

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-118/2019

**RECORRENTE:** ENRIQUE CÁRDENAS  
SÁNCHEZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** MARIANA  
SANTISTEBAN VALENCIA Y RAÚL  
ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ

Ciudad de México, catorce de agosto de dos mil diecinueve.

**S E N T E N C I A:**

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se **modifica** la ejecutoria emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal en el expediente SRE-PSL-16/2019, en cumplimiento de lo ordenado por el diverso SUP-REP-67/2019 y se **confirma** la amonestación pública impuesta al recurrente, al tenor del siguiente:

**INDICE**

<b>RESULTANDO.....</b>	<b>2</b>
<b>CONSIDERANDO.....</b>	<b>4</b>
<b>RESUELVE.....</b>	<b>31</b>

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

- 1 **I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Inicio del proceso electoral extraordinario en el Estado de Puebla.** El seis de febrero del año en curso, dio inicio el proceso electoral extraordinario de la elección a la gubernatura del estado de Puebla.
- 3 **B. Presentación de la queja.** El veintitrés de abril, MORENA presentó queja contra Enrique Cárdenas Sánchez, candidato común a la gubernatura de Puebla postulado por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, por la difusión en redes sociales (Twitter y Facebook) de propaganda electoral, que presuntamente incumplía con la normativa electoral al no identificar su calidad de candidato común ni los emblemas de los partidos postulantes.
- 4 **C. Sentencia SRE-PSL-16/2019.** El treinta y uno de mayo, la Sala Regional Especializada resolvió 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.
- 5 **D. Primer 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.

## SUP-REP-118/2019

6 Al efecto, mediante ejecutoria dictada en el expediente **SUP-REP-67/2019**, el diecisiete de julio, esta Sala Superior revocó la determinación impugnada y ordenó a la responsable que emitiera una nueva en la que estudiara todos los planteamientos del partido político recurrente.

7 **E. Sentencia en cumplimiento.** En acatamiento a lo ordenado por este órgano jurisdiccional, el veinticinco de julio, la Sala responsable dictó resolución dentro del expediente **SRE-PSL-16/2019**, en los siguientes términos:

***“PRIMERA.** Los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, **no son responsables de la infracción que se les atribuye.***

***SEGUNDA.** Es existente la vulneración a las normas de propaganda electoral, atribuible a **Enrique Cárdenas Sánchez y Movimiento Ciudadano**, por lo que se les impone una **amonestación pública.**”*

8 **II. Interposición del recurso.** En contra de dicha resolución, el veintinueve de julio, Enrique Cárdenas Sánchez interpuso el presente medio de impugnación.

9 **III. Turno.** Mediante acuerdo del Magistrado Presidente de la Sala Superior se ordenó integrar el expediente, registrarlo con la clave **SUP-REP-118/2019**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- 10 **IV. Trámite.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda, y al estar debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando el medio de impugnación en estado de dictar sentencia.

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

**PRIMERO. Competencia.**

- 11 Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 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, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a través del cual se impugna una sentencia de la Sala Regional Especializada de este Tribunal.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

- 12 Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso a); y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

- 13 **i. Forma.** Este requisito se satisface porque la demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se identifica al partido político actor; se menciona el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como la persona autorizada para tal efecto; se identifica el acto impugnado; se señalan los hechos en que se basa la impugnación; se hacen valer agravios; y se hace constar la firma autógrafa de quien promueve.
- 14 **ii. Oportunidad.** El recurso se interpuso dentro del plazo de tres días, ya que el acto reclamado se notificó al actor el veintisiete de julio, en tanto que el medio de impugnación se interpuso el veintinueve siguiente, por lo que es evidente que su presentación fue oportuna de conformidad con lo previsto por el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 15 **iii. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 16 Lo anterior porque quien interpone el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es un ciudadano a quien la autoridad responsable le impuso una sanción al estimar que había contravenido la normatividad de la materia.
- 17 **iv. Definitividad.** Al no estar previsto algún otro medio de impugnación que deba ser agotado de manera previa para acudir a la presente instancia, debe tenerse por satisfecho el requisito.

**TERCERO. Acto impugnado.**

- 18 En el recurso que se analiza, Enrique Cárdenas Sánchez señala como acto impugnado la sentencia de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral emitida en el expediente SER-PSL-16/2019, por la que, entre otros aspectos, determinó imponerle una amonestación pública por la presunta difusión de propaganda en internet que incumplió con los requisitos legales correspondientes.
- 19 En particular, por diversas publicaciones en las redes sociales correspondientes a los sitios electrónicos conocidos como “Twitter” y “Facebook”, en las que no se indicó su calidad de candidatura común, ni tampoco el nombre de los partidos políticos que lo postularon al cargo de Gobernador en el proceso electoral extraordinario celebrado en esta anualidad en la señalada entidad federativa.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

**A. Planteamientos del recurrente.**

- 20 De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que el justiciable plantea agravios vinculados con los temas siguientes:
  - Violación al principio de taxatividad en el análisis de la infracción.

## SUP-REP-118/2019

- Falta de congruencia respecto a lo resuelto en los diversos SUP-REP-30/2019 y SUP-REP-51/2019
- Impedimento para pronunciarse sobre la *calidad* bajo la cual se postuló en la propaganda denunciada.

### B. Análisis de los agravios.

#### B.1. Violación al principio de taxatividad en el análisis de la infracción.

- 21 **Marco teórico.** El procedimiento administrativo sancionador en materia electoral es el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí, seguido en forma de juicio por autoridad competente, con el objeto de que la autoridad competente conozca de las presuntas irregularidades o faltas administrativas, ya sean de partidos políticos, candidatos, servidores públicos o de particulares, entre otros, y con la finalidad última de conocer la verdad histórica para determinar la existencia o inexistencia de las faltas e imponer las sanciones conducentes.
- 22 La sanción administrativa guarda una similitud con las penas impuestas por la comisión de delitos, toda vez que ambas generan como reacción al incumplimiento de un mandato, el ejercicio de la potestad punitiva del Estado mediante la imposición de una sanción o pena.
- 23 Dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de estos en cuanto

## SUP-REP-118/2019

a grados de exigencia no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

- 24 En efecto, si bien es cierto que al derecho administrativo sancionador le son aplicables los principios del derecho penal, también lo es que esa aplicación no es irrestricta, pues los citados principios deben ser pertinentes, adecuados, necesarios y suficientes para reprimir la conducta o hecho infractor, siempre y cuando no se opongan a las particularidades de las sanciones administrativas, es decir, no siempre y no todos los principios penales son aplicables sin más a esa materia, puesto que los parámetros o lineamientos que rigen las sanciones penales no pueden ser iguales a los del sistema sancionador de responsabilidades administrativas.
- 25 Por tanto, los principios de la facultad punitiva del Estado (*ius puniendi*) desarrollados por el derecho penal, son aplicables en lo que sea útil y pertinente al derecho administrativo sancionador electoral.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este sentido, se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que sólo resultan aplicables, en la medida que encuentren una justificación razonable y modulada a los ilícitos administrativos, lo que implica la exigencia de considerar, en su aplicación, la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida de forma que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa

## SUP-REP-118/2019

- 26 Ahora bien, la aplicación de los principios de derecho penal al administrativo sancionador no es irrestricta, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> ha admitido la posibilidad de que dichos principios puedan ser aplicables al procedimiento administrativo sancionador con matices o modulaciones, según el caso.
- 27 Así, tratándose de la cuestión concerniente a la tipificación, los principios del derecho punitivo operan de forma distinta en la materia administrativa sancionadora, porque ésta se ocupa de regular una multiplicidad de situaciones de la vida en sociedad y que, para hacer cumplir las normas, se establecen a favor de las autoridades, facultades sancionatorias con el fin de reprimir e inhibir conductas que transgredan normas de dicho carácter.
- 28 Ello, debido a la amplitud de situaciones que regula el derecho administrativo, y sobre todo el derecho electoral, respecto del cual ha aumentado su reglamentación, no es posible establecer un catálogo de conductas sancionables de la misma forma que se codifica en materia penal, pues su complejidad lo hace casi imposible.
- 29 En consecuencia, si bien las normas penales, por regla general, prevén determinadas conductas que lleven aparejada una pena; en cambio, los tipos sancionadores administrativos pueden remitir a otra norma, incluso de menor jerarquía (*verbigracia*, reglamentos o lineamientos), en la que se establezca

---

<sup>2</sup> Al sustentar la jurisprudencia de rubro "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES" Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41.

## SUP-REP-118/2019

una orden o prohibición, cuyo incumplimiento provoca una infracción.

- 30 Así, en el derecho administrativo sancionador, la doctrina distingue diversas variantes, entre las que se encuentra la *tipificación remisiva expresa*, en donde la ley prescinde de la reproducción de los mandatos y prohibiciones, remitiendo a otras normas en que aparecen, así como también la *tipificación implícita*, que es la remisión tácita a la norma de mandato o prohibición.
- 31 En ambos casos, el tipo no se describe directamente, sino con motivo de la conjunción de dos normas: la que manda o prohíbe y la que advierte que el incumplimiento constituye una infracción.<sup>3</sup>
- 32 En congruencia con lo anterior, esta Sala Superior también ha reconocido la diferencia sustancial entre la tipificación de delitos y la de infracciones administrativas, al resolver, entre otros, los recursos de apelación SUP-RAP-120/2016, así como SUP-RAP-236/2016.
- 33 **Caso concreto.** El recurrente plantea que la responsable determinó indebidamente la infracción debido a que lo sustentó en normas no aplicables, ya que las que rigieron la propaganda en el proceso electoral extraordinario en el Estado de Puebla, eran las del orden local, y no las del orden general, porque -en todo caso-

---

<sup>3</sup> La validez de tal remisión también ha sido admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de la Segunda Sala de rubro: "TIPICIDAD. LAS NORMAS DE REMISIÓN NO VULNERAN DICHO PRINCIPIO, CUANDO EL SUPUESTO DE INFRACCIÓN QUE CONTIENEN SE COMPLEMENTA CON LO PREVISTO POR EL PROPIO ORDENAMIENTO O POR SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, página 919

la legislación local no establece de manera expresa los requisitos o elementos que debe contener la propaganda electoral de las candidaturas comunes, por lo que su determinación violó los principios de tipicidad y taxatividad legal.

- 34 El agravio es **infundado**, a efecto de justificar la calificativa al agravio de referencia, resulta necesario señalar los aspectos siguientes:

**a) Naturaleza y regulación de las candidaturas comunes.**

- 35 El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las candidaturas comunes son formas de asociación política temporales, conformadas por dos o más partidos políticos cuya finalidad común es concurrir a la competencia electoral con una misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, es decir, es la determinación de dos o más partidos políticos que, sin mediar coalición, postulan al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación local establezca.<sup>4</sup>

- 36 En tal sentido, ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016 sostuvo que, en las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con

---

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 36/2014 y acumuladas.

## **SUP-REP-118/2019**

el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable.

- 37 Esto es, se trata de formas de asociación y/o de participación política distintas en el marco de un proceso electoral, eminentemente temporal y, aunque sus formas son distintas, comparten el objetivo de presentar la misma candidatura con el fin de acrecentar sus oportunidades de triunfo en los comicios en los que participen de manera conjunta.
- 38 Sin embargo, la candidatura común se caracteriza porque los partidos políticos que la conforman no postulan una plataforma en común, sino que cada uno de sus integrantes conserva su postulación, prerrogativas y, en su caso, sufragios emitidos en su favor, por haberse marcado su emblema en la boleta el día de la jornada electoral e inclusive sin compartir entre ellos siquiera la responsabilidad en la comisión de conductas que resulten contraventoras de la normativa electoral.
- 39 La regulación actual de las candidaturas comunes se incorporó en por el legislador del Estado de Puebla en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley de Partidos, en cuanto que cada Estado puede contemplar formas distintas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas, quedando a la potestad de cada legislatura local prever las normas que apliquen para cada caso, en ejercicio de la libertad configurativa de la norma, lo cual se encuentra previsto en los artículos 58 bis y 58 ter, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, donde

se normaron las reglas establecidas para las candidaturas comunes.

**b) Redes sociales.**

- 40 Si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6° constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre los usuarios, a fin de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el propósito de generar un intercambio o debate entre los usuarios, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información; ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.
- 41 De modo que la autoridad jurisdiccional competente, al analizar cada caso concreto deberá valorar si los contenidos o mensajes actualizan una infracción a la normativa electoral con independencia del medio a través del cual se produzca o acredite la falta, ya que de lo contrario se pondrían en riesgo los principios constitucionales que la materia electoral tutela.
- 42 Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta

## **SUP-REP-118/2019**

indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet, que requiere de las voluntades del titular de la cuenta y sus “seguidores” o “amigos” para generar una retroalimentación entre ambos.

- 43 La condición horizontal de la información en las redes sociales permite comunicación directa e indirecta entre los usuarios, la cual se difunde de manera espontánea a efecto de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, así como difunda información obtenida de algún vínculo interno o externo a la red social, el cual puede ser objeto de intercambio o debate entre los usuarios o no, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier contenido o mensaje publicado en la red social.
- 44 Sin embargo, cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como es la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones deben ser analizadas para establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular.
- 45 A partir de ello será posible analizar si incumple alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales, en concordancia con lo establecido por esta Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-

REP-542/2015 y SUP-REP-16/2016 y su acumulado, así como en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-168/2016, SUP-JRC-284/2016 y SUP-REP-123/2017.

**c) Regulación de la propaganda electoral a nivel local.**

- 46 En cuanto a la propaganda electoral, en el artículo 226 del Código local se señala que se entenderá como tal, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, propiciando la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.
- 47 El mismo ordenamiento establece en su artículo 227<sup>5</sup> que la propaganda difundida por los partidos se ajustará a lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución local y la legislación aplicable, lo cual es congruente con lo señalado por el diverso 228<sup>6</sup> que mandata a que las reglas bajo las cuales los partidos

---

<sup>5</sup> **Artículo 227.- La propaganda que difundan 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, este Código y demás legislación aplicable (...)**

<sup>6</sup> **Artículo 228.-** Los partidos políticos durante sus campañas podrán elaborar propaganda en favor de sus candidatos, sujetándola invariablemente a las normas siguientes:

*I. No se emplearán símbolos patrios, ni signos, motivos o imágenes religiosas;*

*II.- No deberá contener expresiones verbales o alusiones ofensivas, de difamación o calumnia, a las personas, partidos políticos, los convenios de asociación electoral, coaliciones, en su caso, candidatos, autoridades electorales o terceros; o en su caso, aquellas contrarias a las buenas costumbres o inciten al desorden;*

## SUP-REP-118/2019

políticos elaboren la propaganda que postule a sus candidatos se elaboren de conformidad con las reglas de la materia.

- 48 A partir de lo anterior, se estima que **no le asiste razón al recurrente cuando señala que no le resultaba aplicable lo dispuesto por la legislación general pues, como se adelantó, el principio de taxatividad admite modulaciones que conllevan a poder conocer de tipos administrativos previstos por una normatividad distinta a la local.**
- 49 Lo anterior es así, pues el propio artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, **conforme a las bases establecidas en el propio ordenamiento y las leyes generales en la materia** fijando para tal efecto, las reglas para la precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.
- 50 La norma constitucional de referencia tiene por finalidad crear una tendencia de uniformidad normativa de los procesos electorales en el plano nacional, para buscar que, en la medida de

---

*III.- La propaganda que por medios gráficos difundan los partidos políticos o las coaliciones, en su caso y los candidatos en el curso de una campaña electoral, no tendrá más límite que el establecido en el artículo 7 de la Constitución Federal;*

*IV.- Será de material reciclable, fácil de retirar, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud de las personas, animales, plantas o el medio ambiente y que no modifique el paisaje ni perjudique los elementos que conforman el entorno natural; y*

**V.- Las demás que establezcan las normas aplicables.**

## SUP-REP-118/2019

lo posible, los comicios se sujeten a los principios y reglas mínimas que permitan garantizar condiciones mínimas de igualdad y equidad en las contiendas políticas y alcanzar un sistema integral en el que todos los postulados del Constituyente alcancen vigencia práctica en un plano de congruencia normativa.

- 51 Por ello, tratándose de la propaganda electoral -distinta a la que se difunde a través de radio y televisión- las normas en que se regulan sus modalidades, contenido y difusión, encuentran un vínculo indisoluble con la transparencia y rendición de cuentas a que se encuentran obligados, por tratarse de elementos publicitarios que involucran el ejercicio de los recursos públicos, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base II, tercer párrafo, de la Constitución Federal. Ello, con independencia de las reglas y modalidades sobre su producción, difusión establecidas por las legislaturas de las entidades federativas.
- 52 A partir de lo anterior, contrariamente a lo señalado por el recurrente, la propaganda en redes sociales difundida por el actor debía observar no solo las disposiciones contenidas en la ley local, sino aquellas bases generales de la propaganda electoral, contenidas en la legislación general de la materia y, de manera particular, con lo dispuesto por los artículos 242, párrafos 3 y 4, así como 246<sup>7</sup> párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>8</sup> en los que se establece, entre otras, la obligación de que la propaganda impresa que los candidatos

---

<sup>7</sup> Artículo 246.- 1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido o coalición que ha registrado al candidato.

<sup>8</sup> En lo sucesivo LEGIPE.

**SUP-REP-118/2019**

utilicen durante la campaña electoral, deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.<sup>9</sup>

53 Al efecto, resulta ilustrativo conocer algunas de las publicaciones



objeto de la denuncia:

54 En el caso, la infracción que se reprocha al actor no derivó de la obligación de identificar a todos los partidos que postularon su candidatura en común, sino ante la falta de identificar al partido



<sup>9</sup> Ello, sin que se advierta incongruencia o incompatibilidad con aquellas candidaturas que se postulan a través de la participación conjunta de dos o más partidos políticos mediante figuras distintas a las coaliciones, ya que se trata de una obligación dirigida a ser observada por todas las candidaturas de origen partidario, como lo son, las candidaturas comunes.

## **SUP-REP-118/2019**

que lo registró y postuló como tal y que, a su vez, era el responsable de las publicaciones hechas en las redes sociales, pues ello no sólo permitía identificar la propaganda con la plataforma electoral e ideología del partido responsable, en beneficio de la información mínima que debe recibir el electorado, sino que también resultaba necesario para conocer el origen de los recursos empleados en la misma y cuantificar los gastos atinentes; lo cual es una obligación subyacente para cualquier candidatura con independencia de la modalidad bajo la que compita.

- 55 En este contexto, al tratarse de aspectos esenciales que deben estar regulados en la normativa que rige los procesos electivos locales, resulta evidente que, cuando los elementos mínimos para el cumplimiento de esas obligaciones relativas a la difusión de su oferta política en relación con el ejercicio de recursos sujetos a la fiscalización que realice la autoridad administrativa electoral nacional, no se encuentren establecidas en la legislación de la entidad federativa correspondiente, se deberán aplicar, de manera directa las disposiciones previstas en la legislación nacional.
- 56 Robustece lo anterior, el contenido normativo del artículo 1, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se dispone que las previsiones de ese ordenamiento son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y el ámbito local, respecto de las materias que se establecen en la Constitución Federal, dentro de las que se encuentran la propaganda electoral como reglas de las campañas electivas, y la

## **SUP-REP-118/2019**

transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos de los partidos políticos.

- 57 En este orden de ideas, no le asiste la razón al recurrente respecto a la afirmación de que en las normas jurídicas aplicables a la propaganda de los candidatos comunes difundida en internet para la elección de gobernador del Estado de Puebla no se disponga obligación de incluir a alguno de los partidos políticos que postulan esa candidatura, por lo que tal circunstancia no le resultaba exigible.
- 58 Lo anterior porque la propaganda en redes sociales que difundan los partidos políticos que postulen a un candidato -aún bajo la modalidad de candidatura común- debe contener la identificación del instituto político responsable de la publicación, pues ello, es un núcleo esencial de obligación que subyace a toda la propaganda electoral de las candidaturas y abona al derecho de la ciudadanía de contar con la mayor información, así como a mejorar las condiciones para generar una opinión y voto informados, y a garantizar el cumplimiento de la obligación de transparencia en la rendición de cuentas.
- 59 Ello es así porque, si bien es cierto que la legislación local no exige de manera concreta tal condición a la propaganda que se difunda de una candidatura común, lo cierto es que de acuerdo con lo establecido en los artículos 227 y 228, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, las obligaciones en materia de propaganda electoral de las candidaturas no se circunscriben a las previsiones del propio

## **SUP-REP-118/2019**

ordenamiento, sino que debe ser acorde con las normas constitucionales, y demás legislación aplicable, entre las que se encuentra la LEGIPE como se ha analizado con antelación.

- 60 Así, la obligación consistente en identificar en la propaganda que se difunda en redes sociales al partido político responsable de la candidatura, es aplicable para el caso de las candidaturas comunes, pues como se señaló, es un elemento de la propaganda aplicable a todas las candidaturas, con independencia del modo bajo el cual se compite en la contienda; de ahí que resulte infundado el argumento relativo a que en la legislación local no se preveía una obligación de tal naturaleza pues como ya se precisó se trata de una previsión establecida para todas las candidaturas.
- 61 En ese sentido, conforme a lo previsto en los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI: 190; 191, párrafo 1, inciso d); 199; 227; 228, y 246, de la LEGIPE, así como 76, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, la propaganda en redes sociales dirigida a promover las candidaturas comunes a nivel local deberá contener el emblema del partido político que lo haya postulado y que sea responsable de la misma, a fin de que exista certeza sobre el origen de la misma, así como de los recursos empleados y, sobre la contabilidad a la que debe ser cargada y eventualmente para conocer y resolver sobre la imposición de sanciones en la materia.

**B.2 Falta de congruencia respecto a lo resuelto en los diversos SUP-REP-30/2019 y SUP-REP-51/2019.**

## SUP-REP-118/2019

62 El actor se duele de que la responsable desprendió una obligación que le fue reprochable por analogía, la cual resulta contraria a los precedentes de esta Sala Superior establecidos en las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-REP-30/2019 y SUP-REP-51/2019, en la que se ha señalado que las coaliciones y candidaturas comunes son de naturaleza jurídica distinta, por lo que no es posible homologar sus obligaciones.

63 El agravio es **infundado**.

64 Al efecto, resulta pertinente puntualizar que la *litis* en las sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-30/2019 y SUP-REP-51/2019, se constriñó a analizar si dentro del procedimiento especial sancionador<sup>10</sup> los promocionales difundidos por el Partido Acción Nacional en radio y televisión que postulaban la candidatura del hoy actor debían incluir a todos los partidos que lo postulaban bajo la modalidad de candidatura común y no solo la identificación del PAN.

65 Al efecto, en las referidas ejecutorias esta Sala Superior determinó que:

- Ni a una candidatura común ni a los partidos que la postulaban les resultaba exigible identificar a todas las fuerzas políticas postulantes en la propaganda electoral que se difunda.
- Ello sujetaría a los partidos políticos a hacer propias posturas ideológicas ajenas, desconociendo la razón por la

---

<sup>10</sup> UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019 y acumulado.

## **SUP-REP-118/2019**

que el Constituyente permitió que existieran distintas formas de asociación política.

- En consecuencia, no les resultaba exigible lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 4, en que se mandata a las coaliciones electorales a que – en todo caso- los mensajes que difundan en radio y televisión deberán identificar tanto esa calidad como al partido responsable de la emisión.
- Toda vez que, dicha obligación no podía alegarse a partir de una indebida extensión por analogía, al tratarse de entes jurídicos de naturaleza distinta.

<sup>66</sup> Ahora bien, no le asiste la razón al recurrente pues a diferencia del caso bajo estudio, se trata de la difusión de propaganda en redes sociales y no en radio y televisión, aunado a que en la propaganda difundida en aquella ocasión por Acción Nacional, se identificó a éste como el partido responsable del promocional, en tanto que la que fue difundida en sus redes sociales con cargo a los recursos de Movimiento Ciudadano no se identificó a la fuerza política que estaba detrás de la oferta electoral.

<sup>67</sup> Así, las consideraciones de referencia se emitieron en atención al marco jurídico que rige en materia de difusión de propaganda electoral en radio y televisión, la cual no es trasladable a otro tipo de propaganda, por tratarse de medios de comunicación a los que el constituyente determinó establecerles un ámbito normativo específico; de ahí que no sea materia del presente pronunciamiento la aplicación de lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos.

**B.3 Impedimento para pronunciarse sobre la *calidad* bajo la cual se postuló en la propaganda denunciada.**

- 68 El recurrente considera que la responsable no justificó que se transgredió la normativa electoral por la publicación de elementos propagandísticos en redes sociales que no contenían su calidad de candidato común, pues si bien en la ejecutoria SUP-REP-67/2019, esta Sala Superior ordenó a la responsable que analizara la totalidad de los planteamientos expuestos por Morena, ello no incluía el argumento relativo a señalar la forma de participación de la candidatura, al tratarse de un tema que adquirió definitividad y firmeza durante la cadena impugnativa por no haberse cuestionado.
- 69 El motivo de inconformidad es **fundado**, pero resulta insuficiente para revocar la sanción impugnada, pues al acreditarse la omisión de identificar al partido responsable de la propaganda denunciada, y al no existir pena menor a la amonestación pública impuesta, ésta debe seguir surtiendo efectos en el sentido de esta determinación.
- 70 Lo anterior, a partir de las consideraciones siguientes:
- 71 La definitividad y firmeza de las resoluciones y sentencias de los órganos administrativos y jurisdiccionales encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la

## **SUP-REP-118/2019**

paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos. Tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en un acto o resolución no cuestionado.

- 72 Así, la firmeza de las determinaciones que no se cuestionan oportunamente por las vías legales procedentes, implica que lo ahí acordado o resuelto, otorga un estatus inalterable a las relaciones jurídicas, pues con ello, se vuelven definitivos, incontestables e inatacables al vincular a las partes para todo acto o juicio futuro, lo que se traduce en la estabilidad de los efectos de una resolución o sentencia.
- 73 En esta tesitura, la firmeza presenta una garantía de seguridad jurídica, porque tiene que llegar un momento en que las determinaciones administrativas y jurisdiccionales necesariamente sean inimpugnables y jurídicamente indiscutibles o inmutables, a fin de que ya no pueden estar a discusión ni mucho menos reexaminarse, porque ello equivaldría a vulnerar y burlar la inmutabilidad de los efectos de una resolución, cuya observancia es de orden público.
- 74 Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la certeza jurídica, al cual abona el de firmeza, y se entiende como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias o resoluciones que ya

## **SUP-REP-118/2019**

no pueden ser cuestionadas nuevamente, a fin de dotar al sistema legal de seguridad jurídica.

- 75 El principio constitucional de referencia, se desarrolla en el artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se reitera lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponerse que las sentencias dictadas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables.
- 76 Así, cuando este órgano jurisdiccional revisa la constitucionalidad y legalidad de un acto o resolución de una autoridad administrativa o jurisdiccional y concluye expresamente que el justiciable omitió controvertir alguno o algunos de los aspectos particulares dilucidados en la determinación controvertida, estos adquieren definitividad y firmeza, con independencia del sentido de la sentencia atinente, toda vez que, aun en el supuesto de que se revoque el acto, resolución o sentencia, deben subsistir los aspectos que no fueron cuestionados ante el órgano jurisdiccional revisor, a fin de garantizar los principios de definitividad y firmeza de los actos de las autoridades electorales, así como los de inmutabilidad, certeza y seguridad jurídica en la aplicación del derecho.
- 77 En el caso, a efecto de justificar que la responsable estaba impedida para pronunciarse sobre el tópico en cuestión, resulta pertinente señalar que la resolución que ahora se revisa, tuvo su origen en la queja que se presentó por el partido político Morena

## **SUP-REP-118/2019**

en contra de Enrique Cárdenas Sánchez, en su calidad de candidato común, así como de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, quienes lo postularon al cargo de Gobernador de Puebla.

- 78 Ello, en atención a que el denunciante consideró que, con diversas publicaciones en redes sociales de supuesta propaganda electoral, se incumplía la normativa electoral, ya que no contenían la calidad de candidatura común, ni los emblemas de los partidos postulantes.
- 79 El procedimiento se radicó ante la Sala Regional Especializada en el expediente identificado con la clave SRE-PSL-16/2019, quien emitió una primera resolución en el sentido de determinar la inexistencia de la infracción, al considerar que los hechos denunciados no resultaban contraventores de las normas que rigen la propaganda electoral.
- 80 En contra de esa determinación, Morena interpuso recurso de reconsideración del procedimiento especial sancionador, el cual se radicó ante esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-67/2019, y se resolvió el treinta y uno de mayo de esta anualidad, en el sentido de revocar la sentencia impugnada, para el efecto de que emitiera una nueva en la que analizara la totalidad de los agravios expuestos por el entonces 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”*.

## SUP-REP-118/2019

- 81 Cabe mencionar que, en relación con la **identificación de la forma de participación de la candidatura** en la propaganda denunciada, esta Sala Superior señaló de manera expresa que *“Morena no manifiesta desacuerdo por cuanto hace al argumento relativo a que no existía obligación de señalar la forma de participación de la candidatura”*.
- 82 Ahora bien, al dar cumplimiento a la sentencia de este órgano jurisdiccional, la Sala Regional Especializada emitió la resolución que ahora se cuestiona, en la que determinó que los elementos propagandísticos denunciados incumplieron con los requisitos relativos a señalar la forma de participación de la candidatura, el cargo al que se contendía, y la identificación de por lo menos uno de los partidos políticos que registraron la candidatura.
- 83 Expuesto lo anterior, en el caso, este órgano jurisdiccional considera que le asiste la razón al recurrente, por cuanto hace que la responsable ya no podía pronunciarse sobre la obligación de identificar la calidad del candidato, toda vez que, en la ejecutoria emitida por esta Sala Superior en el expediente identificado con la clave SUP-REP-67/2019, se determinó que la responsable debía atender todas las alegaciones del denunciante, dentro de las que no se encontraba el mencionado tópico, en virtud de que la parte recurrente no había *“manifestado desacuerdo por cuanto hace al argumento relativo a que no existía obligación de señalar la forma de participación de la candidatura”* por lo que resulta ilegal que la responsable haya analizado dicho elemento en la sentencia bajo análisis, al tratarse de aspectos que alcanzaron definitividad y firmeza material, por

no haber sido cuestionados de manera oportuna, a través de la vía impugnativa correspondiente.

- 84 Ahora bien, tal y como se adelantó, el hecho de que la autoridad responsable haya analizado indebidamente el tema de referencia, en manera alguna justifica la revocación de la resolución impugnada, toda vez que, como se verá en el apartado subsecuente, la sanción impuesta no podría modificarse, en virtud de que no existe una de menor entidad para reprochar la falta analizada en el apartado previo de la presente ejecutoria.

**QUINTO. Sanción.**

- 85 Como se anticipó, si bien le asiste la razón al justiciable en tanto la autoridad responsable no debía pronunciarse sobre la presunta omisión de que en la propaganda difundida en redes sociales se identificara la calidad de candidato común a la gubernatura de la entidad, pero habida cuenta que subsiste la falta consistente en que no se identificó a Movimiento Ciudadano como partido político responsable de la propaganda, debe subsistir la amonestación pública impuesta al hoy actor.
- 86 Lo anterior es así, en virtud de que, si bien, la responsable tuvo por acreditadas las faltas consistentes en la omisión de identificar en la propaganda denunciada la calidad de candidatura común, así como la identificación alguno de los partidos que postularon al mencionado ciudadano, las cuales calificó como leves, e impuso la sanción mínima, consistente en una amonestación pública, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión que debe subsistir la

## **SUP-REP-118/2019**

sanción determinada, de conformidad con lo previsto en el artículo 398, fracciones I y II, del Código Electoral local.

87 Ello en atención de que, si bien es cierto que la omisión consistente en identificar la calidad de candidato común a la gubernatura de Puebla se encontraba fuera del ámbito de análisis mandatado por este órgano jurisdiccional en el SUP-REP-67/2019, lo cierto es que ante el incumplimiento a la obligación de incluir en los elementos propagandísticos la identificación de la fuerza política responsable de los mismos, la calificación de la falta y la sanción no podría ser menor, al no existir sanción inferior que pudiera ser impuesta y suficiente para cumplir con la finalidad represiva e inhiba la comisión futura de conductas similares, de ahí que deba subsistir la amonestación impuesta por la responsable.

88 Ello es así, en virtud de que, tanto el actor como Movimiento Ciudadano se encontraban obligados a que, en la difusión de la propaganda atinente, se identificara a la fuerza política responsable de la misma.

89 **SEXTO. Efectos.**

90 Conforme a lo expuesto a lo largo de la presente ejecutoria, procede modificar la parte considerativa de la resolución impugnada, a efecto de:

- Dejar insubsistentes las consideraciones relativas a la identificación de la candidatura común en la propaganda denunciada.

## **SUP-REP-118/2019**

- Modificar las consideraciones atinentes a la identificación de alguno de los partidos políticos que en candidatura común postularon al ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez a la gubernatura de Puebla, en el sentido de que se debía identificar al partido político responsable de la propaganda.
- Confirmar la amonestación impuesta al ahora recurrente.

91 Por lo anteriormente expuesto, se:

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se **modifica** la resolución impugnada en los términos señalados en el considerando sexto de la presente ejecutoria, y

**SEGUNDO.** Se **confirma** la amonestación pública impuesta al recurrente.

**NOTIFÍQUESE**, en términos de ley.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, y los votos en

**SUP-REP-118/2019**

contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-118/2019.

ÍNDICE

1. Sentido del voto razonado.....	33
2. Razones del voto razonado.....	34
3. Conclusión.....	37

GLOSARIO

**Constitución:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
**Ley de Partidos:** Ley General de Partidos Políticos.

**1. Sentido del voto razonado.**

Comparto el sentido de la sentencia; sin embargo, en forma respetuosa, a través del presente **reitero el criterio** que

## **SUP-REP-118/2019**

sostuve en el voto particular que emití en el diverso **SUP-REP-51/2019**, en el sentido de que los partidos que comparten la postulación de un candidato -candidato común-, al igual que las coaliciones, tienen la obligación de incorporar en su propaganda los elementos necesarios que permitan identificar el tipo de candidatura y los partidos que participan en la postulación de ésta.

Lo anterior, a fin de abonar y garantizar el derecho a la información del electorado y de la emisión de un voto informado.

### **2. Razones del voto razonado**

Las candidaturas comunes y las de coaliciones, si bien son instituciones con particularidades y características propias en su conformación, lo cierto es que por sus propósitos y finalidades compartidas hacen que no solo compartan la misma naturaleza jurídica, sino también sus objetivos y obligaciones constitucionales de frente a la ciudadanía.

Ante la falta de una disposición expresa en la que se pueda fundamentar los derechos y obligaciones de las candidaturas comunes, el marco jurídico de referencia para éstas debe ser construido a partir de una interpretación de los valores y principios constitucionales que le subyacen.

He sostenido que las coaliciones y las candidaturas comunes son formas de participación política con fines electorales, a

## **SUP-REP-118/2019**

través de las cuales, dos o más partidos políticos deciden postular a los mismos candidatos.

En ese sentido, ambas figuras son formas de asociación o alianza política-electoral en las que los partidos políticos, en el ejercicio de sus derechos asociativos y de autoorganización, deciden participar porque dicha alianza les genera algún beneficio electoral.

Así, 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.

En la conformación de coaliciones hay, en principio, una mancomunidad ideológica y política, más allá de los postulados propios de cada partido político. Estos acuerdan suscribir un convenio que contiene coincidencias (aunque sean mínimas) en ciertos temas de interés general que todos los integrantes de la coalición habrán de postular.

De esta forma, considero que ambas figuras de alianza partidista comparten notas importantes y responden a un objetivo similar consistente en obtener ventajas electorales durante la contienda<sup>11</sup>.

En esa tesitura, así como comparten características y objetivos, debe entenderse que también son sujetos de obligaciones, las

---

<sup>11</sup> Así lo sostuve en el voto particular que emití de manera conjunta con los magistrados Indalfer Infante González y Reyes Rodríguez Mondragón.

## **SUP-REP-118/2019**

cuales se cumplimentan a través de los partidos que las conforman.

Sin que sea objeto del presente voto abonar acerca del cúmulo de obligaciones que contraen estas formas de asociación electoral, lo cierto es que aquí me referiré únicamente a aquellas obligaciones que impactan de manera inmediata en la percepción de su participación en el proceso electoral por parte de la ciudadanía.

Ello implica que uno de los aspectos primordiales que debe atenderse en este rubro es la forma en la que se presentan ante la ciudadanía, más allá del medio a través del cual lo hagan - formato electrónico, impreso, digital, etcétera-.

Por ejemplo, el artículo 91, numeral 4 de la Ley de Partidos dispone que las coaliciones tienen la obligación de identificar con un cintillo o leyenda el tipo de propaganda que se está difundiendo y quién de los partidos coaligados es el responsable del promocional, desde mi perspectiva el derecho tutelado por esta disposición es que la ciudadanía tenga la información necesaria para que emita un voto razonado y con conocimiento de causa.

**Estimo que dicha obligación debe hacerse extensiva a las candidaturas comunes, dado que, como he sostenido en los párrafos que anteceden, la naturaleza de éstas y de aquellas que postulan las coaliciones es sustancialmente la**

**misma, derivado que es coincidente el objetivo común que persiguen.**

Hacer extensiva la obligación está vinculada a la construcción de un sistema democrático maduro, en donde el electorado obtenga información transparente que abone a la emisión de su voto informado, libre y razonado.

Obligación que está inmersa en el deber que tienen los partidos políticos de promover y participar de forma activa en la construcción del sistema democrático -artículo 41, fracción I, segundo párrafo-, contribuyendo generar una ciudadanía informada con respecto de la oferta política-electoral que está a su disposición, lo cual se correlaciona directamente con el artículo 6 de la Constitución y el derecho a la información, así como con la tutela de la libre formación de preferencias políticas de la ciudadanía.

Situación que busca 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, con la finalidad de proteger los principios y valores constitucionales que deben regir los procesos electorales.

### **3. Conclusión.**

## **SUP-REP-118/2019**

**Los partidos que postulan un candidato común tienen la obligación de incorporar en su propaganda los elementos necesarios que permitan identificar el tipo de candidatura y los partidos que participan en su postulación.**

Sin embargo, este tema, a mi juicio, no puede analizarse en este caso, por lo establecido en la sentencia que comparto, en la cual, se especifica que en cumplimiento a lo resuelto en el expediente SUP-REP-67/2019, únicamente debe analizarse la falta de identificación del partido político responsable de las publicaciones hechas en las redes sociales.

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

## SUP-REP-118/2019

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL EXPEDIENTE SUP-REP-118/2019 (OBLIGACIÓN DE IDENTIFICAR LA CALIDAD DE UN CANDIDATO COMÚN, ASÍ COMO EL EMBLEMA DE LOS PARTIDOS QUE LO POSTULAN, EN LA PROPAGANDA EN REDES SOCIALES)<sup>12</sup>

En este voto particular que emitimos con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expondremos las razones por las cuales no coincidimos con una parte de la propuesta del SUP-REP-118/2019. Contrario a lo que esa propuesta sostiene, a nuestro juicio, la Sala Especializada no estaba impedida para pronunciarse respecto a la obligación de identificar la calidad de la candidatura común. A continuación, se expondrán los motivos de nuestro disenso.

### 1. El precedente del SUP-REP-67/2019

El asunto que aquí se estudia está íntimamente ligado con el recurso del procedimiento especial sancionador de rubro 67 de este año (SUP-REP-67/2019), en el que se analizó si existía o no una infracción a la normativa electoral, con respecto a los elementos que debe cumplir la propaganda electoral de una candidatura común.

Concretamente, MORENA presentó una queja ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Puebla, en contra de Enrique Cárdenas Sánchez, por la difusión en redes sociales (Twitter y Facebook) de propaganda electoral que a juicio de los quejosos no cumplía con la normativa electoral, **ya que no se identificaba la calidad del**

---

<sup>12</sup> Participaron en la elaboración de este documento Alexandra D. Avena Koenigsberger; José Alberto Montes de Oca Sánchez; María Elvira Aispuro Barrantes y Augusto Arturo Colín Aguado.

## SUP-REP-118/2019

**candidato común, ni los emblemas de los partidos que lo postularon.** Asimismo, denunció al PAN, al PRD y a MC por omisión en su deber de cuidado y por evadir su obligación en materia de fiscalización respecto de los recursos que utilizaron en la campaña.

En un primer momento, la Sala Especializada determinó que no existía la infracción porque no había una obligación para que la propaganda electoral difundida por un candidato común precisara esta calidad. Es decir, que no había normativa que previera la necesidad de que se especificara, en la propaganda electoral, la forma de participación en común de una candidatura.

Inconformes con esto, MORENA acudió a esta Sala Superior, dando origen al SUP-REP-67/2019. En su demanda, MORENA alegó que la Sala Especializada había sido omisa en analizar la totalidad de los agravios y planteamientos.

Alegó que, si bien, en atención a lo razonado en el SUP-REP-51/2019 no existe la obligación de que los candidatos comunes identifiquen su forma de participación en la propaganda electoral que difundan, la responsable omitió analizar la totalidad de los planteamientos, específicamente en cuanto a que *i)* sí existe la obligación de que los candidatos identifiquen el cargo al que contienden y *ii)* sí existe la obligación de que se identifique al menos a uno de los partidos políticos que postulan al candidato.

El partido actor intentó alegar que sus planteamientos ante la Sala Especializada eran diversos y que ésta fue omisa en considerarlos todos. Así, en la sentencia se declaró fundado ese agravio y se revocó la resolución a efectos de que la responsable analizara de **forma exhaustiva, fundada y motivada, la totalidad de los agravios planteados.**

- **No hubo un pronunciamiento sobre la existencia o no de la obligación de identificar la forma de participación de una candidatura común**

Contrario a lo que se afirma en la sentencia, no existió un pronunciamiento por parte de la Sala Superior en ese precedente, respecto a si existe una norma que prevea la obligación de identificar la forma de participación de una candidatura común en la propaganda que emita.

De una lectura integral de esa sentencia se advierte que se analizó el razonamiento que llevó a cabo la Sala Especializada para concluir que no existe normativa que establezca la obligación, por parte de las candidaturas comunes, de identificar en su propaganda electoral, la forma de participación. Para ello, la Especializada retomó lo razonado en el SUP-REP-51/2019<sup>13</sup> y trasladó ese mismo razonamiento al caso de la propaganda electoral en redes sociales.

Sin embargo, en la sentencia SUP-REP-67/2019 se razonó que el SUP-REP-51/2019 no es aplicable para determinar si existe normativa de la cual desprender la obligación, por parte de las candidaturas comunes, de identificar por lo menos a uno de los partidos políticos que la postulan, la cual puede ser una infracción distinta.

Así, en la referida sentencia (SUP-REP-67/2019) se concluyó que:

“...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

---

<sup>13</sup> En donde se analizó si la obligación consistente en que, en la propaganda de radio y televisión que emitan los partidos políticos que forman una coalición, se deba identificar la forma de alianza y los emblemas de los partidos políticos postulantes, es trasladable para el caso de candidaturas comunes.

## SUP-REP-118/2019

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”.

Posteriormente, concluyó que resultaba fundado el argumento de MORENA porque no se analizó 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”.

De esta forma, en nuestro concepto, la Sala Superior no se pronunció sobre la existencia o no de la normativa que prevé la obligación de identificar, en la propaganda electoral, la forma de participación, así como al menos a uno de los partidos políticos que postulan a una candidatura común, sino que solo le ordenó a la Sala Especializada a emitir una nueva sentencia en la que considerara y analizara, **de forma exhaustiva, fundada y motivada, la totalidad de los agravios ante ella planteados.**

- **La Sala Especializada no estaba impedida para pronunciarse sobre la obligación de identificar la calidad de la candidatura común**

Como consecuencia de lo anterior, desde nuestra perspectiva no se desprende que la Sala Especializada estuviera impedida para pronunciarse respecto de la obligación de identificar la calidad de la

## SUP-REP-118/2019

candidatura común en la propaganda electoral difundida, por lo siguiente:

En la sentencia se sostiene que en el SUP-REP-67/2018 se resolvió revocar la resolución impugnada para efectos de que se emitiera una nueva en la que se analizara la totalidad de los agravios expuestos por el entonces recurrente, y se cita, “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” (párrafo 81). Sin embargo, a nuestro juicio, esta cita está descontextualizada, ya que cuando se hizo alusión a esa expresión en el precedente SUP-REP-67/2019, se hacía en el siguiente contexto:

“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” (página 8 y 9”).

Como se observa, de ahí no se desprende que se le haya ordenado a la Sala Especializada a pronunciarse **únicamente** respecto de la obligación de que la propaganda electoral contenga por lo menos el emblema de uno de los partidos políticos postulantes y el cargo al que aspira el candidato común.

Esto se corrobora cuando se analiza el resto de la sentencia, pues en ella no se especificó la forma en cómo la Sala Especializada debía pronunciarse. Es decir, que no se revocó parcialmente la resolución a fin de dejar firme el pronunciamiento que ya había hecho la

## **SUP-REP-118/2019**

especializada en cuanto a la obligación de identificar la calidad del candidato común.

Tampoco se precisó en los efectos que la nueva sentencia tendría que analizar específicamente la existencia de otras infracciones. Contrario a todo esto, la sentencia del SUP-REP-67/2019 revocó **toda** la resolución impugnada **y ordenó emitir una nueva** en la que se debían analizar exhaustivamente, de forma fundada y motivada, todos los planteamientos hechos por el partido actor.

Por ello, no consideramos que la Sala Especializada estuviera impedida para pronunciarse sobre la obligación de identificar la calidad de la candidatura común, porque en la sentencia referida no se le ordenó que omitiera este análisis. Además, consideramos que con la revocación de la sentencia controvertida se dejaron sin efectos todos los argumentos por los cuales se determinó que las conductas denunciadas no infringían la normativa electoral.

### **2. El cumplimiento de la Sala Especializada: SRE-PSL-16/2019**

En cumplimiento a lo anterior, la Sala Especializada emitió una nueva sentencia en la que analizó la totalidad de los planteamientos ante ella señalados. Sin embargo, esa Sala no podía pronunciarse sobre otra cuestión que no le había sido previamente planteada y, por lo tanto, el análisis que hizo fue, desde nuestra perspectiva, el correcto.

Tal y como se precisó anteriormente y se reconoce tanto en la sentencia SUP-REP-67/2019, como en la resolución que ahora se analiza, MORENA presentó un escrito de queja en el que alegaba un incumplimiento a la normativa en materia de propaganda electoral por parte de Enrique Cárdenas Sánchez y los partidos que lo postularon “**al**

## SUP-REP-118/2019

**no identificar su calidad de candidato común ni los emblemas de los partidos postulantes”** (párrafo 3 y 79 de la sentencia)<sup>14</sup>.

De esta forma, la Sala Especializada debía atender ese planteamiento, sin que le fuera exigible que distinguiera infracciones, porque al hacerlo estaría variando la litis que desde un inicio se le planteó.

Desde nuestra perspectiva, este análisis **fue correcto** porque era el análisis que MORENA solicitó desde el inicio de su escrito de queja. De esta forma, **la litis siempre ha sido determinar** si existe o no normativa que prevea la obligación de las candidaturas comunes a que, en la propaganda electoral que publiquen en redes sociales, se identifique el cargo por el que se contiende, la calidad de la candidatura y a los partidos que la postulan.

Con base en lo anterior, no compartimos lo razonado por la mayoría cuando se declara fundado el agravio relativo que la Sala Especializada estaba impedida para pronunciarse sobre esta obligación. Por un lado, como ya indicamos, no advierto que en la sentencia SUP-REP-67/2019 se haya constreñido a ordenar que se analizara el argumento relativo a si la propaganda denunciada debía contener por lo menos un emblema de los partidos políticos que postularon a la candidatura común; y, más aun, que se haya establecido que no debía pronunciarse nuevamente sobre la obligación de identificar la calidad bajo la cual se ostentaba el candidato (párrafo 84).

Por otro lado, sí advertimos que se le ordenó a la Sala Especializada a analizar de forma exhaustiva, fundada y motivada los agravios planteados en el escrito de queja que, como insisto y se reconoce tanto en el proyecto como en la sentencia SUP-REP-67/2019, consistían en alegar un

---

<sup>14</sup> Este mismo reconocimiento se encuentra en la página 12 de la sentencia SUP-REP-67/2019, en donde se afirma que “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”.

## SUP-REP-118/2019

incumplimiento a la normativa electoral porque el candidato común “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” (página 12 de la sentencia SUP-REP-67/2019).

Así, en nuestro concepto, el problema jurídico de este asunto **siempre** ha sido el mismo: determinar si existe o no una normativa que prevea la obligación de que, en la propaganda electoral que difundan los candidatos comunes, identifiquen su forma de participación, el cargo por el que contienden y, al menos, a uno de los partidos políticos que lo postula.

Es decir que, a nuestro juicio, la presunta infracción es una sola y no es posible dividirla en distintas infracciones, tal y como pretendió MORENA en su escrito de demanda que dio origen al SUP-REP-67/2019, y tal y como la Sala Superior lo consideró en esa sentencia.

El problema jurídico al que se ha venido enfrentando tanto la Sala Especializada, como esta Sala Superior, ha sido determinar si existe o no **esa infracción**. De forma que, desde nuestra perspectiva, la Sala Especializada siempre ha abordado el problema adecuadamente, pues lo ha abordado de forma integral, sin distinguir diversas infracciones.

En este sentido, contrario a lo que resolvió la Sala Superior en el precedente SUP-REP-67/2019 y precisamente porque consideramos que se trata de una sola infracción, desde nuestra perspectiva, nunca hubo una falta de exhaustividad por parte de la Sala Especializada, sino un problema de cómo ésta calificó la conducta denunciada, pues consideramos que sí existe la obligación por parte de las candidaturas comunes de identificar su forma de participación, así como al menos a uno de los partidos políticos que la postula y el cargo por el que contiene, en la propaganda electoral que difundan por los motivos que se desarrollarán a continuación.

**3. Nuestra postura: Sí existe una infracción en materia de propaganda político-electoral**

Una vez identificado el problema que esta Sala Superior debe resolver, expondremos los motivos por los cuales consideramos que el análisis de fondo hecho por la Sala Especializada es correcto; así como los motivos que nos llevan a estimar que se debe confirmar la resolución impugnada.

A nuestro juicio, **sí hay una infracción a la normativa electoral** porque si bien, a pesar de que no existe una obligación expresa en la normativa para que un candidato común se identifique como tal en su propaganda en redes sociales, consideramos que, si esta obligación existe para el caso de las coaliciones con respecto a la propaganda impresa, entonces es trasladable al caso de la propaganda en redes sociales de una candidatura común.

En efecto, el artículo 246, párrafo 1, de la LEGIPE establece 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”. Consideramos que existen razones suficientes de orden constitucional para sostener que esta exigencia, por cuestiones de simetría, es igualmente aplicable tanto a las coaliciones como a las candidaturas comunes.

En el voto particular que se presentó de forma conjunta en el SUP-REP-51/2019 consideramos que tanto las coaliciones como las candidaturas comunes son formas de participación que, si bien, tienen diferencias significativas, comparten objetivos similares y, específicamente, comparten su deber de informar al electorado.

Debido a esto, existe un núcleo de obligaciones que ambas formas de alianza partidista deben cumplir o, dicho en otras palabras, que los

## **SUP-REP-118/2019**

partidos políticos que las conforman deben observar. Destaca, en este caso, la obligación de ofrecer a la ciudadanía las mejores condiciones de información para que ésta pueda emitir un voto informado.

En efecto, la obligación que el legislador federal le impone a las coaliciones no es una mera obligación formal, sino que busca proteger valores y principios constitucionales y propios de un sistema democrático. La obligación de que los partidos políticos coaligados así lo identifiquen en sus promocionales responde a ofrecer las mejores condiciones para que la ciudadanía esté informada y tenga los elementos necesarios para decidir su voto.

Consideramos que 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 (artículo 41, fracción I, segundo párrafo), contribuyendo a generar una ciudadanía informada con respecto de la oferta política-electoral que está a su disposición, lo cual se correlaciona directamente con el artículo 6 de la Constitución general y el derecho a la información, así como con la tutela de la libre formación de preferencias políticas de la ciudadanía.

A nuestro juicio, con esta obligación se busca 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, consideramos que la obligación no es meramente formal, sino que protege principios y valores constitucionales, como el voto libre, razonado e informado.

Además, son precisamente algunas diferencias entre ambas formas de asociación que justifican, a mayoría de razón, que esta obligación sea

## SUP-REP-118/2019

trasladable para las candidaturas comunes, y que se señalan a continuación:

- **Una candidatura común representa las distintas plataformas electorales de los partidos que la conforman.** Derivado de esta especificación, consideramos que resulta necesario que un candidato común se identifique como tal en su propaganda, 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 integran la candidatura común.

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 ciudadana 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 opuestas a la que ella adopta. De ahí que resulta relevante que los partidos políticos que forman una candidatura común así lo informen claramente en su propaganda electoral.

- **Dotar de contenido a la obligación de comunicar de manera informada.** Finalmente, consideramos que de no hacer exigible esta obligación también a las candidaturas comunes, se estaría dejando sin contenido la obligación impuesta a las coaliciones y, por tanto, se volvería en una mera formalidad que no atiende, o al menos no de forma íntegra, los fines que busca dicha obligación.

## SUP-REP-118/2019

Además, 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, es cierto que, en la legislación estatal, no hay disposición normativa expresa que prevea la obligación para las candidaturas comunes. Sin embargo, bajo una interpretación teleológica, sistemática y funcional de las disposiciones legales aplicables y, concretamente, de los fines que se busca con la obligación que ahora se analiza, consideramos que esta obligación sí es exigible por la Ley General de Partidos Políticos<sup>15</sup>, a las candidaturas comunes y que, además, **sí es previsible**.

Esta Sala Superior ya ha sostenido que, en los procedimientos sancionadores administrativos, es exigible que se cumpla con el principio de taxatividad admitiendo modulaciones<sup>16</sup>. 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

---

<sup>15</sup> Normativa que es aplicable en materia de propaganda electoral, conforme a lo previsto en el artículo 227, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, en el sentido de 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.

<sup>16</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

## **SUP-REP-118/2019**

jurídico ajuste su actuación al principio de legalidad previsto en un marco legal administrativo-sancionador. De esta forma, se considera que no es necesario que exista una disposición que prevea la obligación de forma expresa, sino que es suficiente que ésta se pueda prever 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, consideramos que esta obligación sí era previsible, precisamente porque la obligación no es meramente formal y busca proteger fines y valores constitucionales, por lo que era previsible su exigibilidad para el caso de las candidaturas comunes.

Los argumentos anteriores nos llevan a concluir que sí existe una infracción a la normativa en materia de propaganda político-electoral, y que lo conducente es declarar **infundados** todos los agravios hechos valer por el recurrente y, por lo tanto, confirmar la resolución impugnada.

Por todo lo anterior, nos apartamos del criterio mayoritario, formulando este voto particular.

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**