

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-67/2019

**RECURRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIO:** ERNESTO SANTANA  
BRACAMONTES

**COLABORÓ:** OLGA MARIELA  
QUINTANAR SOSA

Ciudad de México, en sesión pública celebrada el diecisiete de julio de dos mil diecinueve.

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador indicado al rubro, interpuesto por MORENA a través de Juan Pablo Cortés Córdova, ostentándose como representante propietario de ese partido ante el Consejo local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla, contra la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSL-16/2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **RESUELVE revocar** el acto impugnado.

**ANTECEDENTES:**

De la demanda y las constancias del expediente se advierte lo siguiente:

**I. Convocatoria a elección extraordinaria.** El treinta de enero de dos mil diecinueve<sup>1</sup>, el Congreso del Estado de Puebla emitió convocatoria a elección extraordinaria de la Gubernatura.

**II. Asunción de la elección.** El seis de febrero, el Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> asumió totalmente la organización y realización del proceso electoral extraordinario.

**III. Presentación de la queja.** El veintitrés de abril, MORENA, a través de Juan Pablo Cortés Córdova, representante propietario de ese partido ante el Consejo Local del INE en Puebla, presentó queja o denuncia contra Enrique Cárdenas Sánchez, candidato común a la gubernatura de Puebla postulado por los partidos políticos Acción Nacional<sup>3</sup>, de la Revolución Democrática<sup>4</sup> y Movimiento Ciudadano<sup>5</sup>, por la difusión en redes sociales (Twitter y Facebook) de supuesta propaganda electoral, por presuntamente incumplir con la normativa electoral al

---

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas se referirán al año dos mil diecinueve, salvo mención en contrario.

<sup>2</sup> En adelante podrá citarse como INE.

<sup>3</sup> En adelante podrá citarse como PAN.

<sup>4</sup> En adelante podrá citarse como PRD.

<sup>5</sup> En adelante podrá citarse como MC.

no identificar su calidad de candidato común ni los emblemas de los partidos postulantes.

Asimismo, denunció a los entes políticos referidos por omisión a su deber de cuidado respecto de la conducta motivo de queja y evadir su obligación en materia de fiscalización de los recursos públicos utilizados en la campaña electoral.

**IV. Medida cautelar.** El ocho de mayo, el Consejo local del INE dictó acuerdo en el que determinó la improcedencia de medidas cautelares solicitadas, al estimar que no se configuraba la infracción, además de que constituían hechos consumados. Dicho acuerdo no fue controvertido.

**V. Procedimiento especial sancionador.** El treinta y uno de mayo, la Sala Regional Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SRE-PSL-16/2019, en el sentido de que Enrique Cárdenas Sánchez no violó las normas de propaganda electoral para las candidaturas comunes y que los partidos que lo postularon no faltaron a su deber de cuidado.

**VI. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con lo anterior, el cuatro de junio, el quejoso interpuso recurso de revisión del

procedimiento especial sancionador ante la Sala responsable.

**VII. Recepción, registro y turno.** En la misma fecha se recibieron las constancias atinentes en esta Sala Superior, por lo que el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SUP-REP-67/2019 y lo turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos procedentes.

**VIII. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó en su ponencia el expediente, lo admitió y al advertir que se encontraba debidamente sustanciado, declaró el cierre de instrucción y ordenó que se elaborara el proyecto de sentencia correspondiente.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en virtud de que este órgano jurisdiccional es el único facultado para ello<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Están satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, apartado 1, inciso b), en relación con el 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según se explica a continuación:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito, consta el nombre y firma autógrafa del recurrente, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que estima pertinentes.

**b) Oportunidad.** La presentación de la demanda es oportuna, dado que el acto impugnado se emitió el treinta y uno de mayo, le fue notificado al recurrente el dos de junio<sup>7</sup> y la demanda se presentó el cuatro de junio siguiente.

**c) Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos porque quien interpone el recurso es MORENA –quien fue parte en el procedimiento especial sancionador en el que se emitió la determinación controvertida– a través de Juan Pablo Cortés Córdova, en su carácter de representante

---

Mexicanos; 186, fracción III, inciso h) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>7</sup> Fojas 21 a 27 del expediente principal.

propietario de ese partido ante el Consejo local del INE en Puebla, quien es la misma persona que presentó la queja y a la cual la autoridad responsable le reconoce dicha personería al rendir su informe circunstanciado.

**d) Interés jurídico.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ya que controvierte la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSL-16/2019, procedimiento que el propio impugnante instauró.

Lo anterior, tiene su apoyo en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"<sup>8</sup>.

**e) Definitividad.** No se advierte algún medio impugnativo ordinario que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, ni existe disposición o principio jurídico de donde se desprenda la autorización a alguna otra autoridad para revisar y, en su caso, revocar, modificar o anular oficiosamente el acto impugnado.

---

<sup>8</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39. Así como en la página de internet <http://portal.te.gob.mx/>

Así, al haberse colmado los requisitos de procedencia, se estima conducente estudiar el planteamiento que hace valer el impugnante.

**TERCERO. Estudio de fondo.**

**Pretensión y causa de pedir.**

La pretensión del impugnante consiste en revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento SRE-PSL-16/2019 en la que se determinó la inexistencia de violación a normas de propaganda electoral atribuidas a Enrique Cárdenas Sánchez y a los partidos PAN, PRD y MC.

La causa de pedir consiste en la supuesta vulneración de lo dispuesto en los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 242 y 243 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>9</sup>, 25, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos<sup>10</sup> y 226 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

Al respecto, hace valer como motivo de agravio la falta de exhaustividad en la sentencia impugnada, en razón de lo siguiente:

---

<sup>9</sup> En adelante podrá citarse como LGIPE.

<sup>10</sup> En adelante podrá citarse como LGPP.

- La responsable no analizó íntegramente sus planteamientos debido a que omitió valorar que, en algunos casos, la propaganda denunciada no especificaba la calidad de candidato y el cargo al que contendía y, en otros, no identificaba a ninguno de los partidos políticos integrantes de la candidatura común, es decir, no se explicaba quién era el responsable del mensaje.
- Si bien la Sala Regional siguió la línea argumentativa de la sentencia SUP-REP-51/2019 de la Sala Superior – en la que se estableció que las candidaturas comunes no están obligadas a identificar la calidad de la candidatura ni los emblemas de cada uno de los partidos políticos postulantes – no estudió otra cuestión planteada consistente en que una parte de la propaganda no contiene el emblema de alguno de los partidos, es decir, no se identifica al responsable de la propaganda ni el cargo por el que competía el denunciado.
- La Sala Especializada debió declarar la responsabilidad de los denunciados, ya que la propaganda en Twitter debía contener la referencia de por lo menos uno de los partidos, pues, en caso contrario, se afecta el derecho de información del electorado. Esto, ante la evidencia de que se encuentra acreditado en autos que las publicaciones alojadas en la red social Twitter eran propaganda electoral y que fueron pagadas por el partido Movimiento Ciudadano.

### **Postura de la Sala Superior.**

Esta Sala Superior estima que el agravio es **fundado** y suficiente para **revocar** la sentencia impugnada, toda vez que la autoridad responsable omitió pronunciarse en relación con la totalidad de los agravios expuestos por el recurrente, en específico, si la propaganda denunciada debía contener por lo menos un emblema de los partidos políticos que postularon la candidatura común y el cargo al que aspiraba el candidato denunciado.

En primer orden, es preciso señalar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de los impugnantes a que se les administre una justicia completa por los tribunales, lo cual trae consigo el cumplimiento de los principios de congruencia y exhaustividad.

El principio de exhaustividad impone a la autoridad el deber de agotar en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, para lo cual, previamente, debe constatar la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción.

Si se trata de una resolución de primera o única instancia, para resolver sobre las pretensiones, debe pronunciarse sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, y sobre

el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso.

A su vez, cuando un medio impugnativo pueda originar una nueva instancia o juicio para revisar la resolución, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 12/2001 de rubro: "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE"<sup>11</sup>.

Además de ello, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional, en relación con el principio de exhaustividad, que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales están obligadas a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión.

Esto porque sólo así se asegura la certeza jurídica de las resoluciones, ya que, si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e

---

<sup>11</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17. Así como en la página electrónica de este Tribunal <http://portal.te.gob.mx/>

impiden privaciones injustificadas de derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación.

Como se ve, el principio de exhaustividad, de manera general, se traduce en que el juzgador debe estudiar todos los planteamientos de las partes, así como las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.

Ahora bien, en el caso, en su escrito de queja, el recurrente planteó como hechos denunciados que el candidato común de los partidos PAN, PRD y MC había difundido en sus redes sociales (Facebook y Twitter) diversa propaganda que no cumplía con las reglas que establece la norma para la difusión durante la etapa de campaña.

Al respecto, indicó que dicha propaganda omitía incluir *"la identificación de alguno de los partidos políticos: PAN, PRD y MC, o bien que el denunciado es candidato común postulado también por dichos institutos políticos"*.

Sostuvo que ello vulneraba el dispositivo 246, párrafo 1, de la LGIPE, que prevé que la propaganda que las candidaturas utilicen durante la campaña deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que las registró.

Manifestó que la propaganda referida, señalaba el nombre y la imagen del candidato, pero no indicaba su calidad de candidatura común a la gubernatura y *"tampoco alguna referencia a alguno de los partidos políticos que lo postularon para dicho cargo"*, lo cual, desde su perspectiva, tenía la finalidad de evadir la fiscalización de los recursos erogados durante la campaña y confundir al electorado, pues no existía certeza de cuál de los tres partidos que postularon la candidatura, reportaría ese gasto.

Añadió que, atendiendo a los artículos 76, numeral 1, de la LGPP y 199, numeral 4, y 203 del Reglamento de Fiscalización, debía identificarse quién o cuáles actores políticos fueron los contratantes, pues esa rendición de cuentas permitía la transparencia en el uso y destino de los recursos que utilizan los partidos para sus fines, lo que, incluso, podía tener consecuencias en caso de rebase de topes de gastos de campaña.

Así, indicó que la propaganda utilizada en redes sociales de la que se quejaba, establecía una comunicación dolosa del candidato con el electorado, pues no permitía a la autoridad electoral tener certeza del gasto ejercido por cada partido y obstaculizaba la fiscalización.

Es decir, de lo anterior se advierte que, el denunciante argumentó en su escrito de queja que la propaganda denunciada no cumplía con la norma electoral por dos

cuestiones: a) no señalaba la calidad de candidatura común y b) no identificaba a alguno de los partidos que postularon al candidato.

Al respecto, la Sala Regional Especializada sostuvo que en ese caso podía analizar el contenido de Twitter y Facebook porque Enrique Cárdenas Sánchez era candidato a la gubernatura de Puebla, reconoció las cuentas y la difusión de las publicaciones, su cuenta de Facebook estaba autenticada y se trataba de publicidad pagada por un partido político.

Indicó que las publicaciones virtuales sí eran propaganda electoral porque se difundieron por un candidato registrado durante la campaña, con el propósito de dar a conocer a la ciudadanía su candidatura y colocarla en las preferencias electorales con actividad y esencia proselitista, además de que MC reconoció la contratación de la publicidad para promover a su candidato en plataformas digitales con la empresa INDATCOM S.A. de C.V.

Sostuvo que, del análisis de las publicaciones, en la generalidad de ellas se observaba el nombre e imagen del candidato, el cargo para el que contendía y su distintivo o slogan de campaña, sin especificar que era candidato común ni alguno de los partidos que lo postularon.

Así, para resolver si la propaganda era indebida o no, citó la motivación que integra la sentencia SUP-REP-51/2019, que, en su estima, aborda y determina cómo debe analizarse la propaganda de candidatura común en Puebla, y declaró que era inexistente la violación denunciada.

Lo anterior, evidencia que, tal como lo aduce el recurrente, la autoridad responsable omitió dar respuesta a la totalidad de los agravios expuestos en el escrito de queja, porque si bien en el recurso de revisión antes referido esta Sala concluyó que *el obligar a los partidos políticos que postulan candidaturas comunes a que en su propaganda electoral se incluya tal calidad, así como el emblema **de cada uno** de los postulantes sería desconocer la naturaleza de ambas figuras*, ello no es suficiente para responder el cuestionamiento de MORENA relativo a si tal propaganda debe contener la identificación de **por lo menos uno** de los partidos que registraron la candidatura.

En efecto, en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-51/2019, se observa que se controvertió una sentencia de la propia Sala Regional Especializada que, a su vez, analizó el uso indebido de la pauta en radio y televisión por la difusión de promocionales en favor de la candidatura de Enrique Cárdenas Sánchez por parte del PAN, en los que, entre otras cuestiones, se omitió incluir la identificación de los partidos PRD y MC y la mención de

que juntos postularon la candidatura común a la gubernatura de Puebla.

Este órgano jurisdiccional declaró infundado el agravio del actor porque el artículo 91, párrafo 4, de la LGPP no era aplicable a las candidaturas comunes, al tener una naturaleza jurídica distinta de las coaliciones.

Las consideraciones que motivaron tal decisión consistieron, en resumen, en lo siguiente:

- o Lo que el recurrente planteó en esencia era que cuando los partidos políticos postularan candidaturas comunes debían identificar en los mensajes de radio y televisión a los entes postulantes y la mención de esa calidad con la finalidad de que el elector pudiera identificar la alianza partidaria en su conjunto; lo cual era incorrecto porque si bien la coalición y la candidatura común tenían como finalidad concurrir en la competencia con una misma candidatura, en esta última sólo existía un pacto para la postulación y no para participar como un solo partido como en el caso de las coaliciones.
- o En las candidaturas comunes los partidos que las conforman no postulan una plataforma común, sino que cada uno conserva su postulación, prerrogativas y sufragios, así como su personalidad jurídica y demás derechos y obligaciones de manera individual, sin compartir entre ellos siquiera la responsabilidad en la

comisión de conductas contraventoras de la norma electoral, a diferencia de las coaliciones.

- o En el caso de las coaliciones, se informa sobre los gastos de campaña como si fuese un solo partido y, en el de candidaturas comunes, cada partido presenta un informe respecto de los ingresos y gastos realizados.
- o En el Estado de Puebla no existe norma respecto de las características que debe contener la propaganda de la candidatura común, por lo que el actor planteó su agravio buscando que la norma existente para las coaliciones se aplique de manera extensiva, lo cual no era procedente dadas las distinciones de ambas figuras.
- o En las candidaturas comunes, se respaldan las distintas plataformas de sus integrantes que, su vez, lo soportan en la contienda.
- o Sostener que los partidos que van en candidatura común están obligados a hacer mención de tal calidad en sus mensajes en radio y televisión, los sujetaría a hacer propias posturas ideológicas ajenas a través de plataformas electorales que otro partido presenta en sus mensajes.
- o Equiparar cuestiones relacionadas con la aparición de todos los partidos políticos involucrados en la propaganda de la candidatura común con la de las coaliciones, implicaría, de manera incorrecta, atribuir a los que postulan la candidatura común

responsabilidades que no les son propias por conductas de otros partidos.

Como se aprecia, en dicho asunto se concluyó que no era exigible que, en la propaganda pautada en radio y televisión durante el proceso electoral desarrollado en el estado de Puebla, se identificara la forma de participación y los emblemas de todos los partidos políticos que concurrieron como postulantes de una candidatura común.

Sin embargo, en dicho asunto no se analizó el supuesto relativo a que, la propaganda electoral publicada en redes sociales como Twitter y Facebook, deje de identificar por lo menos a uno de los partidos que postulan la candidatura común como el responsable del mensaje y de la plataforma que respalda dicha postulación, lo cual podría constituir una infracción diferente a la analizada por esta Sala en el expediente reseñado.

En ese sentido, si bien la Sala Regional Especializada consideró que resultaba aplicable el precedente antes indicado para dar contestación a los planteamientos del denunciante, y de lo cual, MORENA no manifiesta desacuerdo por cuanto hace al argumento relativo a que no existía obligación de señalar la forma de participación de la candidatura; lo cierto es que tal como se argumenta, no analizó de manera íntegra los planteamientos que se le presentaron, pues fue omisa en

estudiar el relativo a que parte de la propaganda estaba confeccionada de manera tal que no identificó siquiera a uno de los partidos que registraron al candidato e, incluso, el cargo por el que contendía en el proceso electoral extraordinario.

Es decir, al comparar lo expuesto en el escrito de queja o denuncia y las consideraciones de la Sala responsable, se aprecia que no cumplió con el principio de exhaustividad, pues pasó por alto el disenso indicado.

Razón por la cual, esta Sala Superior considera que el agravio del recurrente es **fundado** al no haber analizado la totalidad de las cuestiones formuladas en la queja, razón por la cual, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada, para efecto de que la Sala Regional Especializada emita una nueva, en la que, de manera exhaustiva, fundada y motivada, se pronuncie respecto a la totalidad de los agravios expuestos por el impugnante.

Por lo expuesto, se:

#### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca** la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSL-16/2019, para los efectos precisados en este fallo.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien emite voto particular, y con la ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**VOTO PARTICULAR<sup>12</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE SUP-REP-67/2019<sup>13</sup>.**

De manera respetuosa, me aparto de las consideraciones expuestas por la mayoría de quienes integramos el Pleno de la Sala Superior.

Lo anterior, toda vez que, a mi juicio, no existe una falta de exhaustividad por parte de la Sala Especializada de este Tribunal Electoral que justifique devolver el expediente en los términos aprobados por la mayoría.

---

<sup>12</sup> Con fundamento en los artículos 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>13</sup> Elaborado por la Maestra Karen Elizabeth Vergara Montufar y el Licenciado Miguel Ángel Ortiz Cué.

Es mi convicción que esta Sala Superior debiera estudiar el asunto y, concretamente, analizar si la conclusión a la que arribó la Sala Especializada fue correcta, es decir, si fue adecuado resolver que no se vulneró la normativa electoral en cuanto a los elementos que debe instaurar la propaganda electoral difundida por los candidatos que participan bajo la figura de candidatura común.

### **Planteamiento del problema**

La pretensión del actor consiste en revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada en el procedimiento SRE-PSL-16/2019 en la que se determinó la inexistencia de violación a normas de propaganda electoral difundida en redes sociales, atribuidas a Enrique Cárdenas Sánchez y a los partidos PAN, PRD y MC.

Su causa de pedir, la sustenta en que la Sala responsable indebidamente determinó que no existía una obligación para que las candidaturas comunes identificaran esa calidad en los mensajes objeto de la denuncia.

Lo anterior, a partir de una interpretación armónica de las disposiciones en materia de propaganda electoral, concluyendo que los partidos políticos deben identificar claramente la calidad de candidato de la persona promovida, el cargo al que contiene y el partido responsable del mensaje, porque de lo contrario, no se estaría dando al electorado la información necesaria para el ejercicio de un voto informado.

En consecuencia, es mi convicción que, en el presente caso, la controversia no se presenta por cuanto a si la Sala Regional Especializada fue o no exhaustiva en su análisis, sino en verificar si la decisión a la que arribó fue correcta, es decir, si fue adecuado resolver que no se vulneró la normativa electoral en cuanto a los elementos que debe contener la propaganda electoral difundida en las redes sociales por un candidato postulado mediante la figura de candidatura común.

**Consideraciones que dan sustento al presente voto particular<sup>14</sup>**

A mi consideración resulta esencialmente fundado el agravio hecho valer por el recurrente, porque es mi convicción que existe la obligación de que, en la propaganda electoral, los candidatos comunes identifiquen la calidad con la cual son postulados, la forma de participación, así como al menos uno de los partidos políticos que los postula, me explico.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>15</sup> establece<sup>16</sup> que la propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

---

<sup>14</sup> Se hace mención que el sentido de mi voto sigue los razonamientos que sustentaron el voto particular emitido por los Magistrados de esta Sala Superior Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón sostenido en el diverso recurso de revisión SUP-REP-51/2019.

<sup>15</sup> En adelante Ley Electoral

<sup>16</sup> Artículo 246, párrafo primero.

Por su parte, el del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla<sup>17</sup> prevé que la propaganda difundida por los partidos políticos, los convenios de asociación electoral, las coaliciones, en su caso, o los candidatos, se ajustará a lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución Local, y demás legislación aplicable.

Ahora bien, es de hacer notar que en los referidos preceptos legales no se establece expresamente el mismo supuesto para el caso de las candidaturas comunes, sin embargo, tal obligación les resulta aplicable en aras de que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios para conocer de qué forma está participando el candidato, el cargo al que aspira y qué fuerza política lo acompaña.

En ese orden de ideas, aun cuando reconozco que existen diferencias entre las coaliciones y las candidaturas comunes, ambas formas de asociación partidista comparten una naturaleza jurídica similar, al ser formas de participación política con fines electorales, en el que dos o más partidos deciden participar con un mismo candidato en una elección determinada.

Ambas figuras son formas de asociación política en las que los partidos políticos, en el ejercicio de sus derechos asociativos y de autoorganización, deciden participar de manera conjunta en un proceso electoral con una misma candidatura, ello para maximizar la posibilidad de que su candidato resulte electo.

---

<sup>17</sup> Artículo 227.

En ese orden de ideas, ha sido criterio de esta Sala Superior<sup>18</sup> que las coaliciones se traducen en acuerdos entre partidos políticos respecto a la postulación conjunta y como unidad, de un número determinado de candidaturas en el marco de un proceso electoral. Asimismo, en la conformación de coaliciones hay, en principio, una mancomunidad ideológica y política, más allá de los postulados propios de cada partido político.

Lo anterior es así, porque las fuerzas políticas que consensan suscribir un convenio de coalición tienen coincidencias (aunque sean mínimas) en ciertos temas de interés general que todos los integrantes suscriben y que serán parte de lo que evidencie el candidato o candidatos que postulen, en sus actos de campaña.

Por su parte, los partidos políticos que postulan a un candidato por candidatura común conservan su individualidad, esto es, cada uno tendrá su propia plataforma política; en consecuencia, seguirán actuando en pro de su ideología partidista, no obstante, postulen a un mismo candidato.

De esta forma, ambas figuras de alianza partidista comparten notas importantes y responden a un objetivo similar consistente en obtener ventajas electorales durante la contienda.

Sin embargo, sus diferencias ameritan tratamientos distintos en cuanto a las prerrogativas y la forma en cómo se distribuyen, siendo importante referir que las coaliciones

---

<sup>18</sup> SUP-JRC-24/2018 y SUP-JRC-66/2018

están reguladas por el legislador federal, mientras que las candidaturas comunes están reservadas para las entidades federativas, en el uso de su libertad configurativa.

No obstante, lo anterior, lo cierto es que en tanto son formas de alianza partidista con fines electorales, comparten un núcleo de obligaciones frente a la ciudadanía y, concretamente, frente al electorado.

Por ello, concluyo que el núcleo de obligaciones que comparten ambas figuras de alianza partidistas abona al derecho de la ciudadanía de contar con la mayor información y, a su vez, contribuye a mejorar las condiciones para generar una opinión y voto informados.

De ahí que, cuando se busque proteger el derecho a la información por parte del electorado, estimo que tanto los partidos políticos, como las alianzas partidistas que éstos formen –con independencia de cuál de estas sea– deben compartir las mismas obligaciones.

Al respecto, el artículo 246, de la Ley Electoral establece la obligación para que los partidos políticos y las coaliciones identifiquen en su propaganda electoral impresa a su candidato registrado.

Como precise, esta obligación busca ofrecer las mejores condiciones para que la ciudadanía esté informada y tenga los elementos necesarios para decidir su voto.

Además, esta obligación está inmersa en el deber que tienen los partidos políticos de promover y participar de

forma activa en la construcción del sistema democrático<sup>19</sup>, con lo cual se busca generar una ciudadanía informada con respecto de la oferta política-electoral que ofrece, lo cual se correlaciona directamente el derecho a la información<sup>20</sup>, así como con la tutela de la libre formación de preferencias políticas de la ciudadanía.

Por tanto, la obligación analizada tiene como finalidad promover, propiciar y ofrecer condiciones favorables para que la ciudadanía pueda informarse de manera adecuada, lo que implica que los partidos políticos sean transparentes en cuanto a la forma en la que van a participar en los procesos electorales en curso.

Por este motivo, considero que esa obligación protege principios y valores constitucionales, que se verán reflejados al momento en que la ciudadanía acuda a las urnas, toda vez que su voto podrá ejercerse de forma libre, razonada e informada.

Ahora, como ya lo señalé y toda vez que las figuras de candidaturas comunes y coaliciones comparten, en esencia, los mismos objetivos, arribo a la conclusión, que la obligación prevista en el referido artículo 246, párrafo primero, resulta igualmente aplicable a las candidaturas comunes, precisamente porque busca contribuir y proteger los valores y principios constitucionales, propios de un sistema democrático.

---

<sup>19</sup> Artículo 41, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Federal.

<sup>20</sup> Previsto en el artículo 6 de la citada Constitución.

De esta forma, no existen motivos por los cuales no se debe hacer extensible esta obligación a las candidaturas comunes, pues de lo contrario, se estarían dejando sin efectos las finalidades sustanciales que busca esta obligación<sup>21</sup>. Ello lo estimo así, porque como lo precise con antelación, una candidatura común representa las distintas plataformas electorales de los partidos que la conforman.

Derivado de esa especificación, resulta necesario que un candidato común se identifique como tal en su propaganda electoral, porque existe el deber de informar a la ciudadanía que esa candidatura representa no únicamente a la plataforma electoral del partido que emite el mensaje, sino a los demás partidos que avalan su postulación.

Este deber deriva, precisamente, de que esta forma de alianza electoral permite que los partidos políticos que la integran puedan pertenecer a distintas posturas ideológicas, y no tienen la necesidad de coincidir en cuanto a sus plataformas electorales.

De esta manera, una ciudadanía que se adscribe a cierta línea ideológica y que, por tanto, se siente identificada con un partido político en concreto, debe saber que la candidatura que apoya su partido también representa otras plataformas políticas que pueden ser diametralmente

---

<sup>21</sup> Ahora, no es la primera vez que se sostiene razonamientos de esta naturaleza. Por ejemplo, en el juicio de revisión constitucional 24 del año 2018 esta Sala Superior determinó que a los partidos políticos que decidan postular la totalidad de cargos para un tipo de elección mediante la figura de la candidatura común, les resulta aplicable el principio de uniformidad, el cual se encuentra previsto para las coaliciones. Expresamente la Sala Superior consideró que "...tomando en cuenta la similitud en la forma de participación entre los partidos políticos que en el caso integran la coalición para postular candidatos a gobernador y candidaturas comunes en la elección de diputados locales e integrantes de ayuntamientos, les resulta aplicable el principio de uniformidad. Por lo que éstas no pueden estar conformadas por partidos diversos."

opuestas a la que ella adopta, de ahí la importancia en que se precise cuál es la forma de participación del candidato y la referencia a las fuerzas políticas que lo apoyan en su intención de resultar vencedor de la contienda.

En esa línea argumentativa, es oportuno destacar que un sistema representativo es más que el hecho de tener sistemas electorales o sistemas de partidos, por ello, la información es un componente irremplazable que los representantes de un gobierno indirecto o representativo tienen que proveer a la ciudadanía, en aras de que ésta acuda a ejercer el sufragio con la mayor cantidad de elementos, y con ello, apoyar la opción política que más se ajuste a su ideología.

Por lo tanto, sí les es exigible a los candidatos y a los partidos políticos que participen, que generen y propicien una mayor información sobre las plataformas políticas que sostienen.

Por otra parte, en mi opinión la obligación prevista en el artículo 246, párrafo primero, de la Ley Electoral no sólo es trasladable para el caso de las candidaturas comunes, sino que éstas podían prever dicha obligación.

Este tribunal ha sostenido que, en los procedimientos sancionadores administrativos, es exigible que se cumpla con el principio de taxatividad admitiendo modulaciones<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Tesis XLV/2002, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, publicado en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 121 y 122. Ver también SUP-JDC-72/2019.

Este principio tiene la función de garantizar a las personas certeza jurídica sobre la existencia de conductas punibles, esto es, se busca asegurar cierto grado de previsibilidad sobre acciones u omisiones que son consideradas irregulares y, en consecuencia, merecedoras de una sanción.

Así, es válido modular el principio de tipicidad estricto en el campo electoral y, para ello, es suficiente que la autoridad o el operador jurídico ajuste su actuación al principio de legalidad previsto en un marco legal administrativo-sancionador.

Así, es mi sentir que no necesariamente la legislación tiene que prever una obligación, sino que es suficiente que ésta se pueda advertir de una interpretación de los fines y los principios que se protegen en el derecho sancionador electoral para desprender la obligación implícita.

En el caso, esta obligación sí era previsible, porque como se explicó con antelación, la identificación de forma de participación en un proceso electivo, así como referir los partidos que avalan la candidatura, busca proteger fines y valores constitucionales, para que la ciudadanía ejerza de la mejor forma su voto, esto es, acuda a las urnas a ejercer un voto libre, secreto y razonado.

De ahí que, sea factible exigir a quienes participan en una candidatura común -incluyendo a la o el candidato- a prever cuáles obligaciones deben cumplir, aun y cuando no se establezcan de manera expresa para su modalidad de participación, y a pesar de que se pudieran encontrar en un cuerpo normativo diverso.

**- Caso particular**

El asunto que aquí se analiza versa sobre si el entonces candidato común a la gubernatura de Puebla, Enrique Cárdenas Sánchez infringió la normativa en materia de propaganda electoral, derivado de una serie de publicaciones tanto en Facebook como en Twitter.

A juicio de MORENA, este incumplimiento derivó de que, en la propaganda denunciada, el candidato no se identificó como candidato común, así como tampoco identificó el emblema de al menos uno de los partidos que lo apoyaban su candidatura.

En mi opinión, con base en lo desarrollado en el apartado anterior, debía declararse fundado el agravio de MORENA. Ello, porque del análisis de las publicaciones denunciadas, tal como lo consideró la Sala Especializada, se puede concluir que se trata de propaganda electoral, debido a que son publicaciones que se difundieron por un candidato registrado, durante el periodo de campaña, y que tuvieron como propósito dar a conocer a la ciudadanía su participación en el proceso electoral como una de las opciones a la Gubernatura del estado, así como colocarla en las preferencias electorales.

Sin embargo, en ninguna de ellas se identificó la calidad de candidato común, ni -al menos- uno de los partidos que lo postuló.

Por tanto, concluyo que la propaganda electoral denunciada incumple la obligación bajo análisis, porque en ella, no se identificó la calidad de candidato, ni se

precisaron los partidos políticos que suscribieron el convenio de candidatura común, tampoco se refirió el partido responsable de la propaganda, esto es, quién la ordenó y pagó; no obstante resultar lógico que la propaganda electoral debía tener datos que permitieran a la ciudadanía conocer de qué manera Enrique Cárdenas Sánchez estaba participando en la contienda electoral para renovar al titular de la Gubernatura del Estado.

En consecuencia, considero que contrariamente a lo determinado por la Sala Especializada, a mi juicio, si es existente la infracción denunciada, ya que como lo señalé en párrafos previos, el artículo 246, párrafo primero de la Ley Electoral establece la obligación de que la propaganda electoral que difundan los partidos políticos y los candidatos deberá de contener de manera expresa la modalidad de participación –coalición o candidatura común–, así como las denominaciones de cuando menos uno de los partidos políticos que postulan la candidatura.

Tales reflexiones llevan a la suscrita a emitir el presente voto particular.

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**