

## Síntesis del SUP-REP-709/2022 Y ACUMULADO

### PROBLEMA JURÍDICO

¿Está permitido usar la imagen caricaturizada del presidente de la República en la propaganda político-electoral?

### HECHOS

1. El 1 de junio de 2022, Jorge Álvarez Máynez presentó una queja en contra de MORENA y seis de sus entonces candidaturas a las gubernaturas, por la difusión de fotografías en el periódico *El Heraldo de Aguascalientes* y por una publicación realizada en la cuenta oficial de Twitter de MORENA, ya que supuestamente se vulneraron los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral, al utilizar la caricatura v/o silueta del presidente de la República.

2. El 22 de agosto la UTCE admitió la denuncia solo respecto de MORENA, por el uso de la caricatura del presidente de la República en la publicación de Twitter, y respecto de las candidaturas a las gubernaturas de Aguascalientes e Hidalgo, por la presunta difusión de propaganda en la que aparecía la silueta de un hombre con los rasgos de la persona titular del Ejecutivo Federal.

3. El 29 de septiembre, en el expediente SRE-PSC-172/2022, la Sala Especializada determinó que no tenía competencia para pronunciarse sobre las conductas atribuidas a las entonces candidaturas a las gubernaturas de Hidalgo y Aguascalientes, por lo cual remitió el expediente a los Institutos locales de cada entidad, para que procedieran conforme a derecho; por otro lado, le impuso una multa al partido político MORENA, en virtud de que había inobservado las normas de difusión de la propaganda político-electoral. Jorge Álvarez Máynez y MORENA impugnaron esta determinación ante la Sala Superior.

### PLANTEAMIENTOS DE LOS RECURRENTES

**SUP-REP-709/2022.** Jorge Álvarez Máynez solicita, esencialmente, que se le imponga a MORENA una multa más alta, alegando esencialmente: **1)** la indebida declaración de incompetencia de la SRE, **2)** la falta de exhaustividad y **3)** la indebida individualización de la sanción.

**SUP-REP-711/2022.** MORENA, por su parte solicita la revocación de la resolución impugnada para el efecto de que se declare la inexistencia la infracción denunciada, para lo cual expone los siguientes argumentos: **1)** la indebida fundamentación y motivación de la infracción y **2)** la indebida imposición de la sanción.

### RESUELVE

#### RAZONAMIENTOS

Está prohibido el uso de la caricatura, silueta o imagen del presidente de la República, o de cualquier otro servidor público, en la propaganda electoral, ya que no cumple con el propósito de presentar alguna opción política ante la ciudadanía y, por el contrario, implica una ventaja indebida a las candidaturas que se encuentran contendiendo en un proceso electoral en curso, ya que transgrede el principio constitucional de equidad en la contienda, mismo que se encuentra tutelado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las reglas de propaganda electoral previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se **confirma** la resolución impugnada, en los términos precisados en esta ejecutoria.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES:** SUP-REP-709/2022 Y SUP-  
REP-711/2022, ACUMULADOS

**RECURRENTES:** JORGE ÁLVAREZ  
MÁYNEZ Y MORENA

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

**TERCEROS INTERESADOS:** MORENA Y  
NORA RUVALCABA GÁMEZ

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN

**SECRETARIADO:** JAVIER MIGUEL ORTIZ  
FLORES, CLAUDIA ELIZABETH  
HERNÁNDEZ ZAPATA Y CARLOS VARGAS  
BACA

**COLABORARON:** CLAUDIA ELVIRA LÓPEZ  
RAMOS Y ALBERTO DE AQUINO REYES

Ciudad de México, a once de enero de dos mil veintitrés

Sentencia definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** la resolución SRE-PSC-172/2022 de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, mediante la cual sancionó al partido MORENA por publicar un tuit, desde su cuenta oficial, con la imagen del presidente de México en la modalidad de caricatura, con fines electorales, en el marco de los seis procesos electorales locales dos mil veintiuno-dos mil veintidós, para la renovación de las gubernaturas.

Lo anterior, debido a que el uso de la caricatura del titular del Poder Ejecutivo Federal en la propaganda de MORENA constituye una infracción

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

electoral a las reglas constitucionales y legales que rigen la propaganda electoral, ya que vulnera el principio constitucional de equidad en la contienda y la libre formación de las preferencias electorales de la ciudadanía, al obtener una ventaja indebida en los comicios.

**CONTENIDO**

1. ASPECTOS GENERALES	3
2. ANTECEDENTES	4
3. TRÁMITE	5
4. COMPETENCIA	6
5. ACUMULACIÓN	7
6. TERCEROS INTERESADOS Y CAUSAL DE IMPROCEDENCIA	7
7. PROCEDENCIA	8
8. ESTUDIO DE FONDO	9
8.1. Delimitación de la controversia	9
8.2. Resumen de las consideraciones que sustentan la resolución impugnada	11
8.3. Síntesis de los agravios	12
8.4. Metodología de estudio	13
8.5. Tesis de la sentencia	13
8.6 Estudio de los agravios	15
8.6.1. Agravios del SUP-REP-709/2022 formulados por Jorge Álvarez Máynez	15
8.6.1.1. Competencia de la Sala Especializada	15
8.6.1.2. Falta de exhaustividad	20
8.6.2. Agravios del SUP-REP-711/2022 formulados por MORENA	26
8.6.2.1. Indebida fundamentación y motivación de la infracción atribuida a MORENA por la difusión de propaganda electoral con la caricatura del presidente de la República.	26
8.6.3 Indebida imposición de la sanción	47
9. RESOLUTIVOS	50

**GLOSARIO**

<b>Constitución general:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Sala Especializada:</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Reglamento interno:</b>	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>UTCE:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral



## 1. ASPECTOS GENERALES

- (1) Los recursos bajo estudio tienen su origen en la denuncia interpuesta por Jorge Álvarez Máynez en contra de MORENA y de diversas candidaturas de ese partido a la gubernatura en seis entidades federativas durante el proceso electoral 2021-2022, por la inserciones en el periódico *El Heraldo de Aguascalientes* y por una publicación en la cuenta oficial de Twitter de MORENA, por una supuesta vulneración a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral.
- (2) El aspecto principal de esta denuncia radicaba en que, en ambos casos, se había utilizado la imagen del presidente de la República, ya fuera su silueta o su imagen en formato de caricatura, junto con diversas frases de apoyo hacia el partido y/o las candidaturas denunciadas, de cara a los comicios que se celebrarían el cinco de junio de dos mil veintidós.
- (3) La UTCE registró esta denuncia como un procedimiento especial sancionador, durante el cual determinó desechar de forma parcial la denuncia respecto de los hechos atribuidos a las entonces candidaturas de Américo Villarreal, María Elena Hermelinda Lezama, Salomón Jara y Marina Vitela, así como también lo relativo a la supuesta promoción personalizada del presidente de la República. Asimismo, admitió la queja respecto de la publicación en Twitter atribuida a MORENA y de las conductas atribuidas a las entonces candidaturas de Julio Menchaca Salazar y Nora Ruvalcaba Gámez, por la presunta difusión de propaganda en la que aparecía la silueta de un hombre con los rasgos de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.
- (4) Al resolver el expediente SRE-PSC-172/2022, la Sala Especializada determinó, por un lado, que no tenía competencia para pronunciarse sobre las conductas atribuidas a las entonces candidaturas a gubernaturas de Julio Ramón Menchaca y Nora Ruvalcaba, por lo cual remitió el expediente a los institutos locales de Hidalgo y Aguascalientes, respectivamente, para que procedieran conforme a Derecho. Por otro, le impuso una multa al partido político MORENA, en virtud de que había inobservado las normas de difusión de la propaganda político-electoral.

- (5) Esta es la resolución que actualmente impugnan Jorge Álvarez Máynez y MORENA. El primero, solicitando que se aumente la multa impuesta al partido y, el segundo, solicitando que se revoque la resolución de la Sala Especializada, ya que, en su concepto, no se actualizó ninguna infracción en materia electoral.

## **2. ANTECEDENTES**

- (6) **Denuncia.** El primero de junio de dos mil veintidós<sup>1</sup>, Jorge Álvarez Máynez, en su carácter de militante de Movimiento Ciudadano e integrante del grupo parlamentario de dicho instituto político, presentó una queja en contra de MORENA y otros<sup>2</sup>, por propaganda inserta en el periódico *El Heraldo de Aguascalientes* y por una publicación realizada en la cuenta oficial de Twitter del partido MORENA.
- (7) **Admisión y desechamiento parcial de la denuncia.** El veintidós de agosto la UTCE emitió un acuerdo<sup>3</sup> por medio del cual, entre otras cuestiones, determinó el desechamiento parcial de la denuncia en cuanto a las infracciones imputadas a Américo Villareal Anaya, María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Salomón Jara Cruz y Alma Marina Vitela Rodríguez.
- (8) Asimismo, admitió la denuncia en contra de los candidatos a las gubernaturas de Hidalgo y Aguascalientes por la supuesta utilización de publicidad en la que aparecían acompañados de la silueta de un hombre con los mismos rasgos físicos del presidente de la República y utilizando las frases, “trabajando de la mano con ya sabes quién” y “2018, 2022 ¿qué significa tener esperanza?”, respectivamente.
- (9) En cuanto al partido político MORENA, solo admitió la denuncia con respecto a la conducta consistente en la publicación de fecha veintinueve de mayo, en la cuenta oficial de dicho instituto político en la red social Twitter

---

<sup>1</sup> Todas las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo referencia en contrario.

<sup>2</sup> Los entonces candidatos a las gubernaturas de sus respectivas entidades: Nora Ruvalcaba Gámez (Aguascalientes); Marina Vitela Rodríguez (Durango); María Elena Hermelinda Lezama Espinosa (Quintana Roo); Américo Villarreal Anaya (Tamaulipas); Salomón Jara Cruz (Oaxaca); y, Julio Ramón Menchaca Salazar (Hidalgo).

<sup>3</sup> Visible en la hoja 357 del expediente SER-PSC-171/2022.



con la leyenda: “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena. ¡Buenos Días para todas y todos!”.

- (10) **Acto impugnado (SRE-PSC-172/2022).** El veintinueve de septiembre, la Sala Especializada determinó que no tenía competencia para pronunciarse sobre las conductas atribuidas a las entonces candidaturas a las gubernaturas de Julio Ramón Menchaca y Nora Ruvalcaba, por lo cual remitió el expediente a los institutos locales de Hidalgo y Aguascalientes, respectivamente, para que procedieran conforme a Derecho; por otro lado, le impuso una multa al partido político MORENA, en virtud de que había inobservado las normas de difusión de la propaganda político-electoral.
- (11) **Recursos de revisión.** Inconformes con lo anterior, el seis y siete de octubre, Jorge Álvarez Máynez y MORENA, respectivamente, interpusieron sus demandas de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

### **3. TRÁMITE**

- (12) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente de esta sala ordenó integrar los expedientes SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022, registrarlos y turnarlos a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, para su trámite y sustanciación.
- (13) **Escritos de terceros interesados.** El doce de octubre, MORENA, a través de quien se ostenta como su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y Nora Ruvalcaba Gámez, presentaron ante la Sala Especializada sus escritos para comparecer como terceros interesados en el SUP-REP-709/2022.
- (14) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar y admitir los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, ordenó cerrar la instrucción, quedando los expedientes en estado de dictar sentencia.
- (15) **Presentación del proyecto de sentencia y engrose.** En la sesión pública celebrada el once de enero de dos mil veintitrés, el magistrado instructor

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

sometió a consideración del pleno de la Sala Superior el proyecto por el que proponía modificar la resolución impugnada, para efecto de que se dejara sin efectos la infracción atribuida a MORENA.

- (16) La propuesta se rechazó por mayoría de votos, por lo que se designó al magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón como encargado de elaborar el engrose respectivo.

**4. COMPETENCIA**

- (17) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, por tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos para controvertir una resolución dictada por la Sala Especializada en un procedimiento especial sancionador.<sup>4</sup>

**5. ACUMULACIÓN**

- (18) De la revisión integral de las demandas que se analizan, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable, en virtud de que, en ambas, se impugna la sentencia emitida por la Sala Especializada dictada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-172/2022.
- (19) En atención a lo anterior, acorde con el principio de economía procesal y conforme con lo previsto en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31, de la Ley de Medios; y 79; y 80, del Reglamento interno, lo procedente es acumular el expediente SUP-REP-711/2022 al diverso SUP-REP-709/2022, por ser este el primero que se recibió en esta Sala Superior.

---

<sup>4</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso h) y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso a) y párrafo 2, de la Ley de Medios.



## 6. TERCEROS INTERESADOS Y CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

- (20) Respecto al expediente del SUP-REP-709/2022, se tiene como terceros interesados a MORENA y a Nora Ruvalcaba Gámez, ya que se satisfacen los requisitos previstos en los artículos 12, numeral 1, inciso c); y 17, numeral 4, de la Ley de Medios.
- (21) **Forma.** Los escritos de Nora Ruvalcaba Gámez y de MORENA se presentaron ante la Sala Especializada. En el primer caso, se identifica el nombre y la firma de la ciudadana, mientras que, en el segundo caso, se identifica el nombre y la firma de quien actúa como representante del partido político.
- (22) **Oportunidad.** Se cumple este requisito, ya que los escritos de los terceros interesados se presentaron dentro del plazo de setenta y dos horas que establece el artículo 17, numeral 4, de la Ley de Medios.
- (23) **Legitimación y personería.** Los recursos se interpusieron por parte legítima, pues Nora Ruvalcaba Gámez lo hace como ciudadana por derecho propio, mientras que el partido político MORENA lo hace a través de Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- (24) **Interés jurídico.** Se satisface el requisito, pues en ambos casos, la pretensión de los terceros interesados es contraria a la del promovente del SUP-REP-709/2022, es decir, tienen un interés incompatible con uno de los recurrentes.
- (25) Los terceros interesados hacen valer como causa de improcedencia la frivolidad del medio de impugnación interpuesto por Jorge Álvarez Máñez, al estimar que el recurrente no combate de forma concreta y específica porción alguna del acto emitido por la responsable, limitándose a realizar aseveraciones genéricas e imprecisas.
- (26) Esta Sala Superior desestima la citada causal de improcedencia, porque de la lectura al escrito de demanda presentado por Jorge Álvarez Máñez, se advierte que el recurrente sí expresa hechos y conceptos de agravio con los cuales pretende que este órgano jurisdiccional revoque la sentencia emitida por la Sala Especializada que por esta vía controvierte.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

- (27) Por tanto, con independencia de que tales alegaciones puedan ser o no fundadas, es evidente que el medio de impugnación que se resuelve no carece de sustancia ni resulta intrascendente.
- (28) Además, la eficacia de los conceptos de agravio expresados será motivo de análisis en el estudio del fondo de la controversia planteada, de ahí que es posible concluir que no les asiste la razón a los terceros interesados, en cuanto a la causal de improcedencia invocada.

## **7. PROCEDENCIA**

- (29) Esta Sala Superior considera que los medios de impugnación son procedentes, tal como se demuestra a continuación.<sup>5</sup>
- (30) **Forma.** Los recursos se interpusieron por escrito ante esta Sala Superior y ante la Sala Especializada, respectivamente; en ellas consta el nombre y firma del ciudadano recurrente, así como el nombre y firma de quien se ostenta como representante de MORENA, el domicilio y las personas autorizadas para oír y recibir las notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad emisora, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.
- (31) **Oportunidad.** Los recursos son oportunos, ya que se presentaron dentro del plazo de tres días. La resolución impugnada se emitió el veintinueve de septiembre y se les notificó a los recurrentes los días tres y cuatro de octubre. Como los recursos de reconsideración se interpusieron en los días seis y siete de octubre, resulta evidente su oportunidad.
- (32) **Legitimación y personería.** Los recursos se interpusieron por parte legítima, pues Jorge Álvarez Máynez lo hace como ciudadano por derecho propio, mientras que el partido político MORENA lo hace a través de Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- (33) **Interés jurídico.** Se encuentra acreditado el requisito, toda vez que Jorge Álvarez Máynez interpuso la denuncia que originó la resolución controvertida, en la cual se tuvo por acreditado que el partido político

---

<sup>5</sup> Con fundamento en los artículos 8, 9, 109, párrafo 3, y 110 de la Ley de Medios.

MORENA cometió conductas infractoras, motivo por el cual se le impuso una sanción a dicho instituto político.

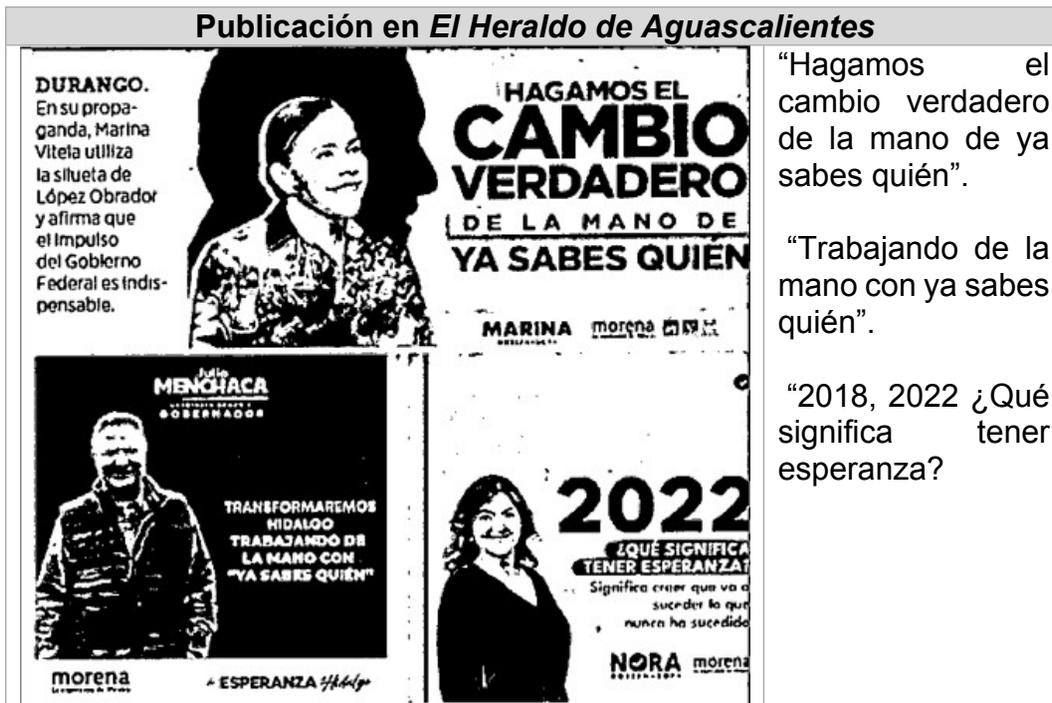
- (34) **Definitividad.** Se cumple con este requisito, ya que no se advierte la existencia de otro medio de impugnación que deba de agotarse previamente.

## 8. ESTUDIO DE FONDO

### 8.1. Delimitación de la controversia

- (35) Como se indicó, la controversia tiene su origen en la denuncia que presentó Jorge Álvarez Máynez en contra de MORENA y las candidaturas de ese partido a la gubernatura en seis entidades federativas, por la supuesta difusión de propaganda indebida, violatoria de los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral. El contenido de las publicaciones denunciadas se muestra a continuación:





- (36) Tras la admisión parcial de la denuncia por parte de la UTCE, el veintinueve de septiembre la Sala Especializada resolvió el expediente SRE-PSC-172/2022, en el que determinó que no tenía competencia para pronunciarse sobre las conductas atribuidas a las entonces candidaturas a gubernaturas de Julio Ramón Menchaca y Nora Ruvalcaba, por lo cual remitió el expediente a los institutos locales de Hidalgo y Aguascalientes, respectivamente, para que procedieran conforme a Derecho; por otro lado, le impuso una multa al partido político MORENA, en virtud de que había inobservado las normas de difusión de la propaganda político-electoral.
- (37) En contra de esa resolución Jorge Álvarez Máynez y MORENA interpusieron los recursos que se analizan. Por lo tanto, los problemas jurídicos a resolver consisten en determinar si: *i*) la responsable determinó correctamente la competencia para conocer las inserciones en prensa, *ii*) se vulneró el principio de exhaustividad, *iii*) hay base legal para sancionar la inclusión de la caricatura del presidente de México en la propaganda de MORENA, y *iv*) si la imposición de la sanción fue correcta.



## **8.2. Resumen de las consideraciones que sustentan la resolución impugnada**

- (38) Al dictar la resolución en el procedimiento especial sancionador, la Sala Especializada determinó que no tenía competencia para conocer y resolver las conductas atribuidas a las entonces candidaturas a gubernaturas de Julio Ramón Menchaca Salazar en Hidalgo y Nora Ruvalcaba Gámez en Aguascalientes.
- (39) Lo anterior, porque del análisis conjunto de las conductas y hechos que se denunciaron en la queja, así como de las pruebas del expediente, no se desprendían elementos objetivos que permitieran identificar una afectación al proceso electoral federal, puesto que las posibles infracciones conllevaban a una vulneración a los procesos electorales locales de Hidalgo y Aguascalientes.
- (40) Por estos motivos, la Sala Especializada ordenó remitir las constancias del expediente al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y al Instituto Electoral de Aguascalientes, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinaran lo que en Derecho procediera.
- (41) Por otro lado, en cuanto al partido político MORENA, concluyó que había inobservado las normas de difusión de la propaganda político-electoral por vulnerar el principio de equidad de seis procesos electorales al incluir la imagen del presidente de México en la modalidad de caricatura con fines electorales como parte de su estrategia de comunicación político-electoral, a través de la publicación realizada en Twitter, con lo que obtuvo una ventaja indebida.
- (42) En ese sentido, una vez que tuvo por acreditada la conducta, así como la responsabilidad del partido político MORENA, le impuso como sanción una multa de 100 UMA (unidad de medida y actualización), equivalente a \$9,622.00 (nueve mil seiscientos veintidós con 00/100 m. n.).

## **8.3. Síntesis de los agravios**

- (43) **Agravios del SUP-REP-709/2022 interpuesto por Jorge Álvarez Máynez:**

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

- La Sala Especializada sí puede conocer y resolver de las conductas atribuidas a Julio Ramón Menchaca Salazar y Nora Ruvalcaba Gámez, al haberse denunciado la promoción personalizada del presidente de la República, por lo que no era necesario remitir las constancias a los institutos locales de sus entidades (**Competencia de la Sala Especializada**).
- La responsable dejó de analizar la infracción denunciada, consistente en la promoción personalizada en favor del presidente de la República, pues la difusión de la caricatura denominada “AMLITO”, generó una ventaja indebida para dicho funcionario público en las entidades en las cuales había proceso electoral (**Falta de exhaustividad**).
- La multa impuesta a MORENA fue insuficiente para inhibir la conducta infractora, si se toma en consideración el monto de la multa frente al financiamiento que percibe el mencionado instituto político (**Indebida individualización de la sanción**).

(44) **Agravios del SUP-REP-711/2022 interpuesto por MORENA:**

- La responsable no realizó un debido análisis de las conductas denunciadas, pues estima que no existe una prohibición legal para el uso de la caricatura denunciada, por lo que afirma que su difusión se efectuó en el ejercicio pleno de la libertad de expresión, por lo que la imagen denunciada no generó un posicionamiento indebido (**Indebida fundamentación y motivación de la infracción**).
- Como no se acreditó ningún tipo de infracción, la multa se impuso apoyada en juicios de valor e interpretaciones difusas (**Indebida imposición de la multa**).

**8.4. Metodología de estudio**

- (45) Dada la oposición en las pretensiones de ambos recurrentes y por razones de método, en primer lugar, se analizarán los agravios expuestos por Jorge Álvarez Máynez en el recurso SUP-REP-709/2022: 1) la indebida



declaración de incompetencia de la Sala Especializada, y 2) la falta de exhaustividad de la responsable.

- (46) En segundo lugar, se analizará el agravio expuesto por MORENA en el recurso SUP-REP-711/2022, relativo a la indebida fundamentación y motivación de la infracción que se le atribuyó.
- (47) Finalmente, en su caso, serán analizados los agravios que expresan ambos recurrentes en relación con la indebida imposición de la sanción.
- (48) Dicho estudio no les genera perjuicio a las partes recurrentes, ya que lo fundamental es que la inconformidad sea analizada en su integridad.<sup>6</sup>

### **8.5. Tesis de la sentencia**

- (49) Los hechos del caso son los siguientes: el partido político ahora recurrente publicó un tuit, desde su cuenta oficial, con la imagen del presidente de México, en la modalidad de caricatura, junto con un mensaje que tuvo como finalidad expresar apoyo a favor de las candidaturas contendientes en ese momento. La Sala Regional Especializada determinó que la propaganda vulneró el principio constitucional de equidad en la contienda, por lo que sancionó al partido denunciado. En contra de esa determinación, el denunciante y el partido sancionado presentaron un recurso de revisión, respectivamente, ante esta Sala Superior. El partido refirió que no hay base legal para imponer la sanción que le fue impuesta.
- (50) El criterio jurídico que deriva de la presente ejecutoria consiste en lo siguiente: está prohibido el uso de la caricatura, silueta o imagen de cualquier persona servidora pública en la propaganda electoral, ya que no cumple con el propósito de presentar alguna opción política ante la ciudadanía, genera confusión, implica una ventaja indebida para las candidaturas que se encuentran contendiendo en un proceso electoral en

---

<sup>6</sup> De acuerdo con el criterio que de la Tesis de Jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

curso y transgrede el principio constitucional de equidad en la contienda en relación con el principio de elecciones libres y auténticas.

- (51) Lo anterior encuentra justificación en las razones siguientes: de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 242, párrafos 1 y 2; 246, párrafo 2; 247, párrafo 1, y 252 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 41, párrafo tercero, bases I, primer párrafo, y IV, así como 6.º; 7.º y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la propaganda electoral tiene como finalidad, esencialmente, posicionar a un partido político o a una candidatura a partir de la exposición de programas y acciones fijados en sus documentos básicos o en la plataforma electoral correspondiente ante el electorado. Sin embargo, estas estrategias de promoción deben respetar los límites previstos a nivel constitucional, tales como el principio de equidad en la contienda, en relación con el principio de elecciones libre y auténticas. Por lo tanto, el uso de la imagen de una persona servidora pública en propaganda, bajo cualquier modalidad, debe considerarse como violatorio de este principio, Lo anterior, debido a que no es posible separar a una persona del cargo público que ostenta. De tal manera, resulta suficiente la inclusión de la imagen de la o el servidor público en la propaganda de un partido o candidatura para considerar que generó una ventaja indebida, derivado del aprovechamiento de la investidura del cargo para transmitir apoyo.
- (52) Lo anterior, en el entendido de que el presente criterio no es aplicable a la propaganda político-electoral que podrán realizar las personas servidoras públicas para promover su candidatura por reelección o elección consecutiva y que no están sujetas a la obligación de separarse del cargo, de conformidad con la posibilidad normativa que les confiere la Constitución Federal. De ahí que únicamente para ese efecto su imagen pueda válidamente estar en la propaganda político-electoral. No obstante, aun en el supuesto de reelección o elección consecutiva, la imagen de la persona servidora pública no podrá utilizarse para promocionar una candidatura distinta a la de ella, con la aclaración de que cada caso será examinado en sus méritos.



## 8.6 Estudio de los agravios

### 8.6.1. Agravios del SUP-REP-709/2022 formulados por Jorge Álvarez Máynez

- (53) Esta Sala Superior considera que los agravios relacionados con la indebida declaración de incompetencia, la falta de exhaustividad y la indebida individualización de la sanción que hace valer Jorge Álvarez Máynez resultan **infundados**, tal y como se expone a continuación.

#### 8.6.1.1. Competencia de la Sala Especializada

- (54) En relación con este tema, Jorge Álvarez Máynez alega que la Sala Especializada sí contaba con la competencia para conocer de las conductas atribuidas a Nora Ruvalcaba y Julio Menchaca, ya que, al haberse denunciado la promoción personalizada del presidente de la República, no era necesario remitir las constancias a los institutos locales de sus entidades.
- (55) Como se adelantó, el citado agravio resulta **infundado**, ya que el hecho de que se alegue que las personas denunciadas difundieron propaganda cuyo contenido era, entre otros elementos, la silueta o caricatura del presidente de la República, ello resultaba insuficiente para que se actualizara la competencia de la autoridad electoral nacional.

#### a) Marco jurídico

- (56) La competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que se debe analizar de oficio.<sup>7</sup>
- (57) En el régimen sancionador, esta Sala Superior ha considerado que la legislación da competencia para conocer infracciones electorales tanto al Instituto Nacional Electoral como a los institutos electorales locales,

---

<sup>7</sup> Conforme al principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución general, las autoridades solo pueden realizar lo que expresamente les permite la ley; por lo que una autoridad es competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto atinente. El acto de un órgano incompetente está viciado y no puede surtir efectos.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de la comisión de los hechos motivo de denuncia.<sup>8</sup>

- (58) Esto es así puesto que se cuenta con un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y locales, en el que cada una conoce, en principio, de las infracciones vinculadas con los procesos electorales que les corresponden, acorde con las particularidades del asunto denunciado, es decir, el tipo de infracción y el ámbito en el que impacte.<sup>9</sup>
- (59) Así, esta Sala Superior también ha determinado que el conocimiento de violaciones al principio constitucional de imparcialidad y equidad en la contienda se debe definir a partir del tipo de proceso electoral en el que pueda tener incidencia.<sup>10</sup>
- (60) De tal manera que se deben considerar cinco aspectos fundamentales: **1.** La regulación de las conductas denunciadas; **2.** El impacto de la infracción alegada; **3.** La extensión territorial de sus efectos; **4.** La existencia de competencia exclusiva a favor de una autoridad en específico y **5.** En su caso, las características de la denuncia.
- (61) En ese sentido, esta Sala Superior ha definido que, si las conductas denunciadas se encuentran reguladas en el ámbito local y si la infracción se limita a los comicios locales, entonces sus efectos se acotan a una entidad federativa, Es decir, no existe la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral o de la Sala Especializada. Además, sí de la denuncia no se pueden advertir elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades federativas o en los comicios federales, entonces la competencia se actualiza en favor de los Institutos Electorales Locales.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Véanse los precedentes SUP-REP-8/2017, SUP-REP-15/2017, SUP-REP-142/2017, SUP-REP-174/2017, SUP-REP-162/2020, entre otros.

<sup>9</sup> Artículos 41, párrafo tercero, base III, apartado D, y 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución general. Además, pueden verse, entre otras resoluciones, las de los expedientes SUP- REP-160/2018; SUP-REP-44/2021, SUP-AG-19-2021 y SUP-REP-177/2020.

<sup>10</sup> Véase el precedente SUP-REP-279/2018.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 25/2015 de rubro **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**. Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 16 y 17.



- (62) Lo anterior, con independencia de que las conductas denunciadas se hayan realizado a través de las redes sociales o del internet, pues esta Sala Superior ha sustentado que estos no constituyen elementos definitorios para determinar la referida competencia; es decir elementos tales como la calidad federal o local del servidor público denunciado o la difusión de los actos denunciados a través de las redes sociales, ya que lo relevante es la contienda electoral que se impacte.<sup>12</sup>
- (63) Así, cada órgano electoral administrativo y jurisdiccional, a través de sus áreas respectivas, conocerán de las infracciones y, en su caso, sancionarán las conductas materia de la queja, en función de su vinculación con los procesos electorales de su competencia, pero atendiendo a las particularidades del asunto y al ámbito en el que impacten, acorde al tipo de infracción que se denuncie.<sup>13</sup>
- (64) Por ello, también se ha considerado que la autoridad analice detenidamente, en cada caso, el asunto que se somete a su consideración, a fin de determinar cuáles conductas son de su competencia y cuáles no, así como si se podría configurar la figura procesal de la continencia de la causa, o si las conductas son independientes, a pesar de derivar de los mismos hechos y, por tanto, cada autoridad electoral conocerá de las infracciones que le corresponden conforme al sistema de distribución de competencias.

---

<sup>12</sup> Véanse los precedentes SUP-REP-177/2020 y SUP-JE-181/2021.

<sup>13</sup> Por ello, cuando se denuncian ciertas conductas vinculadas con la difusión de propaganda en radio o televisión, o cuando dichas conductas pudieran actualizar distintas competencias de las autoridades electorales (nacional y local), pero que no se pueden escindir, en esos casos, la autoridad competente será la autoridad nacional, y no la local, para no dividir la continencia de la causa, y evitar resoluciones contradictorias. En este sentido, véanse las jurisprudencias 13/2010, de rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 15 y 16; 25/2010, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 3, y 12/2011, de rubro **COMPETENCIA. EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 14 y 15.

**b) Justificación de la decisión**

- (65) Conforme a lo expuesto, las consideraciones de la Sala Especializada fueron correctas, ya que los hechos por sí mismos no afectaban un proceso electoral federal ni trascendían a más de una entidad federativa distinta a aquella en la que tenían la calidad de candidatas las personas denunciadas.
- (66) En ese sentido, la incompetencia decretada por la responsable y la remisión de la denuncia a los organismos públicos locales electorales de Hidalgo y Aguascalientes fue correcta, ya que los hechos materia de denuncia se limitaban al ámbito de las referidas entidades federativas –por el supuesto uso de una silueta en la propaganda difundida por los denunciados en su entonces calidad de candidato y candidata a la gubernatura de Hidalgo y Aguascalientes, respectivamente–.
- (67) Así, la determinación de incompetencia de la Sala Especializada se sustentó en el sistema de distribución de competencias que la Sala Superior ha diseñado para conocer y resolver los procedimientos sancionadores, el cual, como se refirió, esencialmente atiende a: *i)* la materia o vinculación a un proceso electoral y *ii)* al territorio o lugar donde impacta la conducta.
- (68) Respecto al primero de los elementos antes mencionados, la responsable sostuvo que, de las conductas y hechos denunciados, así como de las pruebas, no se advertían elementos objetivos que permitieran identificar una posible afectación al proceso electoral federal ni tampoco que se tratara de una infracción de conocimiento exclusivo del Instituto Nacional Electoral y de la Sala Especializada.
- (69) Asimismo, argumentó que la supuesta vulneración a las reglas de difusión de propaganda electoral atribuida a las personas denunciadas se encuentra prevista en las respectivas legislaciones locales, por lo que, las posibles infracciones podrían tener un impacto en los procesos electorales locales de Hidalgo y Aguascalientes.
- (70) Como se ve, contrario a lo que argumenta el recurrente, la responsable sí analizó los hechos y las conductas denunciadas, sin embargo, determinó que el hecho de que la propaganda se hubiese difundido en las redes sociales no era un elemento suficiente para actualizar la competencia de la



autoridad administrativa y jurisdiccional electoral nacional, sino la contienda electoral en la cual los hechos denunciados hubieran podido tener un impacto.

- (71) En ese sentido, no se advierten elementos a partir de los cuales se pudiera actualizar la competencia federal, ya que, por una parte, actualmente no se desarrolla un proceso electoral federal y, porque, como se ha referido, la incidencia que pudo tener la publicidad denunciada se limitó a las elecciones locales que se celebraron en los estados de Hidalgo y Aguascalientes.
- (72) Esto es así, ya que, si conforme a los hechos denunciados, se atribuye la supuesta violación a las reglas de propaganda electoral por las personas entonces candidatas a las gubernaturas de Hidalgo y Aguascalientes, era evidente que la incidencia de la infracción denunciada se delimitaba a las entidades ya referidas.
- (73) Debido a ello, al no advertirse que los hechos o conductas denunciadas tuvieran un impacto directo o inmediato en algún proceso electoral federal, esta Sala Superior concluye que, tal y como lo sostuvo la responsable, se actualizaba la competencia de las respectivas autoridades electorales locales, al denunciarse hechos en los que supuestamente se infringieron normas sobre propaganda electoral de las candidaturas a las gubernaturas de Hidalgo y Aguascalientes, cuya incidencia es eminentemente local.
- (74) Por ende, para esta Sala Superior, la responsable sí analizó debidamente los elementos señalados en la denuncia, los criterios jurisprudenciales emitidos por este órgano jurisdiccional y el marco normativo aplicable para determinar que no era competente para conocer sobre las conductas atribuidas a Julio Ramón Menchaca Salazar y Nora Ruvalcaba Gámez. Por tanto, en el caso resultó ajustado a Derecho que hubiese ordenado la remisión de las constancias a los institutos locales de Hidalgo y Aguascalientes, respectivamente.
- (75) En efecto, esta Sala Superior comparte la conclusión a la que arribó la responsable, puesto que la competencia se actualiza respecto de cada una de las autoridades en los términos precisados, ya que, si bien se denunció que se impulsó una estrategia sistemática para incidir en las elecciones en

seis estados, lo cierto es que tratándose de la publicación de quince de mayo en el diario *El Herald de Aguascalientes*, la sistematicidad no se actualiza, porque únicamente se relaciona con dos de las referidas seis entidades federativas con procesos electorales.

#### **8.6.1.2. Falta de exhaustividad**

- (76) Con relación al agravio planteado por el recurrente, en el que aduce que la responsable incurrió en falta de exhaustividad al omitir analizar lo relativo a la promoción personalizada a favor del titular del Poder Ejecutivo Federal, es **infundado**, dado que dicho funcionario no fue denunciado en la queja que motivó el procedimiento.

#### **a) Marco jurídico**

- (77) El principio de exhaustividad impone a las y los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de atender en la resolución respectiva todos los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la litis y valorar los medios de prueba aportados legalmente al proceso.
- (78) En el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general, se consagra el derecho al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.
- (79) Este derecho fundamental obliga a quien juzga a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando cada uno de los argumentos incluidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.
- (80) Asimismo, el artículo 17 de la Constitución general establece que la tutela judicial efectiva reside en el dictado de sentencias que tengan como



característica, entre otras, la de ser emitidas de manera completa, esto es, de manera exhaustiva.

- (81) En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución se agota cuidadosamente el estudio de todos los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.<sup>14</sup>

#### **b) Justificación de la decisión**

- (82) En el caso concreto, en la queja primigenia no se denunció al presidente de la República, esto es, el ahora recurrente no le atribuyó ninguna conducta infractora; por lo que la responsable no estaba obligada a realizar un estudio respecto de un sujeto no denunciado, al no haber formado parte de las pretensiones de la queja primigenia.
- (83) De ahí que este órgano jurisdiccional estima que, contrario a lo alegado por el recurrente, la responsable no incumplió con el principio de exhaustividad, tal y como se evidencia a continuación.
- (84) Respecto a los sujetos denunciados, en la queja primigenia el denunciante señaló expresamente lo siguiente:

(...) concuro a denunciar la infracción a diversas disposiciones electorales por la difusión a nivel nacional, de propaganda electoral indebida que contraviene las normas de propaganda política electoral y violaciones de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda, al utilizar la figura del Presidente de la República en esa propaganda, aún en la que se difunde en entidades donde actualmente se están realizando procesos electorales locales, así como a promoción personalizada en favor del referido funcionario, lo cual vulnera gravemente las normas y principios en materia electoral, así como la equidad en las actuales contiendas electorales.

La candidata denunciada Nora Ruvalcaba puede ser emplazada en el domicilio siguiente: Calle Adolfo López Mateos, 112, Col. Obraje, C .P. 20230, Aguascalientes, Aguascalientes.

---

<sup>14</sup> Sirven de sustento la Jurisprudencia 12/2001, de rubro **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17, y la Jurisprudencia 43/2002, de rubro **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

La candidata denunciada Marina Vitela puede ser emplazada en el domicilio siguiente: Blvd. Dolores del Río 307, Barrio del Calvario, 34074 Durango, Dgo.

La candidata denunciada Mara Lezama puede ser emplazada en el domicilio siguiente: Av. Efraín Aguilar 434, Campestre, 77030 Chetumal, Q. Roo.

El candidato denunciado Américo Villareal puede ser emplazado en el domicilio siguiente: Ignacio Allende 302, Zona Centro, 87000 Cd. Victoria, Tamaulipas.

El candidato denunciado Salomón Jara puede ser emplazado en el domicilio siguiente: Sabinos 213, Reforma, 68050, Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

El candidato denunciado Julio Menchaca puede ser emplazado en el domicilio siguiente: José Ma Iglesias 100, Centro, 42000 Pachuca de Soto, Hidalgo.

El partido político denunciado y su dirigente nacional pueden ser emplazados en el domicilio siguiente: Santa Anita #50, Col. Viaducto Piedad. C. P. 08200. Alcaldía Iztacalco, Ciudad de México.

(...)

- (85) De la parte de la queja antes transcrita, se advierte que los sujetos denunciados fueron los siguientes:

	<b>PERSONA DENUNCIADA</b>	<b>CALIDAD EN LA QUE FUE DENUNCIADA</b>
1	Nora Ruvalcaba	Candidata a la gubernatura de Aguascalientes por MORENA
2	Marina Vitela	Candidata a la gubernatura de Durango por MORENA
3	María Elena Hermelinda Lezama Espinosa	Candidata a la gubernatura de Quintana Roo por MORENA
4	Américo Villareal Anaya	Candidato a la gubernatura de Tamaulipas por MORENA
5	Salomón Jara cruz	Candidato a la gubernatura de Oaxaca por MORENA
6	Julio Menchaca	Candidato a la gubernatura de Hidalgo por MORENA
7	Partido político MORENA	

- (86) Como se ve, del análisis integral de la queja, no se advierte que se le haya atribuido alguna acción u omisión al presidente de la República; sino que su mención o referencia en la misma deriva de la acción que el denunciante le atribuyó a MORENA, por el supuesto uso de su imagen en forma de caricatura publicada en la cuenta de Twitter del mencionado instituto político



el veintinueve de mayo, con la leyenda: “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para MORENA. ¡Buenos días para todas y todos!”.

- (87) En correlación, se debe tomar en consideración que el veintidós de agosto siguiente, la UTCE emitió un acuerdo en el que, entre otras cuestiones, determinó el desechamiento parcial de la denuncia en cuanto a las infracciones imputadas a Américo Villareal Anaya, María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Salomón Jara Cruz y Alma Marina Vitela Rodríguez.
- (88) Así, es claro que en el acuerdo de veintidós de agosto se determinó el desechamiento parcial de la denuncia respecto a las infracciones atribuidas a cuatro de las seis personas entonces candidatas a las gubernaturas postuladas por MORENA; determinación que fue notificada al ahora recurrente el veintitrés de agosto, tal y como se advierte en las constancias que obran en autos,<sup>15</sup> sin que exista evidencia de que se hubiese controvertido.
- (89) Aunado a lo anterior, cabe resaltar que, en el propio acuerdo de veintidós de agosto, específicamente en el punto de acuerdo “Cuarto” la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó lo siguiente:

(...)

CUARTO. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA Y DETERMINACIÓN SOBRE EL EMPLAZAMIENTO. Se admite a trámite la denuncia respecto de las conductas imputadas a Julio Menchaca, otrora candidato a la Gubernatura de Hidalgo y Nora Ruvalcaba, otrora candidata a la Gubernatura de Aguascalientes, por la utilización de publicidad en la que aparecen acompañado y acompañada de la silueta de un hombre con los mismos rasgos físicos del Presidente de la República y utilizan frases, “trabajando de la mano con ya sabes quién” y “2018, 2022 ¿Qué significa tener esperanza?”, respectivamente.

De igual forma se admite a trámite la queja que dio origen al presente procedimiento respecto de la publicación de veintinueve de mayo de dos mil veintidós, en la cuenta oficial de MORENA en la que red social Twitter @PartidoMorenaMX, con la leyenda “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para MORENA, ¡Buenos Días para todas y todos!”.

(...).

---

<sup>15</sup> Oficio de notificación INE-UT/07236/2022, de veintidós de agosto de dos mil veintidós, así como la razón de notificación por oficio; los cuales se encuentran en las hojas 442 y 443 del expediente SRE-PSC- 172/2022.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

- (90) De lo antes transcrito se advierte claramente que la autoridad instructora únicamente admitió la queja respecto de los siguientes sujetos:
- Julio Menchaca, anterior candidato a la gubernatura de Hidalgo;
  - Nora Ruvalcaba, anterior candidata a la gubernatura de Aguascalientes, y
  - MORENA.
- (91) En lo que atañe a las conductas atribuidas a los tres sujetos referidos, en el propio acuerdo de admisión de la queja de veintidós de agosto, estas quedaron delimitadas, pues respecto de los candidatos a las gubernaturas de Hidalgo y Aguascalientes, la queja se admitió por la supuesta utilización de publicidad en la que aparecían acompañados de la silueta de un hombre con los mismos rasgos físicos del presidente de la República y utilizando las frases: “trabajando de la mano con ya sabes quién” y “2018, 2022 ¿qué significa tener esperanza?”, respectivamente.
- (92) Por su parte, respecto al partido político MORENA, la conducta por la que fue admitida la queja consistió en la publicación de veintinueve de mayo en la cuenta oficial de dicho instituto político en la red social Twitter, en la que se incluyó la leyenda: “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena. ¡Buenos Días para todas y todos!”.
- (93) Con base en lo señalado, resulta claro que los sujetos y las conductas por las que fue admitida la queja primigenia, en términos del acuerdo de veintidós de agosto, fueron los siguientes:

No.	Sujeto denunciado	Conducta por la que fue admitida la queja
1	Julio Ramón Menchaca Salazar, anterior candidato a la gubernatura de Hidalgo	La utilización de publicidad en la que aparece acompañado de la silueta de un hombre y la frase:  <i>“Trabajando de la mano con ya sabes quién”.</i>
2	Nora Ruvalcaba Gámez, anterior candidata a la gubernatura de Aguascalientes	La utilización de publicidad en la que aparece acompañada de la silueta de un hombre, y la frase:  <i>“2018, 2022, ¿qué significa tener esperanza?”.</i>



3	Partido político MORENA	La publicación de veintinueve de mayo de dos mil veintidós, en la cuenta oficial de dicho instituto político, en la red social Twitter, con la leyenda:  <i>“Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena. ¡Buenos Días para todas y todos!”.</i>
---	-------------------------	---

- (94) Así, es claro que la admisión de la queja únicamente comprendió como parte denunciada a tres sujetos, de entre los cuales no está comprendido el presidente de la República.
- (95) La razón de lo anterior deriva de que este órgano jurisdiccional ha sustentado que los procedimientos especiales sancionadores se rigen, preponderantemente, por el principio dispositivo, lo que implica que el inicio e impulso del procedimiento está en manos de las partes y no del encargado de su tramitación.<sup>16</sup>
- (96) Por tanto, contrario a lo sostenido por el recurrente, la Sala Especializada responsable no tenía obligación de analizar la infracción relativa a la promoción personalizada del presidente de la República, al no ser sujeto denunciado, lo que le impedía a la responsable avocarse al estudio de la supuesta infracción de una persona que no figuró ni formó parte de las pretensiones en la queja primigenia como denunciado.
- (97) De ahí que, por las razones señaladas no se actualice la violación al principio de exhaustividad.

### **8.6.2. Agravios del SUP-REP-711/2022 formulados por MORENA**

#### **8.6.2.1. Indebida fundamentación y motivación de la infracción atribuida a MORENA por la difusión de propaganda electoral con la caricatura del presidente de la República.**

- (98) MORENA sostiene que fue sancionado indebidamente por la Sala Especializada, porque no hay base legal que prohíba usar una caricatura

---

<sup>16</sup> De conformidad con la Jurisprudencia 12/2010 de rubro **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.** Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13, así como lo dispuesto por el artículo 23, numeral 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

en la propaganda política o electoral del partido, de ahí que su actuación se encuentra amparada en el ejercicio a la libertad de expresión.

- (99) Por el contrario, asegura que la resolución impugnada está justificada en juicios de valor e interpretaciones difusas, así como en criterios judiciales y jurisprudenciales que no encuentran sustento en la normativa electoral.
- (100) Refiere que el uso de la caricatura conocida como “AMLITO” en un tuit no generó un posicionamiento o ventaja indebida en los procesos electorales que se encontraban en curso, ya que la imagen no representa al presidente de la República y, en caso de representarlo, no se acredita ninguna vulneración al principio de imparcialidad y equidad en la contienda.
- (101) Finalmente, el partido recurrente considera que la responsable no analizó en su integralidad la frase contenida en la publicación denunciada, la cual no implicó un llamamiento expreso al voto o un equivalente funcional ni tampoco se trató de un mensaje subliminal.
- (102) A juicio de esta Sala Superior, el agravio es **infundado** porque, como lo sostuvo la sala responsable, el uso de la imagen caricaturizada del presidente de la República por el partido político en su propaganda político-electoral implicó una ventaja indebida para las candidaturas que contendieron en los procesos electorales locales de dos mil veintidós para la renovación de seis gubernaturas, lo que transgredió el principio constitucional de equidad en la contienda, mismo que se encuentra tutelado en la Constitución general, así como en las reglas de propaganda previstas en la LEGIPE.

**Justificación de la decisión**

- (103) A fin de atender la totalidad de los planteamientos formulados por MORENA, el estudio del agravio se abordará en forma sistemática bajo los siguientes tres apartados:

**i. Existencia del tipo legal**



- (104) Contrariamente a lo que señala MORENA, a juicio de este órgano jurisdiccional federal, no se viola el principio de tipicidad, ya que el partido recurrente pierde de vista la existencia de tipos abiertos en el régimen sancionador electoral. Lo anterior, en el entendido de que, si bien las prohibiciones legales deben interpretarse en forma estricta, el Derecho debe entenderse y aplicarse funcional y sistemáticamente, teniendo en cuenta los principios y valores constitucionales.
- (105) Así, es un criterio reiterado de esta Sala Superior<sup>17</sup> que, en el régimen sancionador electoral, las conductas irregulares previstas en la legislación como sancionables, muchas veces, no se encuentran delimitadas o definidas, a diferencia de la materia penal que exige un alto grado de precisión. Esto se justifica, dado que técnicamente sería complicado para el legislador ordinario prever todas las conductas que podrían ser sancionables.
- (106) Por este motivo, se ha reconocido que en el derecho administrativo sancionador electoral es válido que la función relativa a generar tipos (establecer las conductas sancionables y sus penas) se practique mediante remisión, cuando la conducta de reproche puede desprenderse de otras disposiciones legales que complementen los tipos incompletos.
- (107) La aplicación de los principios de la potestad sancionadora del Estado mexicano al derecho administrativo sancionador electoral debe hacerse de forma modulada, incluyendo los principios de reserva de ley y de legalidad en su vertiente de tipicidad o taxatividad, conforme con el criterio sostenido en la tesis 1ª. CCCXVI/2014, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.**<sup>18</sup>
- (108) En la materia sancionadora electoral no siempre se opera con tipos “cerrados”, entendidos como aquellos que contienen, en una sola

---

<sup>17</sup> Véanse las resoluciones que recayeron a los recursos de apelación SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014, SUP-RAP-89/2014 y SUP-RAP-107/2017, de entre otros.

<sup>18</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario del Poder Judicial de la Federación*, libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 572.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

disposición, la falta correspondiente, de ahí que el tipo infractor puede, válidamente, constituirse con los elementos siguientes:

- a) Una norma que contenga una obligación o una prohibición a cargo de algún sujeto;
- b) Otra norma con una prevención general, relativa a que, si alguien inobserva la ley (ya sea por incumplir alguna obligación o por violar una disposición), se impondrán sanciones;
- c) Un catálogo general de sanciones aplicables cuando se inobserve la normativa.

(109) En el caso, la conducta denunciada y acreditada cumple con los elementos descritos conforme con lo siguiente:

- a) **Artículo 246, párrafo 2, de la LEGIPE.** La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7.º de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.
- b) **Artículo 252, párrafo 1, de la LEGIPE.** Cualquier infracción a las disposiciones que regulan la propaganda será sancionada en los términos de la ley electoral.
- c) **Artículo 456, párrafo primero, inciso a), de la LEGIPE.** Los partidos políticos pueden ser sancionados por el incumplimiento a lo ordenado en la ley mediante la imposición de diversas sanciones, entre las cuales se contempla una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

(110) De lo anterior, se advierte que el contenido de la propaganda electoral está delimitado por su finalidad –**presentar ante la ciudadanía a las candidaturas registradas**–, por los principios y valores democráticos previstos en la Constitución general y en las disposiciones legales



específicamente aplicables a la propaganda. Así, de la correlación con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, bases I, primer párrafo, y IV, así como 6.º; 7.º y 134, párrafo séptimo,<sup>19</sup> de la Constitución general, se advierte que existe una prohibición constitucional y legal de difundir propaganda en la que se presente la imagen de un servidor público. Lo anterior de conformidad con los principios constitucionales de elecciones

---

**19 Artículo 6.º**

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

...

**Artículo 7.º**

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

**Artículo 41.**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

...

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

...

**Artículo 134**

...

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

libres y auténticas, así como de equidad en la contienda, en los términos de una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de los artículos 41 y 134 de la Constitución federal.

- (111) Como se indicó, el presente criterio no es aplicable a la propaganda político-electoral que podrán realizar las personas servidoras públicas para promover su candidatura por reelección o elección consecutiva y que no están sujetas a la obligación de separarse del cargo, de conformidad con la posibilidad normativa que les confiere la Constitución federal, en los términos de los artículos 55, 115, segundo párrafo, y 116, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Fundamental. De ahí que únicamente para ese efecto su imagen pueda válidamente estar en la propaganda político-electoral. No obstante, aun en el supuesto de reelección o elección consecutiva, la imagen de la persona servidora pública no podrá utilizarse para promocionar una candidatura distinta a la de ella, con la aclaración de que cada caso será examinado en sus méritos.
- (112) En la materia electoral, los principios resultan fundamentales para la resolución de los conflictos, en la medida en que la legislación no prevé una respuesta para todos los casos que, de hecho, se suscitan en el desarrollo de la vida política del país.
- (113) En ese sentido, las reglas de propaganda deben ser interpretadas sistemática y funcionalmente, a la luz de los principios constitucionales aplicables, de manera que sea posible comprender cualquier otro supuesto de propaganda indebida que influya en las preferencias electorales de la ciudadanía y/o que transgreda los principios constitucionales previstos en el artículo 41, base III, apartado A, párrafos 2 y 3, de la Constitución general,<sup>20</sup> o bien otros principios constitucionales como el de equidad en la contienda.
- (114) Lo anterior implica que la propaganda político-electoral de los partidos políticos y sus candidaturas no es libérrima, sino que está sujeta a los límites y restricciones constitucionales y legales previstos en el orden jurídico

---

<sup>20</sup> Véase las resoluciones que recayeron a los recursos de apelación SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados.



nacional, particularmente a los principios o valores constitucionales rectores en la materia, tales como la equidad en la contienda, de tal forma que ningún partido político puede válidamente prevalecerse de la libertad de expresión para obtener una ventaja indebida, en detrimento de los principios constitucionales que salvaguardan unas elecciones libres, auténticas e íntegras.

- (115) Ante la indeterminación de la legislación, debido a la textura abierta, entre otros factores, corresponde a los tribunales constitucionales perfeccionar el sistema electoral y llegar a conclusiones específicas en la resolución de los conflictos que no están expresamente contemplados por la legislación.
- (116) En el caso concreto, se actualiza la infracción denunciada, en atención a las siguientes razones jurídicas:
  - (a) Los partidos políticos son entidades de interés público y tienen conferidos determinados fines constitucionales, conforme al artículo 41, fracción I, de la Constitución federal. Por lo tanto, tienen un estatus constitucionalmente reconocido como actores centrales en la reproducción del Estado democrático.
  - (b) Por consiguiente, son sujetos normativos que están vinculados necesariamente al orden jurídico nacional, que les reconoce derechos y establece obligaciones.
  - (c) Es una obligación, entre otras, de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del **Estado democrático**, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y **los derechos de la ciudadanía**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos.
  - (d) Los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en la LEGIPE, con arreglo al artículo 442, párrafo 1, inciso a), de la propia ley.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

- (e) En relación con lo anterior, el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la invocada LEGIPE establece que constituyen, entre otras, infracciones de los partidos políticos a la propia ley: **el incumplimiento de las obligaciones establecidas** en la Ley General de Partidos Políticos y **demás disposiciones aplicables de la propia Ley de Instituciones**, tales como las reglas legales en materia de propaganda.
- (f) En este contexto, cobra aplicación, en el presente caso, el artículo 246, párrafo 2, de la invocada LEGIPE, que establece que la propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7.º de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros **y a las instituciones y valores democráticos**.
- (g) El artículo 252, párrafo 1, de la LEGIPE establece expresamente que cualquier infracción a las disposiciones contenidas en el Capítulo IV denominado “De las campañas electorales” será sancionada en los términos de la ley.
- (h) De su parte, el artículo 134, séptimo párrafo, de la Constitución Federal consagra el principio constitucional de la equidad en la contienda, que constituye un principio rector en materia electoral y, como tal, permea en todo el ordenamiento jurídico electoral, prescribiendo que se realicen ciertos valores; funciona como parámetro de justificación del contenido material de los poderes públicos y como criterio interpretativo del conjunto del ordenamiento jurídico electoral.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Juan Carlos Bayón, “Principios y reglas: legislación y jurisdicción en el Estado constitucional”, en *Jueces para la democracia*, Número 27, 1996, páginas 41-49. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174677>



- (i) En tales condiciones, bajo una interpretación sistemática y, por tanto, armónica, así como funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, las disposiciones del artículo 134 constitucional, en general, y, particularmente, el principio de equidad en la contienda, constituyen correlativamente obligaciones para los partidos políticos de conducirse con apego a ese principio o valor constitucional, es decir, la equidad en la competencia. De manera que los partidos políticos no pueden válidamente usar en su propaganda electoral la imagen de las personas servidoras públicas para obtener un posicionamiento o ventaja indebida.
- (117) Con base en lo expuesto, está demostrado que sí existe una base constitucional y legal de cuya interpretación sistemática se obtiene la prohibición de difundir propaganda que vulnere los principios constitucionales y valores democráticos, entre los cuales se encuentran la equidad en la contienda, como lo hizo la sala responsable, máxime que en el caso no es materia de controversia que se trata de propaganda con fines electorales (y no de carácter institucional), emitida siete días antes de celebrarse la jornada electoral en seis entidades federativas, con el objeto de celebrar de forma “anticipada” el triunfo para las candidaturas postuladas por MORENA.

**ii. Línea jurisprudencial en relación con la intervención de servidores públicos en los procesos electorales**

- (118) MORENA asegura que la Sala responsable basó su decisión en interpretaciones difusas de criterios no aplicables. Esta Sala Superior considera que, aun cuando tal afirmación es genérica y los precedentes a los que hace referencia<sup>22</sup> no fueron parte de la justificación de la resolución impugnada para tener por acreditada la infracción, resulta pertinente retomar la línea jurisprudencial que este órgano jurisdiccional federal ha sostenido en relación con la intervención de servidores públicos en los

---

<sup>22</sup> SRE-PSD-38/2018 y SRE-PSD-105/2018 y otros que refiere como “los procedimientos especiales sancionadores del órgano central 9/2018, 190/20218 y 16/2021”.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

procesos electorales, a fin de establecer si existe la posibilidad de: *i*) capitalizar la imagen de dichas personas en una contienda y *ii*) disociar a la persona de la investidura que ostenta como servidor público. La respuesta categórica a ambas cuestiones es *no*.

- (119) En la doctrina de este órgano jurisdiccional federal la importancia del precedente ha adquirido cada vez más relevancia,<sup>23</sup> a fin de guardar congruencia y, por lo tanto, certeza en las decisiones que se emiten.
- (120) Ahora, para conocer la regla de un precedente y pronosticar sus futuras aplicaciones además de considerar cuáles son los hechos del caso y la consecuencia jurídica específica, se requiere saber por qué determinados hechos fueron relevantes o sustanciales.<sup>24</sup>
- (121) De esa manera, para comprender la decisión del Tribunal es preciso analizar las razones (*rationale*) que explican el resultado alcanzado. Solo si un tribunal o una autoridad obligada por la jurisprudencia comprende las razones que sustentan la sentencia con valor de precedente estará en aptitud de valorar las diferencias y similitudes entre el precedente y el nuevo asunto que resuelve.<sup>25</sup>
- (122) Lo mencionado cobra relevancia para el presente caso, porque, como se anticipó, es necesario establecer si, a partir de lo resuelto con anterioridad, se puede inferir si está prohibido o permitido el uso de la imagen positiva que la ciudadanía posee de los servidores públicos de elección popular, así como de los gobiernos, y si son susceptibles de ser capitalizados por los partidos en las contiendas.
- (123) Cabe destacar que, en el ámbito federal, no existe algún precedente en el que se haya analizado la prohibición o derecho que tiene un partido político o candidatura de usar en su propaganda electoral la caricatura o imagen del

---

<sup>23</sup> Véase la resolución a la ratificación de la jurisprudencia SUP-RDJ-3/2017.

<sup>24</sup> Véase Garner, Bryan A., *et al.*, *The law of Judicial Precedent*, Thomson Reuter, Minnesota, 2016, pp. 80 y siguientes.

<sup>25</sup> Véase esa discusión en: Raz, Joseph, *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*, Oxford, Clarendon Press, 1979, pp. 187-189. Hay trad. al español de Rolando Tamayo y Salmorán, *La autoridad del derecho Ensayos sobre derecho y moral*, UNAM, México, 1985, pp. 236-238.



presidente de la República, como ocurre en el presente caso. No obstante, resultan orientadoras las líneas jurisprudenciales con respecto a la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas y el uso de programas sociales y logros de Gobierno en la propaganda electoral.

### **Asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas**

- (124) En relación con la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas, esta Sala Superior ha emitido los siguientes criterios relevantes:

<b>Expediente</b>	<b>Criterio</b>
<b>SUP-RAP-74/2008</b>	<p>Se analizó si la participación activa del presidente municipal de Juárez, Chihuahua, en un evento proselitista para favorecer al candidato a la presidencia de la República de la coalición Alianza por México afectó el proceso electoral federal de dos mil seis.</p> <p>Se concluyó que se justificaba limitar la libertad de expresión, ya que el presidente municipal estuvo presente en un evento proselitista en el que tuvo una participación activa, mediante la realización de movimientos corporales que, atendiendo a sus circunstancias, en forma inequívoca se tradujeron en un apoyo explícito. Esto, a partir de que las potestades administrativas inherentes a su cargo le confieren una connotación propia a los actos que realiza en ejercicio de dicha libertad de expresión, que impactan en mayor grado en las condiciones democráticas de equidad de los comicios. La Sala Superior señaló que no era obstáculo que el servidor público haya solicitado y obtenido la licencia del Ayuntamiento para la realización de actividades personales, porque es prácticamente imposible disociar su investidura y ascendencia como servidor público de primer orden en la demarcación electoral.</p>
SUP-RAP-90/2008	<p>Se analizó si la participación de servidores públicos en un evento cívico vulneró el principio de neutralidad y, por consecuencia, se trastocaron los principios del proceso que pongan en duda la credibilidad o legitimidad de los comicios y de quienes resultaron electos.</p>
SUP-RAP-75/2010	<p>Se resolvió no sancionar la participación del presidente municipal en un evento proselitista, ya que se realizó en un día inhábil, un domingo, en un cierre de campaña, sin que se tratara de una conducta reiterada, ni existió el uso de recursos públicos, o se haya puesto en riesgo la equidad de la contienda. Se trató del ejercicio de la libertad de expresión, en la dimensión social, en el ejercicio de su derecho de reunión y como militante de un partido político. Cabe destacar que en este caso el servidor público encabezó el evento, manifestó su adhesión a las propuestas de los aspirantes y, como consecuencia, su apoyo a sus postulaciones, por lo cual conminó a los presentes a votar por dichos candidatos, por lo que asumió evidentes actitudes de respaldo a los participantes, como levantarles el brazo en señal de victoria.</p>

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

SUP-RAP-67/2014	Se sostuvo que el presidente de la República, los gobernadores de los estados, la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, los presidentes municipales, las alcaldías y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, entre otros supuestos, si asisten durante sus jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención. Precisando que la limitación, únicamente debía abarcar el tiempo de la jornada laboral, por ser el tiempo que el Estado remunera a los funcionarios.
SUP-RAP-52/2014 y SUP-RAP-54/2014, acum.	La Sala Superior concluyó que el gobernador del estado de Veracruz, entre otros servidores públicos, vulneraron el principio de imparcialidad, equivalente a un uso indebido de recursos públicos, al generar una situación de influencia indebida, al distraerse de sus actividades laborales para acudir a un acto de campaña en un día hábil, sin que la solicitud de licencia sin goce de sueldo fuera suficiente para considerar el día como inhábil, pues los días inhábiles son aquellos que se encuentran establecidos en la legislación o reglamentación correspondiente.
SUP-JDC-903/2015 y SUP-JDC-904/2015	Se señaló que los servidores públicos que tengan actividades en las que no cumplan con jornadas laborales definidas, como los altos funcionarios, tienen la obligación de actuar conforme a los ordenamientos jurídicos que regulen sus propias funciones.
SUP-JRC-13/2018	Se sostuvo que, ya que un presidente municipal es un funcionario público electo popularmente como integrante y titular del órgano colegiado máximo de decisión en el Ayuntamiento, su capacidad de decisión del cargo y su desempeño se dan de forma permanente, por lo que tiene prohibido asistir en días hábiles a eventos proselitistas, con independencia del horario (el criterio aplica para gobernadores y presidente de la República, ya que no es posible que la ciudadanía desvincule el encargo público que tienen con la persona).
SUP-REP-163/2018	Se resolvió que los funcionarios públicos que ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), tienen la limitante de participar activamente en eventos de carácter proselitista, aun cuando asistan en días inhábiles, pidan licencia o no se ostenten como servidores, porque no es posible desvincular su carácter de servidores públicos, y deben abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura puedan impactar en los comicios.
SUP-REP-45/2021 y acumulados	Se determinó que la vulneración al principio de neutralidad por la participación de servidores públicos en actos proselitistas puede actualizarse, también, cuando los servidores públicos participan en días inhábiles, aun cuando el servidor público no se ostente como tal. Esto, al resolver que la participación de un gobernador en el acto proselitista fue activa, dado que su presencia fue central, principal y destacada, en atención no solo a sus manifestaciones en el evento, sino a las expresiones de todos los participantes, quienes le reconocieron en su carácter de gobernador de Morelos y le agradecieron su presencia y apoyo al entonces candidato a la



	presidencia municipal. A partir de esto, se resolvió que era irrelevante que el servidor público no se haya ostentado expresamente como gobernador de Morelos para tener por acreditada la infracción.
--	--

(125) Del análisis integral a las referidas sentencias,<sup>26</sup> se advierte que:

- Se actualiza el uso indebido de recursos públicos por la asistencia de los servidores a eventos proselitistas: a) en día u horario hábil, dado que se presume que la simple asistencia de estos conlleva un ejercicio indebido del cargo; y b) en días inhábiles, aun cuando el servidor público no se ostente como tal, si su participación es activa.
- Los servidores públicos que asisten a eventos proselitistas no deben tener una participación preponderante o activa, observando en todo momento la neutralidad y la equidad.
- La posibilidad de “capitalizar” la imagen de los servidores públicos se encuentra condicionada a que se preserve la equidad.
- Los servidores públicos que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, solo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles, observando los parámetros de imparcialidad y neutralidad.
- Los servidores públicos titulares del Ejecutivo, en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno, no pueden separarse del cargo que ostentan, por ello deben cuidar de no interferir o influir en los procesos electorales.

(126) De lo expuesto, cabe establecer las siguientes conclusiones para resolver el presente caso: 1) no es posible separar a una persona del cargo público que ostenta, mucho menos, cuando se trata del presidente de la República, y 2) la imagen capitalizable de un servidor público solamente puede ser posible cuando su participación pueda ser controlada o modulada, como ocurre en el caso de la asistencia a eventos proselitistas; sin embargo,

---

<sup>26</sup> Asimismo, resultan aplicables a esta línea jurisprudencial, los criterios contenidos en la jurisprudencia 14/2012 y la tesis L/2015 de rubros **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY Y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.**

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

tratándose de propaganda electoral visual (espectaculares, lonas, mantas, bardas, pendones, inserciones en periódicos y revistas, *spots* o promocionales en televisión, así como las publicaciones en las redes sociales en la modalidad de caricatura, dibujo o de otro tipo, como es el caso, la simple aparición de la imagen de un servidor público en la propaganda de un partido o una candidatura, con independencia de que no se identifique el cargo que ocupa, **vulnera directamente la equidad en la contienda.**

- (127) De ahí que, en el caso, existe la necesidad de preservar las condiciones que aseguren la vigencia del principio de neutralidad en la actuación de los servidores públicos y, a la vez, la equidad en la contienda electoral y concluir que la propaganda política electoral –materia de los presentes recursos– constituye una infracción a las reglas legales de la propaganda político-electoral de los partidos políticos y sus candidaturas, en especial porque el servidor público cuya imagen se utiliza en la caricatura no es un contendiente electoral.
- (128) Las implicaciones del caso, no se limitan al uso de la caricatura del presidente de la República en la propaganda partidista, sino que sienta un precedente para determinar los límites constitucionales y legales de la propaganda política electoral, particularmente de las estrategias que hagan uso de la imagen, silueta, nombre, eslogan o cualquier otro elemento que lo identifique plenamente y sirva de apoyo para posicionar a una o varias candidaturas y obtener una ventaja indebida en los procesos electorales locales y federal.
- (129) En el caso, y es importante subrayarlo, aun cuando el sujeto activo de la infracción es el partido político y no el servidor público involucrado, lo relevante para la aplicación de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior relativa a la actuación de los servidores públicos radica en que la imagen inserta en la propaganda electoral se refiere claramente al presidente de la República, lo cual, en automático, se traduce en una influencia indebida que contraviene la equidad en la competencia entre los partidos políticos, máxime que únicamente tiene permitido difundir propaganda institucional,



conforme los parámetros que establece en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución general y su actuar debe estar regido por la imparcialidad y neutralidad.

- (130) Consecuentemente, el partido político ahora recurrente es responsable, porque obtiene una ventaja indebida al utilizar en su propaganda político-electoral una caricatura o una imagen del servidor público de que se trata, en contravención del principio constitucional de equidad en la competencia y a las reglas legales de la propaganda político-electoral.
- (131) Así, hay que tener en cuenta que las conductas prohibidas legal y constitucionalmente son: un servidor público, como el presidente de la República, que pretenda influir en la equidad de la competencia electoral de forma directa, y la fuerza política o el partido político del que emane pretende, como ocurre en el caso, incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, a través del uso de su imagen, afectando la equidad en la contienda electoral. En el caso concreto, como se indicó, el responsable es el partido político.

#### **Uso de los programas sociales y logros de Gobierno en la propaganda**

- (132) De igual forma, el partido recurrente equivoca su percepción respecto del criterio contenido en la jurisprudencia 2/2009 de rubro **PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL**, el cual no resulta aplicable, como lo sostuvo la Sala Especializada.
- (133) En efecto, la citada jurisprudencia no es aplicable al caso, ya que no es posible homologar un programa social o logro de Gobierno con la imagen caricaturizada y abiertamente reconocida de un servidor público como lo es el presidente de la República.
- (134) El criterio jurisprudencial tiene su origen y explicación en el derecho a la información, ya que los programas de Gobierno son de interés público y su

discusión contribuye a la rendición de cuentas de la administración que se encuentra en ejercicio del poder.<sup>27</sup>

- (135) Incluso, esta Sala Superior ha sostenido que el uso de programas sociales de Gobierno en la propaganda electoral tiene límites y, aunque los mensajes de los partidos políticos pueden contener información que deriva de tales programas, desde una perspectiva de crítica o contraste sobre el ejercicio de políticas públicas, ello no implica que los partidos pueden adjudicarse su gestión y ejecución, puesto que ello podría generar una confusión en la ciudadanía –respecto de quién ofrece el referido programa– y así generar una violación a la equidad en la contienda.<sup>28</sup>
- (136) No obstante, se reitera, en el caso, el partido político usó la imagen de un servidor público en la modalidad de una caricatura conocida, lo cual no abona a un debate público en aras de propiciar el principio de rendición de cuentas, de ahí que no resulta equiparable y, por tanto, aplicable.

### **iii. Caso concreto**

- (137) Los elementos de la propaganda por los que se sancionó a MORENA son los siguientes:
- (138) **Conducta:** Publicación de un tuit con propaganda político-electoral.
- (139) **Responsable de la conducta:** Partido MORENA.
- (140) **Lugar de difusión:** En la red social Twitter.
- (141) **Temporalidad:** La publicación se realizó el veintinueve de mayo de dos mil veintidós, siete días antes de las jornadas electorales que se llevarían a cabo en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

---

<sup>27</sup> Véase la sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-166/2022.

<sup>28</sup> Véanse las sentencias de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-236/2021 y SUP-REP-491/2022.

- (142) **Modo:** La propaganda se difundió en la cuenta oficial de Twitter del partido MORENA.
- (143) **Contenido del mensaje:** “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena” “Buenos días para todas y todos” acompañado de la caricatura<sup>29</sup> del titular del Ejecutivo Federal levantando el dedo pulgar hacia arriba.



- (144) **Intención u objeto:** Exponer a la ciudadanía que el presidente México apoya a las seis candidaturas contendientes y proclamar una victoria anticipada.
- (145) Al respecto, la Sala Especializada refirió que el mensaje, en sintonía con la imagen exhibida, generó inequidad en la contienda, al influir en la percepción de la ciudadanía sobre el apoyo y aprobación que el presidente de la República dio a las candidaturas, ya que la injerencia de dicho funcionario cobra relevancia, porque es el jefe de Estado y de Gobierno y el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal o local, por lo que su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Lo anterior debe ser así, ya que cobran aplicación al caso los principios constitucionales de elecciones libres y auténticas, así como de equidad en

---

<sup>29</sup> El término “caricatura” es definido en el *Diccionario del Español de México* como: el “Dibujo que retrata algo o a alguien, destacando y deformando sus rasgos más sobresalientes o característicos, para ridiculizarlo”. *Diccionario del Español de México (DEM)* <https://dem.colmex.mx/Ver/caricatura>, El Colegio de México, A.C., [12 de enero de 2023]. En el caso concreto es posible advertir que la caricatura utilizada por MORENA en su publicación efectivamente corresponde a un retrato del presidente de la República en el cual se destacan o deforman sus rasgos más sobresalientes o característicos, tales como la barbilla, las mejillas, los dientes, el peinado y la nariz. Además, es posible identificar que esta imagen emite un estado de ánimo positivo o de aprobación, dada la colocación de los rasgos faciales del personaje, siendo la sonrisa el más prominente de ellos. Esta conclusión se refuerza si se valora que, además de los rasgos faciales, el personaje de la caricatura hace una señal con el pulgar hacia arriba, lo cual es un signo de aprobación de conocimiento generalizado.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

la contienda, en los términos de una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal.

(146) Lo anterior, en el entendido de que el principio de equidad en la contienda previsto expresamente en el artículo 134, séptimo párrafo, de la Constitución Federal, como principio constitucional, permea todo el ordenamiento electoral y cobra aplicación como principio rector de toda elección válida y democrática.

(147) Conforme con lo anterior, esta Sala Superior comparte la conclusión de la sala responsable por las razones siguientes:

- **La propaganda denunciada no cumple la función de promover una candidatura o al partido, sino que capitaliza la imagen de un servidor público con fines electorales**

(148) La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes **con el propósito de presentar las candidaturas registradas ante la ciudadanía.**<sup>30</sup> Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben propiciar 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 hayan registrado.<sup>31</sup>

(149) Esto es, la propaganda electoral es todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña, independientemente del ámbito de promoción, cuando se muestre objetivamente la intención de promover a una candidatura o a un partido ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, sea que estos elementos se encuentren marginal o circunstancialmente.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Artículo 242, párrafo 3, de la LEGIPE.

<sup>31</sup> Artículo 242, párrafo 4, de la LEGIPE.

<sup>32</sup> Jurisprudencia 37/2010 de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE**



- (150) El objeto de la propaganda es cambiar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias respecto de algún contendiente, o bien, colocar en las preferencias de los electores a un partido político.
- (151) En el caso, el tuit con la caricatura de AMLITO y un mensaje expreso de victoria anticipada de cara a seis procesos electorales locales tuvieron por objeto capitalizar la imagen de un servidor público para incidir en las preferencias electorales y, por tanto, beneficiarse indebidamente.
- (152) Adicionalmente, el mensaje que acompañó a la caricatura solamente puede ser entendido como un apoyo a las seis candidaturas que se ubicaron como la opción ganadora y, por lo tanto, como una invitación abierta a votar por ellas.
- (153) Contrariamente a lo que señala el partido recurrente, la Sala Especializada llegó a la conclusión de que la imagen caricaturizada de Andrés Manuel López Obrador, en sí misma, representa una marca que, vinculada con un símbolo de aprobación, como lo es el pulgar arriba y la afirmación de victoria para las candidaturas, es un llamado al voto del electorado.
- (154) No es obstáculo a lo anterior, que la representación gráfica aludida no contenga elementos que en forma literal hagan referencia a la actual función que desempeña el ciudadano Andrés Manuel López Obrador como titular del Ejecutivo Federal ni una solicitud expresa de apoyo a la ciudadanía; ya que resulta suficiente la inclusión de la caricatura en la propaganda para obtener una ventaja indebida relativa a emplear la figura de su cargo como presidente de la República para transmitir al electorado el mensaje de apoyo o beneplácito con las candidaturas postuladas por MORENA, así como abiertamente el mensaje de una victoria adelantada en seis procesos electorales.
- (155) La Constitución prohíbe que el poder público y las personas que lo ostentan sean usados para influir políticamente, lo que implica, entre otras cosas, que

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

a las personas servidoras públicas no se les permite participar o interferir en las contiendas electorales, ya sea mediante el uso irregular de los recursos públicos, de la propaganda del Estado, o de cualquier otra forma de acción que pudiera romper con la equidad comicial.

(156) Es por esta razón que debe considerarse que la Constitución prohíbe que en la búsqueda de alguna clase de provecho, beneficio o ventaja, los partidos políticos utilicen o refieran el nombre o imagen de los servidores públicos en su propaganda política, electoral, utilitaria o de cualquier otra clase, con independencia de que ello se represente mediante fotografías, caricaturas, muñecos, botargas, siluetas, ilustraciones o cualquier otra fórmula simbólica análoga.

(157) Esta prohibición no solamente pretende hacer cumplir el principio de equidad en relación con la seguridad y certeza que deben imperar en los comicios, sino que también busca evitar la confusión en el electorado que pudiera generarse ante la duda de si el servidor público –cuya imagen se utiliza indebidamente– está participando o no en la contienda de que se trate.

- **La caricatura de AMLITO representa al presidente de la República y, por lo tanto, benefició indebidamente a quien la usó.**

(158) En las elecciones libres y auténticas se debe respetar el derecho a competir en igualdad de oportunidades y con apego a la equidad en la contienda, lo cual implica que la superioridad o facilidades que pueden desprenderse de los poderes oficiales, económicos y mediáticos no sean utilizados en favor de determinadas candidaturas y en perjuicio de otras.

(159) El uso de la imagen o cualquier otro elemento que identifique plenamente a cualquier servidor público no debe ser utilizado por los partidos políticos para posicionarse indebidamente o para hacer un llamado al voto. Esta idea cobra mayor relevancia si la imagen que se exhibe es la del presidente de la República, cuya participación en los procesos electorales deber ser



dentro de los cauces constitucionales y legales, ya que, por su investidura como el cargo más alto del servicio público, no debe usarse para beneficiar indebidamente a alguna opción política.

- (160) En ese sentido, como se refirió, las personas que ocupan las titularidades del Poder Ejecutivo, en sus tres niveles de Gobierno, están limitadas en sus derechos de participación política de manera reforzada, cuando su intervención pueda poner en riesgo la autenticidad del voto.
- (161) Así, a los partidos políticos no se les puede exigir que sean imparciales en su propaganda electoral –sino todo lo contrario–, el objeto de la propaganda es que sean parciales, de manera que puedan darse a conocer, posicionarse, ofertar su plataforma y, con ello, busquen el triunfo electoral, pero respetando las reglas de la competencia.
- (162) Por lo tanto, el uso de la imagen del presidente de la República, así sea en forma caricaturizada, en la propaganda de MORENA, representó para la ciudadanía un apoyo inequívoco en favor de las seis candidaturas a las gubernaturas que se encontraban conteniendo en ese momento, lo que vulnera directamente la equidad en la contienda, tal como se ha mostrado en esta ejecutoria.
- (163) Al utilizar la imagen caricaturizada del presidente de la República en su propaganda electoral, MORENA buscó generar un beneficio en relación con los procesos electorales locales que en ese momento se encontraban en la etapa de campañas.
- (164) El que la caricatura haya sido creada años antes de que el actual presidente de la República asumiera su cargo es un dato irrelevante para desvincular a la persona del cargo, ya que lo cierto es que al momento de la difusión del tuit propagandístico, la persona que se buscó representar con la ilustración es, precisamente, el presidente, y el partido utilizó esa imagen y condición, obteniendo una ventaja indebida, en detrimento de la equidad en la competencia electoral.
- (165) Partiendo de la base de que es un hecho no controvertido, como lo reconoce MORENA en su recurso, que la caricatura de “AMLITO” representa a

Andrés Manuel López Obrador y, a su vez, es un hecho notorio<sup>33</sup> que dicha persona es el presidente de México, resulta incongruente y falaz sostener que la caricatura es neutral y genérica y que no identifica a la persona con el cargo de servidor público que ostenta.

(166) Por consiguiente, con base en las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, es decir, de una valoración razonada del material denunciado, es válido concluir que la intención del partido al incluir la caricatura referida fue generar un mensaje en el electorado de que Andrés Manuel López Obrador apoya, simpatiza, coincide, comparte o respalda a las seis candidaturas a las gubernaturas de MORENA y con ese propósito ejercer influencia en la percepción de los votantes para cambiar, mantener o reforzar sus preferencias electorales.

- **La propaganda denunciada no está amparada en el derecho de los partidos a ejercer la libertad de expresión.**

(167) Si bien la libertad de expresión es uno de los derechos más importantes del Estado democrático, pues a través de este se permite el libre intercambio de las ideas, el cual resulta indispensable para la conformación de un debate, esta se encuentra limitada por otros principios o valores constitucionales.

(168) Como se ha venido argumentando, el uso de la imagen caricaturizada de cualquier servidor público como el presidente de la República afecta el principio constitucional de equidad de la contienda, por lo que está justificado limitar la libertad de expresión de los partidos políticos al usar esta clase de propaganda para obtener una ventaja indebida.

(169) De este modo, la libertad de expresión en su modalidad de propaganda política o electoral debe armonizarse con el derecho a la igualdad política (derecho a ser votado y de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos de elección popular) y el derecho a la protección de la honra o la reputación, así como el reconocimiento de la dignidad de la persona,

---

<sup>33</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



además del respeto a otros principios o valores constitucionales como la equidad en la contienda y la formación libre de la preferencia de la ciudadanía.

- (170) En conclusión, está acreditado que MORENA difundió propaganda ilícita, al haber usado la imagen de un servidor público, acción que vulneró la equidad en la contienda y que es sancionable en términos de lo dispuesto en los artículos 242, párrafos 1, 2, 3 y 4; 246, párrafo 2; 247, párrafo 1, y 252 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos y 41, párrafo tercero, bases I, primer párrafo, y IV, así como 6.º; 7.º y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **8.6.3 Indebida imposición de la sanción**

- (171) En el recurso SUP-REP-711/2022, el partido político MORENA argumenta que la Sala Regional Especializada impuso incorrectamente una sanción, ya que no se acreditó una infracción en materia electoral, sino que solamente se sancionaron juicios de valor e interpretaciones difusas.
- (172) Esta Sala Superior considera que el agravio es **inoperante**, debido a que el partido recurrente parte de la premisa errónea de que la conducta denunciada no actualiza ninguna infracción.
- (173) La inoperancia de esta premisa se deriva de que, como se señaló previamente, sí existe una base constitucional y legal para sustentar la vulneración a los principios constitucionales de equidad y neutralidad en la contienda electoral a partir del uso de la imagen del presidente de la República en la propaganda partidista.
- (174) Esto, ya que el uso de la figura caricaturizada del presidente de la República en la propaganda de MORENA pone en riesgo la equidad de la contienda electoral, al poder dar una ventaja indebida a los candidatos de ese partido. En ese sentido, fue correcto que la Sala Regional Especializada impusiera

una sanción por el uso de la figura del presidente de la República en la propaganda partidista de MORENA.

(175) Por su parte, Jorge Álvarez Máynez argumenta que la multa impuesta al partido político MORENA de 100 UMA, equivalente a \$9.622.00 (nueve mil seiscientos veintidós con 00/100 m. n.) es insuficiente porque:

- Contrario a lo sustentado por la responsable, en ocasiones previas ya se habían sancionado conductas similares.
- No se consideró el beneficio de índole electoral para fijar la sanción.
- La sanción es mínima comparada con la capacidad económica del partido político.

(176) La Sala Superior estima que estos argumentos son **infundados** e **inoperantes**, en atención a las siguientes consideraciones.

(177) En primer lugar, el argumento consistente en que la Sala Regional Especializada ha sancionado en ocasiones previas esta conducta es inoperante, ya que el recurrente no señala por qué es relevante este hecho para la individualización de la sanción.

(178) En efecto, de la lectura del recurso se advierte que el partido argumenta que, en ocasiones previas, se habían sancionado las siguientes conductas: **1)** propaganda personalizada a favor del presidente de la República, **2)** violación al principio de equidad por parte de diputados federales y **3)** violación al principio de equidad por parte de un funcionario federal y un gobernador. Sin embargo, estas afirmaciones se plantean de manera general, sin especificar por qué son relevantes para la individualización de la sanción en el caso concreto.

(179) En segundo lugar, el propio recurrente reconoce en su recurso que no es posible establecer con certeza el impacto de una publicación en las redes sociales. Adicionalmente, cabe señalar que, al momento de individualizar la sanción, la propia autoridad responsable reconoció que estas publicaciones



pusieron en riesgo los procesos electorales 2021-2022 y este elemento fue tomando en consideración para individualizar la sanción.

- (180) Finalmente, es infundado el agravio consistente en que la multa es insuficiente en atención a la capacidad económica de MORENA, puesto que el recurrente parte de dos premisas no demostradas.
- (181) La primera premisa de la que parte el partido recurrente es que los hechos denunciados tuvieron un impacto considerable en el electorado, por lo que una multa tan baja no es suficiente para disuadir esta conducta.
- (182) Si bien la infracción se actualiza por el solo uso de la imagen del presidente de la República en formato de caricatura ante la posibilidad de influir y generar un beneficio al partido y a las candidaturas que postuló en los procesos 2021-2022, lo cierto es que en el caso no existen en el expediente elementos probatorios que permitan concluir que la sanción impuesta no resulta inhibitoria, ya que no se conoce con certeza cuál fue el impacto generado, aunado a que el recurrente no presenta argumento alguno que permita concluir que existió un impacto relevante en el electorado de las distintas entidades que tuvieron un proceso electoral en 2021-2022. En consecuencia, no se puede concluir que hubo una afectación relevante en el electorado y, en consecuencia, aumentar la multa por este hecho.
- (183) La segunda premisa errónea que utiliza el partido es que debe existir una relación directa entre la capacidad económica de los sujetos sancionados y las sanciones que se impongan.
- (184) A juicio de esta Sala Superior, si bien la capacidad económica es uno de los elementos a considerar al momento de individualizar la sanción, no es el único, siendo que el actor omite controvertir el resto de las consideraciones en las que la responsable sustentó su decisión, de ahí que el hecho de que un sujeto tenga una alta capacidad económica no puede implicar, por sí mismo, que las sanciones que se le impongan tengan una mayor cuantía.
- (185) En este sentido, el recurrente no logra demostrar por qué la sanción no logra disuadir de la conducta sancionada y se limita a realizar afirmaciones categóricas.

## **9. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022.

**SEGUNDO.** Se **confirma** la resolución impugnada, en los términos precisados en la ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, con el voto en contra del magistrado José Luis Vargas Valdez y con la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, lo resuelven la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-709/2022 Y SU ACUMULADO SUP-REP-711/2022, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, 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.**

- 1 Con el debido respeto de la magistrada y los magistrados que integran el Pleno de esta Sala Superior, emito el presente voto particular en los medios de impugnación citados en el rubro, toda vez que, si bien comparto las consideraciones por las que se califican de infundados los argumentos relativos a la indebida declaración de incompetencia de la responsable y a la falta de exhaustividad, pues son los términos propuestos en el proyecto por la ponencia a mi cargo, disiento del estudio relacionado con el agravio de **indebida fundamentación de la infracción** atribuida al partido MORENA, pues como inicialmente fue puesto a la consideración del Pleno, es mi convicción que debe considerarse como **fundado** y suficiente para dejar sin efectos la infracción atribuida al referido instituto político.
- 2 Por ello, enseguida expongo las razones en que se sustenta mi disenso.

### **I. Contexto del caso**

- 3 La controversia se origina con la queja presentada en contra de MORENA y diversas personas candidatas que postuló dicho instituto político para ocupar gubernaturas en distintas entidades<sup>34</sup> por la supuesta difusión de publicaciones violatoria de los principios

---

<sup>34</sup> Los entonces candidatos a las gubernaturas de sus respectivas entidades: Nora Ruvalcaba Gámez (Aguascalientes); Marina Vitela Rodríguez (Durango); María Elena Hermelinda Lezama Espinosa (Quintana Roo); Américo Villarreal Anaya (Tamaulipas); Salomón Jara Cruz (Oaxaca); y, Julio Ramón Menchaca Salazar (Hidalgo)

constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral, que se detallan a continuación:

Publicación en Twitter	
<a href="https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1530866545299058693">https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1530866545299058693</a>	
	<p>“Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para MORENA.</p> <p>¡Buenos días para todas y todos!”</p>

Publicación en El Heraldo de Aguascalientes	
	<p>“Hagamos el cambio verdadero de la mano de ya sabes quién”</p> <p>“Trabajando de la mano con ya sabes quién”</p> <p>“2018, 2022 ¿Qué significa tener esperanza?”</p>

- 4 Una vez integrado y sustanciado el procedimiento sancionador por parte de la autoridad instructora, la Sala Regional Especializada determinó que no tenía competencia para pronunciarse sobre las conductas atribuidas a las entonces candidaturas a gubernaturas, remitiendo las constancias al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y al Instituto Electoral de Aguascalientes, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinaran lo conducente.



- 5 En cambio, la responsable concluyó que MORENA había inobservado las normas de difusión de la propaganda político-electoral por vulnerar el principio de equidad de seis procesos electorales al incluir la imagen del presidente de México en la modalidad de caricatura con fines electorales como parte de su estrategia de comunicación político-electoral a través de la publicación realizada en Twitter, con lo que obtuvo una ventaja indebida.
- 6 Con base en estas razones, en la sentencia cuestionada se resolvió que MORENA incumplió con establecido en los artículos 242, párrafos del 1 al 4, 443, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 25, numeral 1, incisos a) e y) de la Ley General de Partidos Políticos.
- 7 En contra de esta última determinación, MORENA alega centralmente que la infracción que le atribuye la Sala Especializada carece de la debida fundamentación y motivación, porque no existe una prohibición en la normativa electoral de emplear la caricatura difundida en la publicación denunciada, y en todo caso, su divulgación en redes sociales está protegida por el derecho de la libertad de expresión.

## II. Consideraciones de la mayoría.

- 8 La mayoría sostiene que las alegaciones de MORENA sobre la presunta indebida fundamentación de la infracción que le fue atribuida deben considerarse como **infundados**.
- 9 En la sentencia aprobada, se concluye que el uso de la caricatura “*Amlito*” implicó una ventaja indebida para las candidaturas que contendieron en los procesos electorales para la renovación de gubernaturas que transcurrían al momento de la difusión de la publicación denunciada, lo que implicó una transgresión al principio constitucional de equidad en contiendas electorales.

- 10 Para sostener dicha conclusión, se razona que la conducta denunciada encuadra en un tipo abierto construido de lo dispuesto en otras disposiciones constitucionales y legales<sup>35</sup>, de cuya interpretación funcional y sistemática se desprende la prohibición de difundir propaganda que vulnere los principios constitucionales y valores democráticos, entre ellos, el de equidad en la contienda; de ahí que se establezca como un supuesto susceptible de sancionarse cuando los partidos políticos difundan propaganda en la que se presente la imagen de un servidor.
- 11 Igualmente, la mayoría estimó que la simple aparición de la imagen de un servidor público en la propaganda de un partido o una candidatura, con independencia de que no se identifique el cargo que ocupa, vulnera directamente la equidad en la contienda, puesto que no puede separarse a una persona del cargo público que llegue a ostentar y la capitalización de la imagen de un funcionario no puede controlarse o modularse, en especial cuando la imagen utilizada no sea de un contendiente electoral.
- 12 Por ende, en el caso, se considera en la sentencia que aun cuando la infracción es atribuida a un partido político y no al servidor involucrado, lo relevante es que la imagen inserta en la propaganda se refiera claramente a un funcionario público, lo que en automático se traduce en una influencia indebida que contraviene la equidad, especialmente porque solo está permitido la difusión de propaganda institucional bajo los parámetros del artículo 134 constitucional, y su actuar debe estar regido por la imparcialidad y neutralidad.
- 13 En ese sentido, se argumenta que no resulta aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 2/2009 de rubro “PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN

---

<sup>35</sup> En específico de los artículos 242, párrafos 1, 2, 3 y 4; 246, párrafo 2; 247, párrafo 1, y 252 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos y 41, párrafo tercero, bases I, primer párrafo, y IV, así como 6°; 7° y 134, párrafo séptimo, de la Constitución.



LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL”, debido a que no es posible homologar un programa social o logro de gobierno con la imagen caricaturizada de un servidor, puesto que los primeros son de interés público y su discusión contribuye a la rendición de cuentas.

14 Bajo las relatadas consideraciones, la pluralidad de mis pares coincide con la resuelto por la Sala Especializada y concluyen que, en el caso particular, la publicación denunciada generó inequidad en la contienda, al influir en la percepción de la ciudadanía sobre el apoyo y aprobación que el presidente de la República dio a las candidaturas, en contravención a los principios de elecciones libres y auténticas, así como de equidad en la contienda, esencialmente bajo estas razones:

- La propaganda denunciada no cumple la función de promover una candidatura o al partido, sino que capitaliza la imagen de un servidor público con fines electorales en apoyo a seis candidaturas a la gubernatura.

La caricatura de “*Amlito*”, en sí misma, representó una marca que, vinculada con un símbolo de aprobación, como lo es el pulgar arriba y la afirmación de victoria para las candidaturas es un llamado al voto del electorado, por lo que su sola inclusión implicó la difusión ante el electorado de un mensaje de apoyo con las candidaturas postuladas por MORENA, y de una victoria adelantada.

- La caricatura de “*Amlito*” representa al presidente de la República y, por lo tanto, benefició indebidamente a quien la usó, puesto que al haberse empleado en la publicación denunciada representó para la ciudadanía un apoyo inequívoco en favor de las seis candidaturas a las gubernaturas que contendían en ese momento, lo que vulnera directamente la equidad en la contienda.

Por tanto, la intención de MORENA fue generar un mensaje en el electorado de que Andrés Manuel López Obrador apoya, simpatiza,

coincide, comparte o respalda a las citadas candidaturas para influir, mantener o reforzar las preferencias electorales.

- La propaganda denunciada no está amparada en el derecho de los partidos políticos a ejercer la libertad de expresión, al afectarse el principio de equidad al usar esta clase de propaganda para obtener una ventaja indebida, por lo que se afirma que en la especie está justificado limitar dicho derecho.

15 De este modo, en el fallo aprobado por la mayoría se concluye que MORENA difundió propaganda ilícita, al haber usado la imagen de un servidor público, acción que vulneró la equidad en la contienda y que es sancionable.

### **III. Razones del disenso.**

16 Como lo expuse al inicio del presente voto particular, no comparto el tratamiento dado por la mayoría de esta Sala Superior a los agravios relacionados con la indebida fundamentación de la infracción atribuida al partido MORENA, pues considero que estos **resultan fundados**.

17 Desde mi perspectiva, contrario a lo sostenido en la sentencia, no existe base jurídica para sancionar a MORENA por la publicación de la caricatura “*Amlito*”, toda vez que dicha conducta no vulnera los principios democráticos y valores jurídicos tutelados por la materia electoral, en esencia por estas razones:

- Las normas legales referidas por la Sala Especializada como supuestamente infringidas por MORENA no imponen una restricción en los términos expuestos en la sentencia regional;
- La inclusión neutral y genérica de imágenes de personas servidores públicas en propaganda político-electoral por parte de un partido político, no transgrede la normativa electoral; y,



- Del estudio de la propaganda denunciada, se advierte que con el uso de la caricatura de “Amlito”, MORENA no vulnera los principios democráticos y valores jurídicos tutelados por la materia electoral.

18 En tal sentido, a efecto de dejar claras las razones y fundamentos de mi disenso, me permito exponer las consideraciones que sustentan las premisas precisadas en los puntos que anteceden.

***i. No existe una restricción legal en los términos expuestos en la sentencia impugnada.***

19 En mi opinión, las reglas legales de difusión de propaganda político-electoral no imponen una prohibición expresa a los partidos políticos para el uso de imágenes en formato de caricatura de quien ocupe algún cargo público.

20 En ese sentido, considero que resulta importante subrayar que ha sido criterio de este órgano jurisdiccional electoral que al régimen administrativo sancionador electoral le son aplicables *mutatis mutandi*, los principios del derecho penal; entre ellos, **el principio de tipicidad**, que se traduce en la exigencia de una previsión legal clara y precisa sobre la conducta que configure la infracción, así como su sanción correspondiente<sup>36</sup>.

21 Por tanto, en el derecho administrativo sancionador, la conducta calificada como ilícito, falta o infracción —*en sentido amplio*— es aquella regularmente tipificada o descrita destacadamente en la ley; al entender esa descripción, cualquier persona puede conocer de las conductas que ameritan una sanción y por ello solo las acciones que encuadren en esas descripciones pueden ser sancionadas.

---

<sup>36</sup> Ver la jurisprudencia 7/2005 de esta Sala Superior, de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.

- 22 El principio de tipicidad deriva de la garantía de legalidad que prevé el artículo 14 de la Constitución en cuanto a que en los juicios del orden criminal está prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
- 23 De ahí que, en principio, resulta en un mandato al legislador y a quien deba establecer ilícitos en las normas, que los tipos administrativos deben reproducir con certeza y claridad, la conducta calificada como ilícita. Esta descripción debe hacerse con vocablos unívocos y ciertos para evitar que tanto el destinatario como quien deba de aplicar la norma tengan seguridad del alcance, significado y consecuencias jurídicas estipuladas para estar en aptitud de aplicarla, al momento de subsumir el hecho concreto al tipo administrativo sancionador.
- 24 No obsta el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el principio de tipicidad pueda modularse en su ámbito de aplicación en materia administrativa<sup>37</sup>, que permite un margen de actuación para determinar la imposición de una infracción y sanción concreta<sup>38</sup> con base en el análisis de otras normas para identificar la conducta infractora.
- 25 La razón es que dicha modulación tiene como límite evitar que las autoridades ideen infracciones aprovechándose de las imprecisiones de la norma, por lo que, en mi consideración, para cumplir con el principio de tipicidad será necesario cumplir con un requisito de previsibilidad de las normas interpretadas para que sus destinatarios

---

<sup>37</sup> Tesis: 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.), de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN, Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página: 572. Así como, jurisprudencia 7/2005, de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES, Publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 y 278.

<sup>38</sup> Nieto, Alejandro. 2000. *Derecho administrativo sancionador*, 2a. ed., Tecnos, Madrid, pág. 293.



pueden dirigir sus actos con base en las posibles consecuencias que conllevaría.

- 26 Por tanto, considero que para determinar como válida la calificación jurídica de que una determinada conducta configura en un ilícito administrativo electoral, será necesario que la interpretación que se haga de otras normas sea lo suficientemente inteligible que permita a sus destinatarios conocer las conductas prohibidas, con el objeto de que estén en condiciones de conducirse con suficiente grado de seguridad sus actos<sup>39</sup>.
- 27 Conforme al principio de tipicidad, en contra de la postura de la mayoría, estimo que en el presente caso no puede considerarse constitucionalmente válido el pretender configurar un “tipo administrativo electoral” a partir de una supuesta interpretación sistemática y funcional de distintas normas, pues el principio de reserva de ley, así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, permite sostener que sólo las normas legales pueden prever una conducta ilícita o infracción.
- 28 En el caso, de la lectura que hago de los preceptos referidos por la Sala Especializada como infringidos, advierto que no imponen una restricción o limitación a los partidos políticos para difundir propaganda o mensajes durante el periodo de campaña, en los términos razonados en la resolución controvertida.
- 29 En efecto, en los párrafos 1 al 4 del artículo 242 de la Ley General Electoral, se establecen los actos que pueden llevar a cabo los partidos políticos durante los periodos de campaña de procesos electorales para la obtención del voto.
- 30 Entre esos actos está comprendida la difusión de propaganda dirigida al electorado con el propósito de presentar ante la ciudadanía las

---

<sup>39</sup> Tesis P./J. 100/2006, *Op. Cit.*

candidaturas registradas, para exponer y discutir los programas y acciones fijadas en la plataforma electoral registrada por los actores políticos para un proceso electoral en concreto.

31 Por su parte, de la revisión que hago de lo establecido en los incisos a) y n) del párrafo 1 del artículo 443 de la Ley electoral en cita, observo que solo se establece que los partidos políticos incurrirán en un ilícito administrativo electoral cuando incumplan con sus obligaciones legales o por la comisión de cualquier falta prevista en la norma.

32 En cuanto a los enunciados contenidos en los incisos a) e y) del numeral 1 del artículo 25 de la Ley de Partidos, advierto que se impone como un deber a los partidos políticos para que conduzcan sus actividades dentro de los cauces legales, ajustando su conducta a los cauces legales y a los principios del Estado democrático.

33 De este modo, desde mi interpretación al entramado jurídico supuestamente infringido, considero que el legislador solo fijó las bases para determinar que la propagada electoral es un medio para presentar candidaturas y difundir los postulados de plataformas electorales durante las campañas electorales, así como el deber de los partidos políticos de ajustar su conducta a las leyes y principios democráticos.

34 De manera que, de lo expuesto estimo que las reglas jurídicas señaladas como incumplidas en la sentencia regional, no contemplan como una hipótesis susceptible de ser sancionada, los casos en que los partidos políticos difundan propaganda con una imagen en forma de caricatura de una persona que ejerce una función pública.

35 Esto es, la normativa en materia de propaganda político-electoral no describe como una infracción o ilícito administrativo electoral, cuando los institutos políticos realicen o difundan mensajes de triunfo en una elección con una referencia a sujetos por medio de imágenes en formato de caricatura que ocupen cargos del servicio público.



- 36 Por tanto, la determinación de la Sala Especializada incumple con el principio de tipicidad puesto que, en mi consideración, la interpretación realizada al referido entramado jurídico para determinar la existencia de la infracción atribuida, avalada por la mayoría, no resultaba previsible que permitiera a los partidos políticos identificar inteligiblemente que el uso de una caricatura resultaba prohibido.
- 37 Lo anterior, me permite concluir que no resulta válida la calificación jurídica de que la publicación denunciada resultaba reprochable de forma automática por las reglas legales de difusión de propaganda político-electoral, ante la inexistencia de una prohibición expresa de utilizar imágenes en formato de caricatura de quien ocupe algún cargo público.
- 38 Es por ello, que en mi perspectiva no existe base legal para calificar el mensaje denunciado con el uso de una caricatura que corresponda a la persona que es titular del Ejecutivo Federal, como una conducta prohibida para atribuirle alguna responsabilidad a MORENA.

***ii. La inclusión neutral y genérica de imágenes de personas servidoras públicas como forma de propaganda electoral no transgrede la normativa aplicable.***

- 39 A mi juicio, la inclusión neutral y genérica de imágenes de personas servidoras públicas como forma de propaganda es una forma de manifestación válida por parte de los partidos políticos para posicionarse frente al electorado, que está protegida por los derechos de participación política y libertad de expresión.
- 40 De esta manera, estimo que la publicación denunciada no transgredió los principios de equidad en la contienda electoral, pues no implicó el uso indebido de recursos públicos, ni la intervención de personas servidoras públicas, de manera que se encuentra dentro de los contenidos que válidamente pueden difundir los partidos políticos dentro de procesos electivos.

- 41 No niego que en el marco constitucional y legal existan diversos derechos fundamentales y principios constitucionales que pudieran afectarse si el derecho a difundir propaganda fuera ejercido en términos absolutos, sin embargo, los partidos políticos pueden emplear de forma neutral y genérica la imagen de ciudadanos emanados de sus filas que desempeñan una función pública como parte de sus libertades para posicionarse frente al electorado a fin de ganar adeptos o sumar simpatizantes.
- 42 Hoy en día hay que reconocer que, en el desarrollo de un ejercicio político, la imagen que tiene una persona que desempeña un cargo público tiene un papel preponderante que puede utilizarse por los partidos políticos como una opción más de propaganda electoral (en su vertiente de logros públicos alcanzados), siempre y cuando no se vulnere directa y claramente los principios de equidad y neutralidad que debe regir en una contienda electoral.
- 43 Al respecto considero relevante señalar que esta misma Sala Superior<sup>40</sup> ha sustentado el criterio de que a los partidos políticos no puede fincárseles algún tipo de responsabilidad por la utilización de recursos públicos para la difusión de propaganda electoral, pues de conformidad con el marco jurídico vigente, tales entes no cuentan con atribuciones legales para el manejo de los recursos a cargo de instituciones de gobierno, sino para la utilización de sus propios insumos para actividades ordinarias y, entre las cuales, se encuentra las de la difusión de propaganda con un carácter institucional.
- 44 En esa medida, resulta claro que no podría acreditarse alguna vulneración al principio de equidad y neutralidad de una contienda electoral, si el marco jurídico aplicable prevé como una actividad ordinaria de los partidos políticos la difusión de propaganda electoral de carácter institucional, como en el caso, pudiera ser la utilización de

---

<sup>40</sup> Véase las sentencias dictadas en los recursos SUP-RAP-22/2019, SUP-RAP-21/2019 y SUP-RAP-15/2019.



símbolos o imágenes a partir de logros de gobierno de las gestiones que se hubiesen encabezado.

- 45 Así, considero que la aparición en propaganda política-electoral de una representación gráfica, simple y genérica, de alguna persona que ocupe un cargo público electivo, **tampoco podría traducirse de forma automática una transgresión a los principios de equidad y neutralidad**, ya que a través de ese tipo de imágenes se busca generar una identidad de cara al electorado.
- 46 Esto es así, ya que los bienes jurídicos tutelados por dichos principios deben concebirse como una protección a la integridad de los procesos electorales y al voto de la ciudadanía, pero de ninguna manera pueden entenderse como una forma de restringir o limitar los derechos de participación política que tienen los partidos políticos.
- 47 Bajo esta premisa, en mi perspectiva, la vulneración al principio de equidad responderá al comportamiento que el funcionario tome frente al desarrollo del proceso electoral que transcurra, sin que sea suficiente considerar que el simple uso de su imagen –*caricatura, silueta, fotografía, etc.*– sin vincularla con el cargo que ejerza, puede influir indebidamente en la voluntad de los electores.
- 48 Es más, hay que tener presente que, en el desarrollo de los procesos electorales, es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, potencializando la dimensión deliberativa de la democracia representativa, por ende, no puede considerarse como prohibido y objeto de sanción el empleo de una imagen, en cualquier formato de una persona que ostenta un cargo público.
- 49 Esto último, porque la imagen o percepción que tiene la ciudadanía de dichas personas, forman parte de las temáticas que puede incluirse en el debate público como un baluarte o fortaleza de los partidos políticos respecto de las candidaturas que han postulado en procesos electorales anteriores y vincular esa imagen por el desempeño que

han tenido en sus respectivos cargos, amparado en los derechos de participación política y libertad de expresión.

50 Incluso, al resolverse los recursos de apelación SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-90/2008, este órgano jurisdiccional sostuvo que la imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, **es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos** y los candidatos en las contiendas electorales siempre que no se utilicen recursos públicos para ese propósito.

51 En ese mismo sentido, cabe señalar que en dichos precedentes esta Sala Superior señaló que, en lo atinente al debate político, el ejercicio de los derechos a la libre expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

52 Bajo este último argumento es por el que considero que no se actualiza alguna transgresión a la normativa electoral, la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar derechos fundamentales<sup>41</sup>.

53 Entonces, a la razón de la libertad con la que cuentan los partidos políticos y sus candidaturas, en incorporar en el debate público la imagen, positiva o negativa, de personas servidoras de elección en

---

<sup>41</sup> Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



relación con su actuación en el ejercicio de gobernar, en mi opinión, **no podría determinarse que existe una restricción o limitación para que los partidos políticos difundan propaganda empleando, de forma neutral y genérica, la imagen de dichas personas funcionarias** que un momento determinado postuló para ocupar dicho cargo.

- 54 Por esa razón, no coincido con el criterio de la mayoría de que no resulta aplicable la jurisprudencia 2/2009<sup>42</sup>, debido a que, si la difusión de programas de gobierno con fines electorales está prohibida a nivel constitucional a entes públicos de los tres órdenes de gobierno, los partidos políticos sí pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.
- 55 El referido criterio se sostuvo bajo el argumento central de que dichos programas de gobierno derivan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.
- 56 De ahí que, contrario a lo sostenido por la mayoría, por identidad de razón, dicho criterio jurisprudencial sí resulta aplicable al presente caso, debido a que, si la apreciación que tiene la ciudadanía de los sujetos funcionarios forma parte del *activo* de los partidos políticos que los postuló, considero que los partidos pueden válidamente emplear su imagen –*neutral y genérica*– en contiendas electorales.

---

<sup>42</sup> Jurisprudencia 2/2009. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009.

**SUP-REP-709/2022  
Y ACUMULADO**

- 57 Sobre todo, sobre la base de que el electorado cuente con mayores elementos para emitir un voto razonado, en función a la percepción que se tiene de la manera en que están desempeñando su función.
- 58 Derivado de lo anterior, no concuerdo con el criterio mayoritario de que resulta irrelevante para la configuración de la infracción que no se haga mención del cargo que desempeña el ciudadano caricaturizado, puesto que considero que el uso en propaganda de una imagen de una persona que no incluya elementos preponderantes respecto al cargo público que desempeñe, no configura transgresión alguna a la normativa electoral.
- 59 En efecto, lo que se debe sancionar es la indebida intervención de una persona servidora pública con el fin de influir en una contienda electoral, circunstancia que solo ocurre cuando la intención de la imagen empleada sea para posicionar a quien se represente en la imagen o que con dicha calidad se apoyó alguna opción política.
- 60 En esa medida, la inclusión neutral y genérica de imágenes de personas servidores públicas en propaganda político-electoral no implica de forma automática una indebida intervención en el ejercicio democrático, ni mucho menos actualiza una infracción a los principios de neutralidad y equidad.
- 61 De este modo, si los sujetos funcionarios forman parte del *activo* de los partidos políticos que los postuló, no puede considerarse como una infracción de un partido político la utilización de representaciones gráficas de figuras o personas que emanaron de sus filas y que desempeñan una función pública sino que, a mi modo de ver, debe apreciarse como una forma por la que se pretende transmitir a la ciudadanía que sus candidatos cumplen con un modelo o visión de gobierno, como un elemento válido en la competencia electoral.
- 62 Interpretación que resulta acorde con la prescripción contemplada en el artículo 1º de la Constitución General, de que debe asegurarse y



protegerse el ejercicio de los derechos de participación política, la libertad de expresión y el debate público en el desarrollo de procesos electorales, por lo que solamente se debe prevenir y sancionar actos que realmente afecten los bienes jurídicos constitucionales para impedir restringir arbitrariamente conductas protegidas por las libertades de participación política.

63 En ese entendido, sostengo que los partidos políticos y sus candidatos pueden explotar como un bien activo e intangible la figura o imagen que representaría ante la ciudadanía en general, cualquier persona con el desempeño de alguna función pública que ejerce a partir de su postulación por un partido político o coalición.

64 Por tanto, contrario a lo afirmado en la sentencia aprobada, el uso de la caricatura está protegida por la libertad de expresión con la que cuentan los partidos políticos para aprovechar y beneficiarse de la figura e imagen que tiene una persona en el ejercicio de cargos públicos que postularon en un proceso electoral determinado, como una figura representativa del tipo de candidatos y servidores que postula en un proceso electoral.

***iii. La propaganda denunciada no vulnera los principios democráticos y valores jurídicos constitucionales.***

65 Por otro lado, tampoco comparto la conclusión de que MORENA, con la publicación denunciada, generó inequidad en la contienda, al influir en la percepción de la ciudadanía sobre el apoyo y aprobación que el presidente de la República dio a las candidaturas, en contravención a los principios de elecciones libres y auténticas, así como de equidad en la contienda.

66 De forma inicial coincido que resulta necesario analizar cada caso en concreto para valorar si una determinada conducta se ajusta o no a los principios democráticos y valores jurídicos que constituyan una

infracción distinta a la que fue atribuida al denunciado, de conformidad con la normativa y bienes jurídicos tutelados por la materia electoral.

67 En la normativa electoral se prevé que el incumplimiento de las disposiciones de ambas leyes es una infracción en que pueden incurrir los partidos políticos<sup>43</sup>, por su carácter de entidades de interés público que sujetan su intervención en el proceso electoral a las formas específicas que se determinan en la ley y que tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios democráticos.

68 Entre los cauces legales se encuentra el atinente a respetar que los servidores públicos no intervengan en los procesos electorales promoviendo a una opción política o candidatura en concreto, en perjuicio de los principios de equidad e imparcialidad que deben imperar en cualquier contienda democrática.

69 Ahora bien, en la especie, la materia de la controversia está relacionada con la difusión de un mensaje hecho el veintinueve de mayo –*siete días antes de la jornada electoral en seis procesos electorales*– en la cuenta *Twitter* de MORENA, con las expresiones siguientes: “*Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para MORENA. ¡Buenos días para todas y todos!*”, acompañado dicho mensaje con la imagen siguiente:



---

<sup>43</sup> Artículos 443, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 25, numeral 1, incisos a) e y) de la Ley de General de Partidos Políticos.



- 70 De forma previa, creo importante puntualizar que MORENA no controvierte la existencia de la publicación, ni la fecha de su difusión en su cuenta de Twitter, y tampoco que dicha representación gráfica corresponde a un dibujo humorístico –*caricatura*– que representa a Andrés Manuel López Obrador, creada desde 2005, y que fue empleada en los procesos electorales federales de 2006, 2012 y 2018.
- 71 Sentado lo anterior, no comparto la consideración de que la caricatura de “*Amlito*” representó para la ciudadanía un apoyo inequívoco en favor de las seis candidaturas a las gubernaturas de MORENA que contendían en ese momento, lo que vulnera directamente la equidad en la contienda, bajo el argumento de que la intención fue generar un mensaje en el electorado de que Andrés Manuel López Obrador apoya, simpatiza, coincide, comparte o respalda a las citadas candidaturas para influir en las preferencias electorales.
- 72 Mi disenso deriva de que, a mi juicio, la publicación denunciada es propaganda válidamente difundida, debido a que, contrario a lo que considera la mayoría, dicha publicación no contiene algún mensaje expreso implícito o unívoco que refiera a que la persona que está representada en la caricatura también simboliza su carácter de presidente de la República, y que con esta calidad apoyó a MORENA y a sus candidaturas que postuló en seis procesos electorales locales.
- 73 Esto es así porque, del estudio que hago a la publicación en Twitter observo que la caricatura que la acompañó solo hace una representación neutral y genérica de Andrés Manuel López Obrador, sin que contenga elementos que haga referencia a la actual función que desempeña este ciudadano como titular del Ejecutivo Federal.
- 74 Es por ello por lo que concluyo que, si bien, la representación irónica gráfica que acompañó el mensaje de MORENA hace alusión al referido ciudadano, lo cierto es que, en mi perspectiva. en el presente caso, no puede considerarse que dicha inclusión tuvo como objetivo

emplear la figura de su cargo como presidente de la República para hacer un llamado a votar a favor o en contra de alguna opción, ni una solicitud de apoyo a la ciudadanía.

- 75 Afirmación que la sustento en el argumento de que la caricatura denunciada no incluye componentes que muestren una clara y unívoca finalidad en resaltar la figura, nombre o logros de dicho ciudadano como persona titular del Ejecutivo Federal para apoyar al partido recurrente, sino que fue incluida una imagen genérica y neutral de Andrés Manuel López Obrador *–sin la presencia de expresiones o imágenes adicionales–* para transmitir a los seguidores de una cuenta de una red social de dicho instituto político, de una victoria adelantada en seis procesos electorales con una imagen.
- 76 Por tanto, llego a la conclusión de que la caricatura empleada en la publicación denunciada fue colocada como una imagen de un ciudadano que no hace referencia alguna a su cargo de presidente de la República, por lo que no puede considerarse que podría constituir un mensaje de apoyo de dicho ciudadano aprovechando el cargo público que desempeña.
- 77 De esta forma, contrario a lo considerado en el fallo regional y por la mayoría del Pleno, de la publicación difundida por MORENA no aprecio la existencia de componentes que sin ambigüedades y de manera inequívoca prueben que, a través de dicha publicación, MORENA haya empelado la imagen del referido ciudadano en su calidad de presidente de la República hubiera respaldado al partido denunciado o a sus candidaturas estatales, dado que no contiene elementos que vinculen directamente la caricatura de Andrés Manuel López Obrador con dicho encargo público.
- 78 Esto es, en mi convicción la caricatura solo representa la imagen de un ciudadano, en la que no identifico que de forma automática y con elementos objetivos, que también aluda a la calidad de funcionario



público federal del sujeto caricaturizado, pues pienso que esa derivación formaría parte de una sola apreciación o inferencia subjetiva, por lo que con el empleo de dicha sátira gráfica no puede atribuirse infracción alguna al partido denunciado.

- 79 Conclusión que cobra mayor fuerza si se toma en consideración que la caricatura ha sido empleada de forma genérica desde 2005 hasta a la fecha para identificar a Andrés Manuel López Obrador en diferentes contextos políticos y electorales, pues como refiere la misma responsable, dicha representación gráfica fue empleada en el proceso de desafuero al que fue sometido ese ciudadano en 2015, incluso como una representación de su persona cuando contendió a la presidencia de la república en los años 2006, 2012 y 2018.
- 80 Por tanto, considero que ante la ausencia de elementos objetivos que permitan afirmar que con una caricatura empleada de forma neutral y genérica pueda desprenderse automáticamente que corresponde al titular del Ejecutivo Federal, a mi juicio, no resulta razonable ni justificado concluir que se haya generado una percepción o confusión entre el electorado de que el referido ciudadano haya apoyado a alguna opción política como presidente de la República.
- 81 Máxime que advierto que, en el presente caso, la caricatura acompañó un mensaje de triunfo que no contiene elementos de promoción personalizada, es decir, estamos frente a una publicación que solamente constituye propaganda electoral difundida en el periodo de campaña de seis procesos electorales locales que no contienen nombres, logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno que deriven en elementos de promoción personalizada en favor de persona servidora pública.
- 82 De igual forma observo que tampoco contempla aspectos que se traduzcan en un apoyo electoral indebido hacia alguna candidatura, puesto que no se hacen expresiones que resalten o hagan sobresalir

las cualidades o logros personales del presidente de la República o de alguna otra persona funcionaria pública.

83 Así, estimo que el análisis del contenido de la publicación denunciada conduce a concluir que se trata de simple propaganda electoral, que no transgrede los principios de equidad o imparcialidad en la contienda electoral, pues no implicó el uso indebido de recursos públicos ni la intervención de personas servidoras públicas, de manera que afirmo que se encuentra dentro de los contenidos que válidamente pueden difundir los partidos políticos dentro de procesos electivos.

84 De ahí que, en mi opinión, resulta incuestionable que MORENA no incumplió con las reglas de propaganda electoral, ni se acredita una vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en los seis procesos electorales que transcurrieron al momento de la difusión de la publicación difundida en Twitter materia de la queja primigenia.

85 Por tanto, es mi convicción de que la difusión de la publicación denunciada, al ser lícita, no actualizó la infracción que la Sala Regional Especializada atribuyó a MORENA respecto a las normas de difusión de propaganda político-electoral, ni la vulneración a los principios de equidad y neutralidad en las contiendas electivas locales.

86 Lo anterior, porque como he dejado en claro, por un lado, no existe disposición constitucional ni legal que, en términos de lo denunciado, prohíba la difusión de propaganda con una caricatura genérica y por otro, no se cuentan con elementos objetivos para demostrar la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales locales.

87 Por las razones expuestas, estimo que lo conducente era **modificar** la resolución regional controvertida para dejar sin efectos la infracción que fue indebidamente atribuida al partido MORENA y, por ello,



resultaba innecesario el estudio de los agravios relacionados con la indebida individualización ante la inexistencia de la conducta sancionada.

#### IV. Conclusión

- 88 Por las razones anteriores, es que, desde mi perspectiva, los agravios expuestos por el partido político MORENA sobre una indebida fundamentación de la infracción que le fue atribuida, contrario a lo aprobado por la mayoría de este Pleno, resultan fundados y suficientes para modificar la resolución regional controvertida para dejar sin efectos dicha determinación y la sanción impuesta.
- 89 Por tanto, al no compartir las consideraciones aprobadas por la mayoría respecto al estudio del agravio en comento, emito el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.