la planilla "La Herradura".
3. Alejandro Lázaro Martínez con nombre de planilla "El Círculo"
4. Domingo Morales Jiménez, de la planilla "La Rampa".
5. María del Rocío Galván Castañeda, de la planilla "El Fénix".
6. Marco Antonio Barrientos Pérez, de la planilla "La Familia".
7. Víctor Hugo Ramírez Corona con nombre de planilla "La Estrella".

La pretensión de los recurrentes es que se sancionen por la realización de actos de campaña fuera de los plazos establecidos en la convocatoria; con la finalidad de demostrar su dicho aportó como prueba la copia certificada por el Notario Auxiliar de la Notaría Pública número Treinta y Cinco de Puebla del instrumento notarial treinta mil seiscientos sesenta y cinco, volumen trescientos cuarenta y ocho, de la Notaría Pública Treinta y Tres de la ciudad de Puebla, de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, que contiene noventa y dos impresiones de formato pequeño (seis por ocho centímetros) de imágenes en blanco y negro.

Cabe mencionar que al ser copia certificada, el instrumento notarial antes mencionado contiene algunas imágenes que carecen de calidad y nitidez para ser



analizadas con precisión, a pesar de que se utilizaron herramientas para mejorar la visión, tales como lupas y acercamientos digitales, los detalles se distorsionan o pixelean; además algunas de las imágenes presentadas no muestran un contexto ambiental suficiente para apreciar los mensajes que el recurrente señala como anticipados de campaña; sin embargo en otras sí es posible, a pesar de las deficiencias señaladas, observar elementos útiles para calificar un posible llamamiento al voto o la intensidad para posicionarse en el ánimo de los potenciales votantes fuera de los tiempos establecidos rompiendo con el principio de equidad ya que tal situación presenta una ventaja sobre los demás contendientes; por lo que a continuación se presenta una tabla comparativa en la que se describen los elementos de las imágenes en las que se aprecian indicios de la acreditación de los actos reclamados.

En la primera columna se establece el nombre de los ciudadanos aspirantes a candidatos por la Presidencia Auxiliar, en la segunda el nombre de la planilla que representan, en la tercera se señala el número de imágenes que se visualizaron adecuadamente, en la cuarta si en éstas se observó pinta de bardas, lonas o ambas (en este último caso se señala con un "sí"); en la quinta si en dichas bardas o lonas se observa el nombre del aspirante en cuestión, en la sexta si existe un elemento de invitación al voto y en el último se concluye si los elementos de todas las columnas representan un acto anticipado de campaña o no.

Candidato	Planilla	Imágenes nítidas	Pinta de bardas o lonas	Contiene nombre de candidato (persona)	Contiene elemento de llamamiento al voto (elemento subjetivo)	Acto anticipado
Raúl Toxtle Romero	Amigos y Vecinos	9	Sí	Sí	Sí, nombre del candidato, fotografía eslogan (SÓLO EN DOS).	Sí
G. Ismael Herrández Romero Campos	La Herradura	9	Sí	Sí	Sí, eslogan, símbolo, fotografía y fecha de la jornada electiva.	Sí
Alejandro Lázaro Martínez	El Círculo	26	Sí	Sí	Sí, contienen el nombre de la planilla, fecha de la jornada electiva, eslogan, fotografía en lona y publicidad móvil.	Sí
Domingo Morales Jiménez	La Rampa	5	Sí	Sí	Sí, contiene el nombre de la planilla, fotografía y el eslogan.	Sí
Maria del Rocio Galván Castañeda	El Fénix	6	Lona.	Sí	Sí, contiene de nombre de planilla, fotografía, emblema y fecha de la jornada electiva.	Sí
Marco Antonio Barrientos Pérez	La Familia	4	Sí	Sí	Imagen y símbolos.	Sí.
Víctor Hugo Ramírez Corona	La Estrella	3	Lonas	Sí	Eslogan, nombre de la Junta Auxiliar, emblema y fotografía.	Sí

*Las imágenes aportadas por los recurrentes fueron noventa y dos; aquí sólo se analizan la sesenta y dos que resultaron plenamente identificables a la vista.

Una vez realizado el análisis, se desprende que se tuvieron por acreditados los elementos de persona, tiempo, lugar y el subjetivo, consistente en el llamamiento al voto o



una intención, por lo que se acredita la infracción establecida en la convocatoria de la base vigésima tercera, segundo párrafo.

Además, la anterior se fortalece con el criterio jurisprudencial 4/2018 de rubros: "ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y PRECAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL".

Por todo lo anterior, se declara **FUNDADO** el agravio hecho valer por las partes actoras, en relación a la existencia de actos anticipados de campaña y difusión de propaganda electoral, por lo que se procederá a establecer la falta correspondiente.

QUINTO. Calificación de la falta e individualización de la sanción. Del análisis realizado con anterioridad del cuadro anterior se derivó que existieron actos anticipados de campaña y difusión de propaganda electoral por parte de las planillas señaladas, por lo que es necesario realizar la calificación e individualización de la infracción con base en los elementos concurrentes, en específico se analizarán los de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como subjetivo (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción) a efecto de graduarla como:

*Levísima

*Leve

***Grave: Ordinaria
Especial
Mayor**

Una vez calificada la falta, se deberá proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, tomando en cuenta las previstas en la norma, como producto del ejercicio mencionado.

Así las cosas de conformidad con lo establecido en el artículo 401 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se deberá considerar la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones del propio Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en: las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Así, de todo el material analizado, se tiene que, Raúl Toxtle Romero, de la planilla "Amigos y Vecinos"; G Ismael Hernández Romero Campos, de la planilla "La Herradura"; Alejandro Lázaro Martínez con nombre de planilla "El Circulo"; Domingo Morales Jiménez, de la planilla "La Rampa"; María del Rocío Galván Castañeda, de la planilla "El Fénix"; Marco Antonio Barrientos Pérez, de la planilla "La Familia"; y Víctor Hugo Ramírez Corona con nombre de



planilla "La Estrella", realizaron en la Junta Auxiliar actos tendientes a posicionar su nombre personal y de planillas, imagen de las mismas, logotipos o emblemas, y frases, a partir del mes de diciembre del año dos mil dieciocho, actos que se realizaron con la intención de colocar con anticipación a la etapa de realización de campañas a los participantes en un posicionamiento superior al de los otros contendientes y generar en el ánimo de los ciudadanos, al colocar propaganda y pintar bardas, el deseo de votar por ellos todo esto traduciéndose en actos anticipados de campaña y difusión de propaganda electoral que rompieron la equidad en la contienda.

Por todo lo anterior, se consideran las conductas realizadas por las personas mencionadas como **GRAVES ORDINARIAS** ya que realizaron esos actos con anticipación a la convocatoria para participar en el proceso de renovación de las juntas Auxiliares, lo hicieron con elementos materiales en la jurisdicción de la demarcación, teniendo el beneficio, como ya se analizó, de un mejor posicionamiento con anticipación a la convocatoria para que los participantes en el plebiscito los ubicaran, conocieran e identificaran de una forma clara, que conocieran sus propuestas y programas de trabajo para el caso de ser electos como presidentes de la Junta Auxiliar.

1. Bien jurídico tutelado.

Se afectó el derecho a ser votado bajo los principios de equidad e igualdad rectores de la materia electoral ya que, como es de explorado derecho en todos los procesos

electorales que contempla la legislación mexicana, los dispositivos legales señalan etapas para poder participar, particularmente se establece la condición de que se den tiempos específicos de promoción para obtener el voto, es decir, para los actos propios de campaña, en el caso concreto si las siete personas señaladas en el punto que antecede realizaron las conductas descritas, resulta evidente que se anticiparon y que como consecuencia rompieron el bien jurídico protegido que es la equidad en la contienda.

2. Circunstancia de modo, tiempo y lugar.

a) **Modo.** Con pinta de bardas y colocación de lonas, así como propaganda móvil con la intención de obtener el voto de los vecinos en la Junta Auxiliar, lo cual fue acreditado mediante testimonio de fedatario público a través de noventa y dos imágenes siendo únicamente visibles sesenta y dos, lo que se concatena con el oficio número 097/2019 del Sindicato Municipal, en el cual se tiene por acreditado que están registradas las planillas y las personas como candidatos señalados en el escrito recursal, siendo las publicitadas en la propaganda denunciada.

b) **Tiempo.** Conforme a la fe de hechos realizada el veinte de diciembre de dos mil dieciocho por notario público, se verificó que la existencia de la propaganda con fines electivos, previo a la emisión de la convocatoria de dos de enero del presente año,

lo que hace evidente la promoción previa al periodo de campaña.

c) Lugar. Conforme a la diligencia realizada por el fedatario público, se verificó la existencia de propaganda con fines electivos, ubicada en las calles y colonias de la Junta Auxiliar.

3. Beneficio o lucro.

El impacto de las conductas y actos desplegados se puede estimar en el ánimo de los votantes a elegir un candidato, el cual será mayor mientras más exposición tenga un candidato en estos medios y a través de los elementos materiales señalados en la diligencia, en ese sentido se estima que habrá mayor impulso a votar por aquel candidato del que se ha visto, del que se ha escuchado o del que hay más información, convirtiéndose así en alguien con mayor oportunidad de lograr el triunfo, creando así inequidad en la contienda de la Junta Auxiliar.

4. Contexto fáctico y medios de ejecución.

Debe considerarse que la promoción en pinta de bardas y lonas puede ser visible por cualquier persona que habite en la Junta Auxiliar.

5. Singularidad o pluralidad de la falta.

La comisión de la conducta señalada fue responsabilidad de cada una de los siete aspirantes a la presidencia de la Junta Auxiliar como se analizó con

anterioridad, sin embargo se trata de una sola conducta violatoria de la materia electoral, lo que se considerará para aplicar la sanción correspondiente.

Calificación de la falta

Al quedar acreditada que Raúl Toxtle Romero, G. Ismael Hernández Romero Campos, Alejandro Lázaro Martínez, Domingo Morales Jiménez, María del Rocío Galván Castañeda, Marco Antonio Barrientos Pérez y Víctor Hugo Ramírez Corona, puesto que podían realizar campañas proselitistas y/o propaganda desde el día siguiente de la fecha de la entrega de su constancia de registro, esto es, el jueves diez de enero del presente año, se considera procedente calificar como **GRAVE ORDINARIA** las conductas en estudio.

Individualización de la sanción

Para tal efecto se atenderá a las siguientes circunstancias:

a) Es una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual le da una característica importante en la **inobservancia**, ya que no es simple la conducta antijurídica, sino que es una violación de primer nivel normativo.

b) La conducta tiene elemento de dolo, ya que las conductas y las manifestaciones se realizaron por un medio que permite hacer públicas imágenes y textos que no son



espontáneas, ya que implican del autor un análisis del espacio en que se colocarán, colores, eslóganes y fotos que serán vistas por los ciudadanos en la calles, mediante la pinta de bardas, colocación de lonas y propaganda móvil; además otro elemento de dolo es que quienes realizaron las respectivas publicaciones conocían los plazos del proceso plebiscitario puesto que se registraron en tiempo y forma lo que muestra que estaban enterados del contenido de la convocatoria que señala los tiempos y aún así adelantaron sus campañas.

c) Su difusión aconteció dentro del estado y particularmente dentro de la jurisdicción de la Junta Auxiliar Ignacio Zaragoza mediante diversa publicidad.

En el caso concreto, es necesario establecer si la medida analizada, consistente en la sanción aplicable y que es la que la propia comisión plebiscitaria contempló para el caso de las irregularidades o vulneraciones a los principios de derecho electoral, en la especie, actos anticipados de campaña y que es la cancelación del registro de planillas para participar en el proceso plebiscitario y como consecuencia el día de la jornada comicial, resulta necesaria, proporcional, racional y en consecuencia es la idónea.

Al respecto, se debe decir que dicha medida, consistente en la cancelación del registro, por la comisión acreditada de actos anticipados de campaña, desde el punto de vista ontológico, es decir, en cuanto a su finalidad, pretende buscar la inhibición de este tipo de conductas,

ciertamente antijurídicas, que vulneran la participación en la contienda, bajo condiciones de igualdad.

En efecto, bajo los principios del derecho punitivo, aplicado, *mutatis mutandi* al derecho electoral sancionador, la sanción en general, cualquiera que esta sea, busca, en un primer sentido, establecer una consecuencia a determinadas conductas que, al ser antijurídicas, afectan a toda la sociedad, pues precisamente, las normas jurídicas, se establecen para regular las relaciones humanas en el marco de una convivencia social armónica, que permita el desarrollo integral de sus miembros.

De tal suerte que si alguno de ellos, infringe tales disposiciones normativas, vulnera y afecta la finalidad de las mismas alterando el equilibrio conductual ordenado; sienta un precedente negativo y perjudicioso para el resto de sus miembros, independientemente de las lesiones inmediatas a los directamente afectados o agravados, es decir, las afectaciones o distorsiones al orden jurídico, se traducen en efectos directos e indirectos.

En el primer caso, las normas jurídicas tienen una finalidad y consecuencia ante su infracción, que en el caso concreto es la sanción.

Sin embargo, la misma no debe atenderse, solamente con base en una intencionalidad represora, pues tal situación corresponde a los regímenes autoritarios y no de corte democrático.

En otro sentido, la finalidad de la sanción, es justamente la de inhibir, las conductas atentatorias de los principios constitucionales o simplemente antijurídicas, de cualquier jerarquía, máxime cuando las mismas son equivalentes a poner en riesgo inminente e ejercicio pleno

de derechos fundamentales o derechos humanos como el que deriva del derecho de votar y ser votado, establecido en el artículo 35 de nuestra carta magna y el diverso 23 de la Convención Americana de los derechos humanos, también conocido como pacto de San José.

Si bien es cierto los actos anticipados de campaña significan una afectación al principios de equidad en la contienda, por traducirse, en esencia, en un posicionamiento ventajoso, en razón del tiempo de exposición, con relación a otros contendientes que si observaron y respetaron los tiempos previstos en la normatividad aplicable, no menos cierto es que en la especie, la medida restrictiva del derecho a ser votado, por la realización de actos anticipados de campaña, no cumple con los criterios de proporcionalidad, derivados de una falta de congruencia en términos de gradualidad para su imposición.

Es decir, suponiendo sin conceder, que dicha medida debiera aplicarse por la comisión de las conductas denunciadas, eso no quiere decir que, se deba imponer, por automático la máxima sanción que el sistema de derecho electoral contempla, pues precisamente la pérdida de registro se impone, cuando se reúnen determinadas condiciones que en el caso concreto no se advierten, pues no existe una justa gradualidad en la comisión reiterada de este comportamiento por el mismo ente o sujeto activo.

Previo a la aplicación de la sanción resulta de vital importancia analizar si la sanción prevista en la Convocatoria en la base vigésima tercera segundo párrafo está dentro de un marco de derecho constitucional

contemplado en su artículo 22, en el que nace el derecho punitivo en el sistema jurídico mexicano.

Ahora bien la sanción establecida en la convocatoria de la Comisión Plebiscitaria motivo de este estudio se observa que solo tiene una forma de infraccionar a las planillas que realicen actos anticipados de campaña siendo esta la cancelación de su registro.

Dicha sanción no está determinada en función a la proporcionalidad de la sanción y su nexo causal de la conducta desplegada por quien sea señalado, lo anterior cobra total fuerza conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

"PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD
CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.*De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República; de*



ahí que su actuación esté sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional -la legislación penal no está constitucionalmente exenta-, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio constitucional."

Bajo ese tenor, queda claro que, al no existir un catálogo de sanciones, sería arbitrario aplicar la cancelación del registro a las planillas que realicen cualquier acto de proselitismo, por lo que es idóneo apegar al control de constitucionalidad y convencionalidad, es decir, la inaplicación de la sanción establecida en el segundo párrafo de la base vigésima segunda para el presente caso.

Lo anterior se ajusta a los parámetros establecidos para hacer el test de proporcionalidad propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio siguiente:

TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVIENEN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.

El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha

conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo⁵.

Por lo que a continuación se realiza el test de proporcionalidad para el caso en específico:

⁵ 2013156. 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Pág. 915.



000070

Necesario: Existe una norma aplicable en el plebiscito señalada en el párrafo segundo de la base vigésima tercera de la convocatoria, la cual sanciona a las planillas que realicen conductas de actos anticipados de campaña dentro de los procesos electivos plebiscitarios.

Además, la prohibición por ser una norma general, abstracta y obligatoria, previa a los hechos que generan conocimiento en los votantes de los procesos plebiscitarios, lo que resulta antijurídico.

Además, la necesidad se advierte en función de generar instrumento que hagan efectiva la igualdad de condiciones dentro del derecho de votar y ser valorado.

Idóneo: Se define este principio sobre la base de ser una medida apta para alcanzar los fines perseguidos por el legislador, la cual protege el desarrollo del derecho de ser votado en condiciones de igualdad en la contienda dentro del estado de campaña.

Esto se apega a los elementos establecidos dentro del artículo 35 de la Constitución y 23 del Pacto de San José, ya que la existencia de una restricción a la anticipación realizada por los contendientes al momento de publicitarse ante el electorado genera condiciones que ponen una desigualdad entre los contendientes y genera una restricción coactiva por el incumplimiento a la citada base.

Así el elemento fundamental en este apartado es el resaltar el espíritu de la norma, el cual permea en la conducta de los participantes al buscar ajustar la publicitación a los límites temporales establecidos en la convocatoria.

En efecto, el espíritu de la norma busca que los participantes no publiquen su nombre o elementos que los identifiquen a finde obtener el voto, por lo cual el legislador debe generar análisis tendientes a establecer la eficacia de la norma, lo que en automático debe ser que esta medida sea apegada a los fines constitucionales, lo que llevaría a establecer que tratándose de medidas que aparejen una sanción esta sea proporcional entre el daño, el bien jurídico tutelado y el alcance de la sanción, de lo contrario no se tendría la idoneidad de la medida.

Proporcional: El principio de proporcionalidad, tal y como sintéticamente explica García de Enterría⁶, supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas. Ha de basarse en los siguientes criterios:

- a) La medida debe ser apta para alcanzar los fines que la justifican;
- b) Ha de adoptarse de tal modo que se produzca la menor injerencia posible;
- c) Ha de adoptarse mediante juicio de ponderación entre la carga coactiva de la pena y el fin perseguido desde la perspectiva del derecho fundamental y el bien jurídico que ha limitada su ejercicio.

Así, a juicio de este Tribunal, al ser, derecho punitivo el que rige estas reglas de procedimiento sancionador

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*. Novena edición, tomo I, Madrid: Civitas.

publicitario, concretamente, el caso de actos de anticipados de campaña o publicitación previa con fines electivos, es claro que debía existir una medida prohibitiva en el catálogo de sanciones, ya que cada una de las conductas antijurídicas genera una afectación en distinta medida, a los bienes jurídicos tutelados (que en este caso son la igualdad y equidad en la contienda).

No obstante, cada conducta produce una lesión al bien jurídico en distintas magnitudes y por ende se requiere de una graduación de pena diversa, lo que en la especie no acontece, ya que la única sanción establecida en la convocatoria es la cancelación de las planillas que realicen actos anticipado de campaña, por ende no existe una proporción sobre el nexo causal y menos sobre los conceptos de daño y pena, no representa una equivalencia entre la conducta antijurídica y el menoscabo al bien jurídico tutelado, de ahí que esa sanción fijada en la convocatoria resulta excesiva a juicio de este Tribunal.

Para dilucidar los conceptos se citan los criterios emitidos por la Corte, que a continuación se invocan:

PENAS. ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES PARA EXAMINAR SU PROPORCIONALIDAD. La proporcionalidad de las penas determinadas por el legislador puede examinarse de conformidad con dos estándares: (i) por un lado, atendiendo a las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 22 constitucional; (ii) y por otro lado, aplicando el principio de proporcionalidad en sentido amplio, entendido como una forma de escrutinio que sirve

para enjuiciar la constitucionalidad de cualquier intervención en derechos fundamentales.⁷

LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.

El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.⁸

Por ende, este Organismo de Control de Constitucionalidad Local, debe dotar de elementos de certeza a la autoridad para el efecto de imponer sanciones por la conducta antijurídica de la comisión del acto anticipado de campaña.

⁷ 160671. 1a CCV/2011 (9a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro II, Noviembre de 2011, Pág. 203.

⁸ 1011696. 404. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Quinta Sección - Garantías del inculcado y del reo, Pág. 1429.



Es importante establecer que se debe buscar una norma dentro del ámbito espacial de validez que sea efectiva y eficaz para sancionar los actos anticipados de campaña en los procesos plebiscitarios como en el presente, por lo que se debe partir de lo establecido en el artículo 116 de la Constitución, que otorga libertad auto configurativa al legislador Poblano para emitir una norma de naturaleza electoral que contenga los elementos necesarios para la protección del derecho de votar y ser votado.

Así este Tribunal opta por apartarse de la hipótesis establecida en la base vigésima tercera de la convocatoria emitida para el proceso electivo de juntas auxiliares en el Municipio de Puebla y en su lugar, acogerse al catálogo normativo previsto en los artículos 395 y 398 del CIPEEP, ya que son disposiciones que dotan de certeza, y protegen los principios democráticos, requeridos como parte de la acción de un estado de derecho.

Ahora bien, el sistema electoral mexicano debe interpretarse de manera armónica, concretamente acorde a los criterios de interpretación sistemática y funcional, cuyo sustento se vincula con los artículos 14 de la Constitución Federal y 401 del CIPEEP, en este sentido, es de relevancia señalar que si bien es cierto que en la convocatoria no existe un catálogo de sanciones, tampoco en la Ley Orgánica, pero sí en el CIPEEP, por ello en término de la facultad sancionadora que deriva del *ius puniendi* cuya finalidad es inhibir conductas antijurídicas a través de sanciones; en tal virtud al ser este Tribunal un órgano de control constitucional y desde una interpretación

funcional y sistemática, de todas las normas existentes que conforman el sistema electoral, el Tribunal debe conocer y pronunciarse sobre las existentes, en lo particular con las previstas en lo señalado en el artículo 398 fracción IV de la referida ley.

Por lo anterior, se aplicará para efectos de sancionar el dispositivo legal existente que prevé en caso de que los ciudadanos o de cualquier persona física, se establece como sanciones para todos:

"IV.- Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o jurídica colectiva:

a) Con amonestación pública.

b) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o jurídica colectiva, con amonestación pública y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil días de salario mínimo general vigente en la entidad, en el caso de que promuevan una denuncia frívola.

Para la individualización de las sanciones a que se refiere esta fracción, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones."

Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la misma, así como la conducta, se determina que los siete candidatos a la presidencia auxiliar, son objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento, sin que ello implique que ésta deje de lado una de sus finalidades que es la de disuadir la posible



comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Conforme a las consideraciones anteriores, este Tribunal procede a imponer a Raúl Toxtle Romero, G. Ismael Hernández Romero Campos, Alejandro Lázaro Martínez, Domingo Morales Jiménez, María del Rocío Galván Castañeda, Marco Antonio Barrientos Pérez y Víctor Hugo Ramírez Corona, una **amonestación pública**, establecida en el artículo 398, fracción VII, inciso a) del CIPEEP, sanción que pretende que los denunciados consideren, procuren y eviten repetir la conducta desplegada.

Lo anterior es así, en virtud de que una amonestación pública como la que aquí se establece, tiene los siguientes alcances:

a) Constituye a juicio de este Tribunal, una medida suficiente y ejemplar a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro. Sobre todo si se toma en cuenta que con base en el *ius puniendi* únicamente se pueden aplicar sanciones previamente establecidas, en el presente asunto tal y como se desprende del numeral antes transcrito solamente se puede aplicar la amonestación pública, y únicamente para el caso de que los denunciados fueran reincidentes aplicaría una sanción económica.

b) Pone de manifiesto que los sancionados cometieron infracciones establecidas en el las normas aplicables.

c) Hace del conocimiento general la infracción a la legalidad y a los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

SEXTO. Efectos de la sentencia.

En atención a que en esta ejecutoria no existen datos de los sancionados, esta autoridad considera procedente publicar la presente sentencia en su portal de internet, en el Catálogo de Sujetos Sancionados.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción IV incisos b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1 fracción VII, 325, 338 fracción III, 340 fracción II, 350 y 354 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se declara **EL SOBRESEIMIENTO** del presente recurso, exclusivamente respecto del agravio primero analizado en el considerando **CUARTO** de la presente sentencia y se conmina al Cabildo para que realice extrañamiento a la Comisión Plebiscitaria por no



cumplir con su obligación de conocer y resolver los medios de impugnación.

SEGUNDO. Se declara **INFUNDADO** el agravio segundo relativo, en términos del considerando **CUARTO** del presente fallo.

TERCERO. Se inaplica el segundo párrafo de la base vigésimo tercera, de la convocatoria, en términos de lo razonado en el considerando cuarto, relativo al agravio tercero de este fallo.

CUARTO.- Se declara **FUNDADO** el tercer agravio analizado en el considerando **CUARTO** de la presente resolución relativo a los actos anticipados de campaña y en consecuencia se amonesta públicamente a Raúl Toxtle Romero, G. Ismael Hernández Romero Campos, Alejandro Lázaro Martínez, Domingo Morales Jiménez, María del Rocío Galván Castañeda, Marco Antonio Barrientos Pérez y Víctor Hugo Ramírez Corona, por tal motivo se ordena publicar en el portal de internet de esta autoridad en el Catálogo de Sujetos Sancionados.

NOTIFÍQUESE, PERSONALMENTE A LOS ACTORES; POR OFICIO AL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA POR CONDUCTO DE SU PRESIDENTA, AL SÍNDICO MUNICIPAL, QUIEN CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 5 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA Y EN AUXILIO DE LAS FUNCIONES DE ESTE TRIBUNAL, DEBERÁ NOTIFICAR PERSONALMENTE A LOS SUJETOS SANCIONADOS, A LA COMISIÓN PLEBISCITARIA, AL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO PARA SU CONOCIMIENTO; Y POR ESTRADOS.

Así lo resolvieron y firmaron, por unanimidad de votos, en sesión pública la Magistrada y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA

MAGISTRADO

**RICARDO ADRIÁN
RODRÍGUEZ PERDOMO**

MAGISTRADA

**NORMA ANGÉLICA
SANDOVAL SÁNCHEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY