

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SRE-PSL-33/2019

PROMOVENTE: MORENA

PARTES ENRIQUE CÁRDENAS
INVOLUCRADAS: SÁNCHEZ Y OTROS

MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN
PONENTE: CARREÓN CASTRO

SECRETARIA: IXCHEL SIERRA VEGA

COLABORÓ: DAVID ALEJANDRO AVALOS
GUADARRAMA

Ciudad de México, a once de julio de dos mil diecinueve.

SENTENCIA por la que se determina **a)** la **inexistencia** de las infracciones atribuidas a Enrique Cárdenas Sánchez, entonces candidato a la gubernatura de Puebla, relativa al uso de símbolos y expresiones religiosas, así como la presunta contravención a las reglas sobre colocación de propaganda electoral, y; **b)** la **inexistencia** de la falta al deber de cuidado (*culpa in vigilando*), imputada a los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

GLOSARIO

Autoridad instructora: Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla.

INE: Instituto Nacional Electoral.

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sala Especializada: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

	Federación.
UIEPES:	Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores de la Sala Regional Especializada.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Código Electoral	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Partes involucradas:	• Enrique Cárdenas Sánchez, candidato común a la Gubernatura de Puebla (Enrique Cárdenas). • Partido Acción Nacional (PAN). • Partido de la Revolución Democrática (PRD). • Movimiento Ciudadano (MC).
Promovente:	• MORENA.

ANTECEDENTES

I. Del proceso electoral extraordinario 2019¹ en el estado de Puebla.

1. a. **Etapas de los comicios.** Para la elección extraordinaria de la gubernatura² en el estado de Puebla se tienen que las diversas etapas se desarrollaron de la siguiente manera:

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

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

Inicio del Proceso Electoral	Periodo de Precampaña	Periodo de Campaña	Día de la Elección
06 de febrero	Del 24 de febrero al 5 de marzo	Del 31 de marzo al 29 de mayo	02 de junio

II. Sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores.

2.
- a.
- En el siguiente cuadro esquemático se describe el proceso que realizó la autoridad instructora con las quejas presentadas por Morena en contra de Enrique Cárdenas Sánchez, entonces candidato a la gubernatura de Puebla, así como en contra de los partidos políticos que lo postularon (PRD, PAN y MC) por la presunta falta a su deber de cuidado respecto de las conductas atribuidas al candidato.

No.	Queja	Radicación y admisión	Medidas cautelares
1	JL/PE/MORENA/JL/PUE/PEF/41/2019. Se presentó el 22 de abril, por la colocación de propaganda electoral en el Centro Histórico de Puebla, así como, por la difusión de propaganda en las redes sociales de Enrique Cárdenas Sánchez con símbolos religiosos.	El 24 y 27 de abril, respectivamente.	El 30 de abril, el Consejo Local del INE en Puebla emitió el acuerdo A30/INE/PUE/CL/30-04-2019, en el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares, al tratarse de hechos consumados. Dicha determinación no fue impugnada.
2	JL/PE/MORENA/JL/PUE/PEF/53/2019 Se presentó el 8 de mayo por la difusión de un video el tres del mismo mes, en la red social de Twitter del entonces candidato por el que felicita a los trabajadores de la construcción por el día de la “Santa Cruz”.	El 9 de mayo y decretó su acumulación a la primera queja. Asimismo, el 17 de mayo admitió la queja.	El 20 de mayo el Consejo Local del INE en Puebla emitió el acuerdo A42/INE/PUE/CL/20-05-2019, en el que determinó la improcedencia de las medidas cautelares, al tratarse de hechos consumados. Dicha determinación no fue impugnada.

No.	Queja	Radicación y admisión	Medidas cautelares
3	JL/PE/MORENA/JL/PUE/PEF/61/2019 Se presentó el 20 de mayo, por la manifestación de expresiones religiosas durante el debate entre los tres candidatos a la gubernatura de Puebla, celebrado el diecinueve del mismo mes.	El 20 de mayo y decretó su acumulación a la primera queja.	Desechó la propuesta de la medida cautelar solicitada, porque no existían una probabilidad alta, real y objetiva de que la conducta que se aducía transgresora de la ley, se realizara nuevamente.

3. **b. Primer emplazamiento y audiencia.** El veintiuno de mayo, la *autoridad instructora*, emplazó al *promovente* y a las partes involucradas, a la audiencia de pruebas y alegatos que tuvo verificativo el veinticinco siguiente.
4. **c. Turno a ponencia y Juicio Electoral.** El treinta y uno de mayo, la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley, acordó integrar el expediente **SRE-JE-25/2019** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Carreón Castro, para que previa radicación, procediera a la elaboración del proyecto de acuerdo correspondiente.
5. Mediante acuerdo de la misma fecha, el pleno de esta *Sala Especializada* determinó dejar sin efectos el emplazamiento y la audiencia de ley celebrada, a fin de devolver el expediente a la *autoridad instructora* para que realizara mayores diligencias de investigación necesarias para la debida integración del expediente.
6. **d. Segundo emplazamiento y audiencia.** Una vez agotadas las diligencias decretadas, el veintidós de junio se ordenó emplazar al *promovente* y a las *partes involucradas*, conforme a lo siguiente:

A. Como parte denunciante: A MORENA.

B. Como partes denunciadas:

- A Enrique Cárdenas Sánchez, entonces candidato común a la gubernatura de Puebla, por la presunta colocación de propaganda electoral en lugares prohibidos, así como por la inclusión de expresiones y símbolos religiosos en su propaganda que difunde en sus redes sociales de Facebook y Twitter.
 - A los partidos políticos *PAN*, *PRD* y *MC*, por *culpa in vigilando* (falta al deber de cuidado), respecto de la probable infracción cometida por el entonces candidato que postularon a la gubernatura de Puebla.
7. El veintiocho de junio, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos prevista en el artículo 474, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral, y, en su oportunidad, la *autoridad instructora* remitió a esta *Sala Especializada* el expediente y el informe circunstanciado.

III. Trámite en la *Sala Especializada*.

8. **a. Segunda Remisión del expediente a la *Sala Especializada*.** El dos de julio, se remitió el expediente a la *UIEPES*, a efecto de que llevara a cabo la verificación de su debida integración.
9. **b. Turno a ponencia y radicación** El nueve de julio, la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley, acordó integrar el expediente **SRE-PSL-33/2019** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Carreón Castro, quien una vez que radicó el asunto, procedió a elaborar el proyecto de resolución correspondiente bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA

10. Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el procedimiento especial sancionador, en virtud de que se denuncia la presunta colocación de propaganda electoral en lugares prohibidos, la utilización de símbolos religiosos en la propaganda difundida en las redes sociales de *Enrique Cárdenas*, así como por la falta al deber de cuidado de los partidos políticos *PAN*, *PRD* y *MC*, en el contexto de la elección extraordinaria de la gubernatura en el estado de Puebla.

11. La competencia de esta *Sala Especializada* para conocer y resolver la infracción denunciada, deriva de una situación excepcional, toda vez que el pasado seis de febrero el Consejo General del *INE* aprobó el acuerdo mediante el cual, ejerció asunción total para llevar a cabo los procesos electorales locales extraordinarios en el Estado de Puebla (*INE/CG40/2019*)³, de tal manera que dicho Instituto será quien se ocupe directamente de la organización y realización de todas las actividades y actos que de manera ordinaria le corresponden al Instituto Electoral del Estado de Puebla, de conformidad con lo que dispone el artículo 120 de la *Ley Electoral*.

12. En este orden de ideas, el artículo 116, Base IV, inciso c) numeral 7 de la *Constitución Federal*, establece que las impugnaciones en contra de los actos que el *INE* realice con motivo de los procesos electorales locales que asuma, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴; De ahí que, de manera excepcional, se actualice la

³ Acuerdo disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>

⁴ Artículo 116.

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

competencia de esta *Sala Especializada* para conocer de las infracciones denunciadas.

13. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado C; 99, párrafo cuarto, fracción IX, y 116 Base IV, inciso c) numeral 7 de la *Constitución Federal*; 186, fracción III, inciso h), 192 y 195, último párrafo, de la *Ley Orgánica*, así como 473, 474, 475 476 y 477 de la *Ley Electoral*.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

14. Es importante precisar que la *Sala Superior* ya ha emitido un pronunciamiento respecto de cuál es la legislación electoral aplicable en el caso de un proceso electoral extraordinario local cuando el INE asume de manera directa su organización, esto al resolver el expediente SUP-REP-565/2015⁵.
15. En la sentencia respectiva, la *Superioridad* señaló que la legislación electoral sustantiva aplicable en estos supuestos, es el *Código Electoral* de la entidad federativa, en tanto que la legislación electoral adjetiva o procesal la constituyen las leyes generales, pues dichas normas son las que regulan directamente los supuestos y aspectos procedimentales.
16. Al respecto, debe decirse que las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, esto es, aquellas que regulan situaciones jurídicas de fondo, en tanto que las de naturaleza

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

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

⁵ Durante el desarrollo del proceso electoral extraordinario para elegir Gobernador del Estado de Colima, en dos mil quince.

adjetiva son las que establecen los medios y procedimientos para hacer efectivo el ejercicio de esos derechos, así como el cumplimiento de las obligaciones⁶.

17. En ese sentido, se determinó que cuando el *INE* asuma directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, la legislación sustantiva aplicable debe ser aquella relativa a la entidad federativa de que se trate, lo que es trascendente para el diseño del sistema integral de justicia electoral⁷.
18. Lo anterior, porque si bien la autoridad nacional ejerce su facultad constitucional y asume directamente la función electoral que corresponde a los órganos locales, ello no justifica que se deje de aplicar la normativa aprobada por el Congreso del Estado en ejercicio de su autonomía, así como de las competencias que expresamente les confiere la *Constitución Federal*.
19. Por otra parte, la *Sala Superior* refirió en dicho asunto que la legislación adjetiva aplicable al proceso electoral extraordinario, es la establecida en las leyes generales, ya que dichas normas son las que regulan

⁶ Contradicción de tesis 170/2011. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1113.

⁷ Sirve de apoyo a la anterior conclusión, el criterio contenido en la tesis XXXIII/2016 con el texto y rubro siguientes: **PROCESOS ELECTORALES LOCALES. CUANDO EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ASUMA SU REALIZACIÓN, DEBE APLICAR LA LEGISLACIÓN SUSTANTIVA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE QUE SE TRATE.**—De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 40, 41, Base V, incisos b) y c) y 116, Base IV, inciso c), numeral 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafos 1, inciso ee) y 3, 120, párrafos 1 y 2, y 122, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, ante la falta de una previsión expresa o análoga en las leyes generales en torno a cuál es la legislación sustantiva que debe aplicar el Instituto Nacional Electoral al ejercer su facultad constitucional de asunción, o al asumir directamente la realización de actividades propias de la función electoral que correspondan a los órganos electorales locales, debe entenderse que debe regir la legislación electoral de la entidad federativa correspondiente, pues ello es acorde con el mandato constitucional del Estado mexicano que, entre otros aspectos, implica que los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, lo que incluye las normas vinculadas con la materia electoral que aprueben el ejercicio de su libertad de configuración legislativa.

directamente procedimientos, plazos, notificaciones, pruebas, resolución y competencias específicas en el procedimiento administrativo sancionador.

20. En ese sentido, a efecto de resolver el presente procedimiento especial sancionador, esta *Sala Especializada* fundamenta su actuación en la *Ley General* (sobre aspectos procesales), y para dirimir el fondo de la controversia planteada, aplicará la legislación electoral correspondiente al Estado de Puebla, dada la naturaleza de la elección local extraordinaria⁸.

III. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

21. Las causales de improcedencia deben analizarse previamente, porque si se configura alguna de éstas, no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada en el procedimiento especial sancionador, por existir un obstáculo para su válida constitución.
22. Durante la audiencia de pruebas y alegatos, las *partes involucradas* no hicieron valer alguna causal de improcedencia, ni este órgano jurisdiccional, en un estudio oficioso, advierte la actualización de alguna causa que impidiera realizar un pronunciamiento de fondo.

IV. OBJECCIÓN DE PRUEBAS

23. Al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos, *Enrique Cárdenas* y el *PRD* objetaron las pruebas ofrecidas por el *promoviente* en sus escritos de queja, concretamente las imágenes y las certificaciones de los videos alojados en distintos vínculos electrónicos, así como las recabadas a partir de dicho ofrecimiento, en cuanto al alcance y valor probatorio.

⁸ Salvo en los casos donde se actualice la competencia originaria de esta *Sala Especializada*.

24. Dicha objeción deviene improcedente, en razón de que la estimación del alcance y valor probatorio de las pruebas que obran en el expediente constituye un aspecto que se encuentra reservado al análisis de fondo que realizará este órgano jurisdiccional, en tanto que la acreditación o no de las infracciones denunciadas, dependerá de la valoración que se realice al material probatorio aportado y recabado por la *autoridad instructora*.
25. Precisado lo anterior, al no advertirse alguna otra causa que impida la válida constitución del procedimiento especial sancionador, a continuación, se fijará la controversia a resolver.

IV. ESTUDIO DE FONDO

1. Planteamiento de la controversia.

26. En sus escritos de queja, el *promoviente* denunció, medularmente, lo siguiente:
- El 14 de abril, el PRD organizó un evento en el zócalo de Puebla, en donde se colocó y fijó propaganda a favor de *Enrique Cárdenas*, hecho que fue dado a conocer por diversos medios de comunicación y a través de la red social de Twitter del ciudadano en cuestión.
 - El 16 de abril, en el centro histórico de Puebla, se pudo observar tres bicicletas que portaban propaganda electoral del *PRD* y de *Enrique Cárdenas*.

- El 31 de marzo, 11, 16 y 18 de abril, *Enrique Cárdenas* difundió en sus redes sociales de Facebook y Twitter propaganda que contenía símbolos religiosos.
 - El 3 de mayo, *Enrique Cárdenas* en su red social de Twitter difundió un video, a través, del cual envía felicitaciones a los trabajadores de la construcción por el “Día de la Santa Cruz”, aludiendo a una celebración de carácter religiosa.
 - El 19 de mayo, durante el debate entre los candidatos a la gubernatura de Puebla, *Enrique Cárdenas* realizó manifestaciones de carácter religiosas, vulnerando el principio de separación Iglesia-Estado para influir en las preferencias electorales.
27. Por su parte, al comparecer al procedimiento, las *partes involucradas* negaron haber vulnerado las reglas sobre colocación de propaganda electoral previstas en el *Código Electoral local* y sostienen, en términos generales, que la prohibición mencionada en las quejas se basa en un ordenamiento administrativo.
28. Asimismo, consideran que la difusión de propaganda electoral en la que se incluyó las imágenes de la catedral poblana, de las iglesias de Cholula y Zacatlán, no puede considerarse ilegal porque su inclusión fue circunstancial sin haberlas empleado con una connotación religiosa y que el video en el cual el entonces candidato felicita a los trabajadores de la construcción, así como la frase que empleó en el debate organizado por el INE, tampoco pueden ser consideradas fuera del amparo de la ley porque las mismas solamente constituyen frases coloquiales emitidas en el ejercicio de la libertad de expresión.

29. De tal manera que la controversia a resolver, consiste en determinar, si Enrique Cárdenas Sánchez vulneró las reglas sobre colocación de propaganda e infringió el principio de separación entre la Iglesia y el Estado, al utilizar símbolos y expresiones religiosas en el contexto de la elección extraordinaria a la gubernatura en Puebla y, por ende, si los partidos políticos que lo postularon faltaron a su deber de cuidado respecto de la actuación del entonces candidato.

2. Acreditación de los hechos.

30. Conforme a las pruebas aportadas por las partes y las allegadas por la autoridad instructora, las cuales se describen en el **ANEXO UNO** de la presente sentencia, se tiene por acreditado lo siguiente.
31. **Candidato.** Es un hecho no controvertido y, por tanto, no sujeto a prueba⁹ que Enrique Cárdenas Sánchez fue candidato común a la gubernatura del estado de Puebla, postulado por los partidos políticos PAN, PRD y MC.
32. **Evento cancelado.** El partido promovente señaló en su denuncia, que el catorce de abril el PRD realizó un evento proselitista en favor de Enrique Cárdenas, en el zócalo de Puebla, no obstante, de la información proporcionada por el Enlace de Fiscalización de la Junta Local Ejecutiva del INE en esa entidad, se tiene que el único evento reportado por el entonces candidato en esa fecha y en ese lugar, está reportado como cancelado.
33. **Existencia de propaganda electoral en el zócalo de Puebla.** Mediante acta circunstanciada de veinticuatro de abril, la autoridad instructora

⁹ Dicha situación encuentra fundamento en la interpretación a *contrario sensu* que se realiza del primer párrafo del artículo 461 de la *Ley Electoral*, el cual expresamente señala que “son objeto de prueba, los hechos controvertidos”; y, por tanto, con la interpretación que se propone, se sigue que no son objeto de prueba los hechos que no se controvierten.

certificó el vínculo electrónico <https://twitter.com/RoxanaLunaP>¹⁰, de cuyo contenido se advierte diversas publicaciones y notas periodísticas que permiten concluir que el catorce de abril en el zócalo del municipio de Puebla, varias personas portaban propaganda electoral alusiva a la candidatura de Enrique Cárdenas Sánchez, consistente en banderas, guantes de box y pancartas.

34. Asimismo, a través del contenido de las notas periodísticas de los medios *Diario Municipio*, *Retodiario* y *El incorrecto, periodismo sin nudos*, certificado por la autoridad instructora, se tiene acreditada la existencia de dos bicicletas que portaban propaganda alusiva a la candidatura de Enrique Cárdenas, que circularon por el zócalo de Puebla, el día dieciséis de abril.
35. **Existencia de propaganda que incluye la imagen de iglesias.** Asimismo, en la referida acta circunstanciada, se acreditó la existencia de tres publicaciones con fecha treinta y uno de marzo, en las que se aprecia la fachada de una iglesia.
36. No obstante, esta se tiene acreditada la existencia de las publicaciones que el partido denunciante ofreció en su escrito de denuncia, toda vez que Enrique Cárdenas, reconoció expresamente, al acudir a la audiencia de pruebas y alegatos, la existencia de varias publicaciones que incluyen imágenes de iglesias, a las cuales identificó como la catedral de Puebla y de las iglesias de Cholula y Zacatlán.
37. **Existencia del video y de las expresiones presuntamente religiosas.** Mediante acta circunstanciada de dieciocho de junio, así como de la verificación al disco compacto que se aportó como prueba en la segunda

¹⁰ Cabe destacar que en el escrito de identifica a Roxana Luna como militante del PRD.

queja¹¹, se tiene acreditado que Enrique Cárdenas Sánchez difundió un video el tres de mayo alusivo a los trabajadores de la construcción, así como las expresiones que hizo en el debate del diecinueve de mayo.

3. Análisis de la infracción.

3.1. Marco Normativo.

3.1.1. Uso de redes sociales como medio comisivo de infracciones en materia electoral.

38. Por principio, debe decirse que esta *Sala Especializada*¹² ha reconocido que hoy en día es indudable el papel que las nuevas tecnologías de la comunicación¹³ juegan en los sistemas democráticos, pues se han convertido no sólo en un repositorio de información, sino que han dado un giro hacia una etapa de interacción virtual, en donde la circulación de ideas entre los actores políticos y la ciudadanía es cada vez más frecuente, ya sea para emitir opiniones, críticas, muestras de rechazo o de apoyo, para intercambiar ideas o propuestas; o bien, tan solo para mostrar una imagen o mensaje que busca posicionar una opinión personal en torno a un tema de interés general o, en su caso, pretender influir en las preferencias políticas o electorales de las personas, entre la infinidad de actividades que a través de ellas se puedan realizar.
39. Bajo ese contexto, esta Sala Especializada ha retomado el criterio emitido por la Sala Superior¹⁴ en el sentido de que los contenidos de las redes sociales pueden ser susceptibles de constituir una infracción en materia

¹¹ El cual obra a fojas 299 del expediente.

¹² Dicho criterio se sustentó en el expediente SRE-PSC-59/2018.

¹³ Entre ellas encontramos al Internet, las redes sociales, el uso de telefonía inteligente y cualquier avance tecnológico que permita producir o desarrollar el proceso comunicativo.

¹⁴ Criterio sustentado al resolver el expediente SUP-REP-123/2017, mismo que fue reiterado al resolver los expedientes SUP-REP-7/2018 y SUP-REP-12/2018.

electoral; es decir, que los mensajes, videos, fotografías o cualquier elemento audiovisual que se difunda en una red social puede llegar a violar las restricciones de temporalidad y contenido de la propaganda política o electoral; y por ello, se torna necesario su análisis para verificar que una conducta en principio lícita, no se pueda tornar contraventora de la normativa electoral.

40. Por lo que a fin de no imponer restricciones innecesarias al ejercicio de libertad de expresión, esta *Sala Especializada* siguiendo los parámetros establecidos por la *Sala Superior*, considera necesario que previo a entrar al estudio del contenido de las publicaciones de redes sociales, se identifique al emisor del mensaje, estableciendo si es una persona relacionada directamente con la vida político-electoral del país, como lo pudieran ser servidores públicos, alguien que sea aspirante o que ostente una precandidatura o candidatura, sea militante y/o miembro de algún órgano de dirección de un partido político, personas con relevancia pública, *influencers*¹⁵ o medios informativos, pues en estos casos se deberá realizar un examen más riguroso y estricto del contenido de los mensajes para poder determinar si se trata de un auténtico ejercicio de la libertad de expresión.
41. Por otra parte, en caso de que se determinara que la publicación corresponde a una persona física o moral que usualmente no participa activamente en las cuestiones políticas o electorales del país, esta Sala Especializada deberá brindar una protección más amplia y tolerable al ejercicio de la libertad de expresión, sin que ello, por sí mismo, pueda considerarse como una eximente de responsabilidad por lo que se difunda, puesto que dependerá del análisis del propio mensaje y del

¹⁵ Para efectos de esta sentencia se entenderá que son personas que operan en las redes sociales y que tienen un alto grado de aceptación y credibilidad en torno a las opiniones que emiten entre lo que se denomina su audiencia o seguidores, con los que cuentan en las diversas redes sociales en donde tienen cuentas.

contexto en que se emita lo que permitirá considerar aplicable o no dicha presunción.

3.1.2 Uso de símbolos religiosos en materia electoral.

42. En primer lugar, el artículo 24 de la Constitución Federal establece que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”.
43. La libertad religiosa incluye el derecho de tener, adoptar, conservar y cambiar de religión o creencia, de manifestarla, individual y colectivamente, en público o privado, así como practicarla y profesarla, sin que nadie pueda ser objeto de medidas restrictivas o coercitivas que puedan menoscabarla, **salvo las limitaciones prescritas por la Ley** y que sean necesarias para proteger, entre otros valores, el pluralismo y diversidad religiosa, así como **los derechos y libertades fundamentales de las personas**.
44. En ese sentido, el artículo 130 de la Constitución Federal protege el principio de la separación del Estado y la Iglesia, por lo que éstas y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley secundaria, a fin de orientar las normas contenidas en dicho precepto constitucional.

45. Lo anterior, se robustece con la tesis de rubro: "IGLESIAS Y ESTADO. LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN, EN MATERIA DE PROPAGANDA ELECTORAL."¹⁶
46. En ese contexto normativo, la Ley de Partidos en su artículo 25, párrafo 1, inciso p), y el Código Electoral de Puebla en su artículo 54, fracción VIII, establecen como una de las obligaciones de los institutos políticos, la de abstenerse de utilizar símbolos religiosos y realizar expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.
47. A su vez, el artículo 228, fracción I del mismo ordenamiento local establece que los partidos políticos durante sus campañas podrán elaborar propaganda en favor de sus candidatos, en la que no se podrán emplear signos, motivos o imágenes religiosas.
48. Lo anterior evidencia la clara intención de la normatividad de separar la función electoral respecto de la iglesia y los cultos religiosos, con la finalidad de evitar todo tipo de coacción psicológica o moral que inhiba el libre y racional ejercicio del voto por el electorado, porque el discurso de contenido religioso, apoyado en dogmas de fe, puede generar un desequilibrio en los principios democráticos, cuando se basa en argumentos incuestionables.
49. Así para estimar que una conducta es violatoria del principio de laicidad, es necesario que se acredite la utilización de símbolos religiosos, así como expresiones o alusiones religiosas en la propaganda electoral.

¹⁶ Tesis XVII/2011. Consultable en la liga electrónica www.portal.te.gob.mx

50. Sin embargo, ese principio de laicidad encuentra como límite el derecho de libertad religiosa que constitucionalmente está consagrado en favor de toda persona.
51. De esta forma, la libertad de religión o de convicciones debe ser íntegramente respetada y garantizada, siempre y cuando, ni la religión o las creencias religiosas se usen con fines incompatibles con la Constitución y con la ley; como pudiera serlo el aprovechar la idiosincrasia del pueblo mexicano, y de su acendrado sentimiento religioso, para influenciar; razones estas, por las que la Constitución y la ley de la materia, han establecido excepciones, como lo son, en entre otras, la imposibilidad de que los ministros de culto sean sujetos del derecho a ser votados o que los partidos políticos y candidatos, en su propaganda, acudan a la utilización de símbolos religiosos, a expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.
52. Así, debe entenderse que las restricciones constitucionales y legales en materia de laicidad en la disciplina electoral han sido muy claras: la **abstención total de elementos religiosos en la propaganda con la finalidad de evitar coacciones de carácter moral en el electorado a efecto de que vote por determinada opción política**, pues con ello se protege adicionalmente la libertad de conciencia de la ciudadanía.
53. Por tanto, debe entenderse que la violación al principio de laicidad se considera como una irregularidad sustancial en el ámbito electoral, cuando efectivamente repercute en detrimento de los principios rectores de la materia electoral, principalmente en relación con la independencia de criterio de la ciudadanía: es decir, cuando dicha violación se ejerce para coaccionar el voto de la ciudadanía, lo cual constituye un ilícito

constitucional que debe considerarse como una infracción de carácter grave¹⁷.

54. Al respecto, la Sala Superior ha sostenido¹⁸ con relación al principio histórico de separación entre la iglesia y el Estado, que abarca la noción de Estado laico, que implica por definición, neutralidad, imparcialidad, lo cual no conlleva una noción de rechazo a las diferentes iglesias o anticlericalismo, sino en todo caso “la prohibición de los partidos políticos de utilizar en la propaganda electoral alguna alusión religiosa directa o indirecta” a fin de “evitar que puedan influir moralmente a los ciudadanos, garantizando su libre participación en el proceso electoral”.
55. Es decir, para la Sala Superior la citada prohibición, “busca conservar la independencia de criterio y racionalidad en todo proceso electivo evitando que se inmiscuyan cuestiones de carácter religioso en su propaganda electoral”.
56. Así también, respecto a la restricción de la utilización de símbolos religiosos en propaganda electoral, la Sala Superior en la jurisprudencia 39/2010, de rubro: PROPAGANDA RELIGIOSA CON FINES ELECTORALES. ESTÁ PROHIBIDA POR LA LEGISLACIÓN, señaló, que la citada restricción encuentra asidero en el principio histórico de separación Iglesias y Estado, debido a “la influencia que tienen los símbolos religiosos en la sociedad”, por lo que “los actores involucrados en los procesos electorales se deben de abstener de utilizarlos, para que los ciudadanos participen de manera racional y libre en las elecciones”.

¹⁷ Tesis XLVI/2004 cuyo rubro es: “SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”.

¹⁸ Tesis XVII/2011 de rubro “IGLESIAS Y ESTADO. LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN, EN MATERIA DE PROPAGANDA ELECTORAL.”

57. Es decir, desde la perspectiva electoral, la libertad de religión, de conciencia o culto, conforme al principio pro persona contenido en el artículo 1 de la Constitución Federal, sólo puede ser restringida bajo el supuesto de que se realicen actos o expresiones religiosas en propaganda electoral que tengan un impacto directo en un proceso comicial, es decir, que actualicen el elemento subjetivo de influir moral o espiritualmente a los ciudadanos, a fin de afectar la libertad de conciencia de los votantes, y con ello, las cualidades del voto en la renovación y elección de los órganos del Estado.

3.1.3. Reglas sobre la colocación de propaganda electoral

58. El artículo 242, párrafo 3 de la *Ley Electoral*, señala que la **propaganda electoral**, son el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, las y los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. De forma similar la define el *Código Electoral* en su artículo 226.
59. Asimismo, en el párrafo 2 del citado precepto legal establece que los actos de campaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. De forma similar la define el *Código Electoral de Puebla* en el párrafo segundo del artículo 216.
60. Por su parte, el artículo 232, párrafo 1, inciso IV, del *Código Electoral de Puebla* prevé reglas para los partidos políticos y candidatos tratándose de la colocación de **propaganda electoral**, entre otras, que la misma no

podrá colgarse, fijarse o pintarse en **elementos del equipamiento urbano**, carretero, ferroviario o accidentes geográficos ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permitan a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población.

61. Por su parte, la *Sala Superior* en la jurisprudencia 35/2009¹⁹, sostuvo que para considerar un bien como **equipamiento urbano** debe reunir como característica:
- a) Que se trate de bienes inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario; y,
 - b) Que tengan como finalidad prestar servicios urbanos en los centros de población; desarrollar actividades económicas complementarias a las de habitación y trabajo, o proporcionar servicios de bienestar social y apoyo a la actividad económica, cultural y recreativa.

3.2. Caso concreto

62. Como se recordará, el partido Morena denunció la colocación de propaganda electoral en el Centro Histórico de Puebla, así como la difusión de propaganda electoral en las redes sociales del entonces candidato, Enrique Cárdenas Sánchez, en las que se emplean imágenes de símbolos religiosos y la emisión de expresiones con una connotación de culto.
63. En primer término, esta *Sala Especializada* considera que resulta **inexistente** la infracción atribuida a Enrique Cárdenas Sánchez, respecto a la vulneración a las **reglas sobre colocación de propaganda electoral**.

¹⁹ De rubro: **EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUÉL, POR LO QUE SE PUEDE FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL.**

64. Lo anterior, porque si bien el artículo 232, del *Código Electoral local*, en su fracción V prohíbe a los partidos políticos y a los candidatos la colocación de propaganda electoral en monumentos, construcciones y **zonas de valor histórico o cultural** determinadas por los ordenamientos y las autoridades competentes, la prohibición está referida a las acciones de colgar, fijar ni pintar.
65. En el caso, del acta circunstanciada de veinticuatro de abril, la autoridad instructora certificó el contenido de la liga de internet del perfil de una persona que el partido promovente identificó como militante del PRD: <https://twitter.com/RoxanaLunaP>, en la cual se aprecian diversas fotografías que retratan a un número indeterminado de personas que **portan i)**guantes de boxeo de color amarillo con la leyenda “Enrique CARDENAS”, **ii)**banderas con el logotipo del PRD, **iii)**recuadros con la imagen y el nombre de Enrique Cárdenas, el logotipo del referido partido político, el cargo al que aspiraba (gobernador) y la expresión ¡súmate!, como se aprecia en la siguiente imagen:



66. Asimismo, la *autoridad instructora* certificó el contenido de diversas notas periodísticas que dieron cuenta de que el dieciséis de abril se observó en el **zócalo de Puebla**, al menos dos bicicletas que **transportaban propaganda** alusiva a Enrique Cárdenas, como se observa en la siguiente imagen.



67. En este sentido, al haberse constatado la existencia de propaganda electoral en el **zócalo o centro histórico de Puebla**²⁰, entonces en términos del Código Electoral local, resultaba exigible que no se colgara, fijara o pintara propaganda electoral.
68. Sin embargo, esta *Sala Especializada* advierte que ninguna de las acciones prohibidas por la ley electoral local fueron implementada en esa zona histórica, toda vez que la propaganda era sostenida por las personas que se concentraron en ese lugar.
69. En efecto, de las constancias que obran en el expediente, en ninguna de ellas se advierte, aunque se de manera indiciaria, que las banderas o los recuadros hayan sido colgados o fijados en alguna zona del centro histórico o de alguno de sus monumentos, ni tampoco se constató la existencia de publicidad pintada en ese lugar.
70. Sin que pase inadvertido, que el partido denunciante refiere que el Código Reglamentario para el municipio de Puebla, en su artículo 1343 Bis, establece la **prohibición de fijar, instalar, y ubicar anuncios políticos o electorales dentro de la Zona de Monumentos** aun cuando sean

²⁰ De conformidad con el artículo 657, C, fracción XXIII, del Código Reglamentario para el municipio de Puebla, es el área declarada como Zona de Monumentos mediante Decreto Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 1977, el cual comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional y que se encuentra vinculada a hechos pretéritos de gran relevancia para el país, esta misma zona fue declarada por el Ejecutivo del Estado como Zona Típica Monumental mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de enero de 2005.

tiempos electorales, con la finalidad de salvaguardar el patrimonio histórico de la Ciudad de Puebla.

71. Toda vez que, como ya se dijo, en el ámbito electoral no se acreditó la contravención a lo dispuesto en el orden jurídico local, respecto a la prohibición de colgar, fijar o pintar propaganda electoral en **zonas valor histórico o cultural**.
72. En razón de lo anterior, al haberse declarado inexistente la infracción atribuida a Enrique Cárdenas Sánchez, entonces tampoco resultarían responsables los partidos políticos PAN, PRD y MC, quienes lo postularon como su candidato común.
73. Por otra parte, en esta *Sala Especializada* también estima que resulta **inexistente** la infracción relativa al **uso de símbolos y expresiones religiosas** atribuida al mencionado candidato, con base en los siguientes argumentos.
74. En principio, conviene resaltar que del análisis al contenido de las publicaciones que se denunciaron por esta infracción, se advierte que se trata de **propaganda electoral**, en tanto que identifica a Enrique Cárdenas Sánchez, el cargo por el que contiene, así como la referencia a actos de campaña y comentarios sobre los mismos, de modo que tenía como propósito promover la mencionada candidatura²¹.
75. En segundo término, del contenido de las publicaciones se advierte que fueron difundidas durante los días treinta y uno de marzo, once, dieciséis y dieciocho de abril, esto es, en el periodo de campañas, sin que el entonces candidato contravirtiera esa información, por el contrario, al

²¹ Al respecto, el artículo 242 párrafo 3, de la Ley Electoral establece que 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 ante la ciudadanía las candidaturas registradas

comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos, **reconoció** que en las publicaciones difundidas en sus cuentas de las redes sociales Facebook y Twitter, efectivamente se aprecian las imágenes de la **catedral poblana** y de las **iglesias de Cholula y Zacatlán**, sin embargo, negó que fueran utilizadas con fines electorales.

76. Al respecto, se debe resaltar que, si bien resulta cierto que las iglesias son templos de culto para una determinada religión, también lo es que no tienen exclusivamente ese simbolismo de connotación religiosa, sino que, por el contrario, puede verse como un símbolo arquitectónico, social y cultural, es decir, es parte de los atractivos culturales y turísticos de los municipios en donde se encuentran ubicadas.
77. En ese sentido, del análisis que se ha hecho al contenido de la propaganda denunciada, este órgano jurisdiccional considera que la inclusión de las imágenes de las iglesias no constituye la utilización de símbolos religiosos con la intención de beneficiarse dentro de la propaganda del candidato denunciado o que tal inserción lo relacione con alguna religión en particular; por el contrario, tuvo como única finalidad ilustrar el lugar en que se llevaron a cabo sus eventos religiosos.
78. Por ello, y contrario a lo alegado por el partido quejoso, se considera que el enfoque de la iglesia, es circunstancial porque se trata de fotografías que fueron tomadas en diferentes eventos de campaña, sin que se advierta una influencia o correspondencia entre el contenido de sus mensajes con las imágenes de tales construcciones.
79. Máxime que, como ha quedado expuesto, las imágenes de las iglesias no son empleadas de forma principal en la propaganda que se denuncia, por lo que no se podría ver afectada la independencia de criterio y racionalidad en cualquier aspecto de la vida política del estado y su

gobierno, ni la autonomía intelectual que se busca en la participación política de la ciudadanía, en tanto que la difusión de las publicaciones que contienen esas imágenes, no se desplegó con la intención de influenciar la voluntad de los creyentes valiéndose de representaciones religiosas.²²

80. Aunado a que este órgano jurisdiccional no advierte que esas imágenes, por sí mismas, se hayan difundió con el propósito de influenciar la voluntad de una persona o un grupo de ellas para que se inclinara o no por determinada fuerza política; por lo que existe certeza de que su inserción no tuvo utilidad o provecho²³ para algún candidatura o instituto político en particular.
81. Así, para que se actualice una vulneración a los artículos constitucionales en estudio, es necesario que exista un elemento subjetivo que implique la utilización símbolos religiosos para condicionar o influenciar en el ánimo o en el libre albedrío de los ciudadanos a favor de determinada fuerza política, a efecto de condicionar de manera indebida su libertad de sufragio, lo que en la especie no acontece.
82. Finalmente, también se considera **inexistente** la infracción atribuida al entonces candidato, relativa a la difusión de **expresiones religiosas** con motivo de la publicación de un video en su red social de Twitter que contiene un mensaje de felicitación dirigido a las personas que se dedican a la construcción con motivo del día de la *Santa Cruz*, así como de la expresión *No, ni le mande la virgen, perdón, ni lo mande la virgen*, emitida en el debate entre los tres candidatos a la gubernatura de Puebla el domingo diecinueve de mayo.

²² Similar criterio sostuvo la Sala Superior en el SUP-RAP-320/2009, SUP-JRC-153/2018, SUP-REP-692/2018 y SUP-REP-693/2018.

²³ Resulta orientador lo establecido en la sentencia SUP-REP-761/2015, que establece que la utilidad o provecho de un símbolo religioso debe ser de *“manera evidente, deliberada y directa para coaccionar a los ciudadanos en cuanto a su libre participación...”*

83. Lo anterior, porque si bien la frase “día de la Santa Cruz” evoca un aspecto religioso, en tanto que, “según el santoral católico, la fiesta de la Santa Cruz —que se refiere a la cruz de madera donde murió Jesús de Nazareth— se celebra el 3 de mayo porque justo en esa fecha, pero del año 326, se encontró dicha reliquia sagrada para la grey católica”²⁴, aunado a que constituye un hecho notorio que en México, esa fecha también se relaciona como el día de los trabajadores de la construcción y que la “cruz”²⁵ es una insignia o símbolo religioso; lo cierto es que el empleo de la frase en el contexto del mensaje no tiene una connotación proselitista, como se explica en seguida.
84. La *Sala Superior* ha sostenido que en las controversias en las que se plantea una infracción a los principios de laicidad y separación Iglesia-Estado en un proceso electoral, es necesario analizar el sujeto que fue denunciado (elemento personal), el contexto en el que surgieron los hechos, la manera (circunstancias de modo, tiempo y lugar) en la que se desarrollaron y el contenido de los mensajes, para poder evaluar si la infracción impactó en el proceso electoral.
85. En el caso, está acreditada la difusión de un video cuyo contenido es el siguiente:

Publicación del tres de mayo	Contenido del video
<i>A los trabajadores de la construcción, mi respecto y felicitación en este Día De la Santa Cruz, por ustedes también estamos dando esta #NuevaBatalla.</i> 	<i>“Hola que tal, felicito a todos los trabajadores de la construcción en este día de la santa cruz y realmente les estamos todos muy agradecidos sin ustedes no tendríamos en donde vivir. Muchas gracias, felicidades”</i>

²⁴ <https://www.milenio.com/cultura/por-que-el-dia-de-la-santa-cruz-es-dia-del-albanil>
²⁵ **Cruz.** Del latín cruz, crucis. **4.** f.Insignia y señal de cristiano, en memoria de haber padecido en ella Jesucristo. Fuente de consulta: <http://dle.rae.es/?id=BOPN2zP>

86. En ese sentido, el entonces **candidato** reconoció haber difundido el video que antecede, el **tres de mayo** en su cuenta de **Facebook**, esto es, en el periodo de campañas.
87. No obstante, del contenido de ese video, así como del texto que acompaña esa publicación, no se advierte alguna manifestación de carácter proselitista, o algún llamado al voto a su favor, o en contra de alguna candidatura o partido político.
88. Toda vez que, si bien la persona que mencionó “día de la santa cruz”, fue candidato a la gubernatura y la misma tuvo lugar en la etapa de campaña, lo cierto es que carece de una finalidad proselitista, porque se emplea como referencia al día de los trabajadores de la construcción, y si bien se lee en la publicación “por ustedes también estamos dando esta #NuevaBatalla” la misma no alude a un sector o grupo religioso, sino que se entiende relacionada a los trabajadores de la construcción.
89. Mientras que el contenido del video solamente hace referencia a una felicitación a dichos trabajadores y un agradecimiento por desempeñarse en el ámbito de la construcción, pues señala que “sin ustedes no tendríamos donde vivir”²⁶.
90. Ahora, por lo que hace a la expresión *No, ni le mande la virgen, perdón, ni lo mande la virgen*, emitida en el debate entre los tres candidatos a la gubernatura de Puebla el pasado domingo diecinueve de mayo, tampoco se aprecia alguna irregularidad, con base en lo siguiente.
91. La frase fue emitida de manera espontánea cuando una de las moderadoras del debate, en el tema de “Migración y comunidades

²⁶ En similares términos se resolvió el expediente SRE-PSD-172/2018.

indígenas”, le preguntó: “Eso quiere decir candidato, para precisar, ¿consulta a mano alzada?, y Enrique Cárdenas respondió:

“No, ni le mande la virgen, perdón, ni lo mande la virgen. Así no se hacen las consultas, perdón. De ninguna manera, tienen que hacerse bien, tienen que hacerse en todo caso con las reglas que establece nuestra constitución, pero no a mano alzada, pero sí mucho diálogo, mucha coordinación con las comunidades”.

92. Como se aprecia, la frase se utilizó en un sentido coloquial para dar a entender con énfasis y preocupación que las consultas a mano alzada no sean permitidas o que no se realicen de esa forma, sino de acuerdo con los parámetros establecidos en la *Constitución Federal*.
93. Por lo que el empleo de la frase “ni lo mande la virgen” no fue deliberado para obtener una ventaja frente a la audiencia que siguió el debate, toda vez que, dado el contexto en el cual fue emitida, carece de un propósito electoral porque no se advierte que el empleo de esa expresión tuviera como finalidad, por ejemplo, hacer un llamado a los creyentes de la virgen.
94. En este orden de ideas, resulta **inexistente** la infracción atribuida a Enrique Cárdenas Sánchez vinculada con la presunta utilización de símbolos y expresiones religiosas. Por tanto, tampoco son responsables por la falta al deber de cuidado, los partidos políticos PAN, PRD y MC.

4. Vistas

a. A la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

95. Esta *Sala Especializada* conforme los principios rectores de certeza y legalidad que rigen la función electoral, de manera oficiosa ordena el inicio

de un nuevo procedimiento especial sancionador, en función de que en las publicaciones en la red social Twitter <https://twitter.com/RoxanaLunaP>, que fueron certificadas por la *autoridad instructora* mediante acta circunstanciada de veinticuatro de abril, se advierte la existencia de propaganda electoral con la presencia de dos menores de edad que son plenamente identificables, como se aprecia en la siguiente imagen:



96. De dichas publicaciones se puede apreciar la imagen reconocible de cuando menos dos menores de edad, por lo que, tal y como se indicó previamente, esta *Sala Especializada* debe verificar con el mayor grado de eficiencia, cuidado y sensibilización, todos aquellos escenarios en que haya de por medio la participación o imagen de niños, niñas y adolescentes, ya que son un sector de la población que se encuentra en un grado de vulnerabilidad y riesgo potencial distinto a otros, por tanto, requieren de una atención y respeto principal.
97. En ese sentido, toda autoridad debe adoptar las medidas necesarias para la salvaguarda de los derechos humanos y, en el ámbito de su competencia, la obligación de garantizarlos de conformidad con el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Lo anterior, de manera eminente cuando se trate de un asunto que involucre el interés superior

de la niñez, a fin de garantizar de manera plena los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como mandata el artículo 4º Constitucional.

98. Ello, atendiendo a que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷ ha razonado que cuando se trata del interés superior de la niñez, no es necesario que se genere un daño a sus bienes o derechos para que se vean afectados, sino que es suficiente que éstos sean colocados en una situación de riesgo, tal y como se advierte en el presente caso.
99. Por tales consideraciones, se ordena la apertura de un nuevo procedimiento especial sancionador²⁸ por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del *INE*, con la finalidad de constatar que se garantizaron los cuidados reforzados de las niñas que aparecen en las publicaciones, para ello deberá:
 - a) Investigar si los videos referidos corresponden a propaganda político-electoral de los partidos políticos, coaliciones, candidatos/as de coalición o a personas físicas o morales que se encuentren vinculadas directamente a uno de los sujetos mencionados.
 - b) En su caso, se allegue de la información que permita verificar el cumplimiento de los requisitos contemplados en los Lineamientos para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Materia de Propaganda y Mensajes Electorales²⁹, para mostrar menores de edad en la propaganda político-electoral.

²⁷ Criterio sustentado en la tesis CVIII/2014, de rubro: DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS.

Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2005/2005919.pdf>.

²⁸ De conformidad con el artículo 12, numeral 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*

²⁹ Emitidos mediante acuerdo INE/CG508/2018.

- c) Bajo el concepto de tutela preventiva, una vez que inicie el nuevo procedimiento, realice lo antes posible la propuesta a la Comisión de Quejas y Denuncias del ese instituto sobre la implementación de las medidas cautelares a que haya lugar³⁰ y que tengan como objetivo tutelar el interés superior de las menores que aparecen en la publicación visible en el link: <https://twitter.com/RoxanaLunaP>, específicamente aquellas publicaciones que fueron certificadas por la autoridad instructora mediante acta circunstanciada de veinticuatro de abril.
- d) Una vez sustanciado el procedimiento especial sancionador deberán remitirse a esta *Sala Especializada* las constancias respectivas, para su resolución.

b. Al presidente municipal de Puebla.

100. Esta *Sala Especializada* advierte que el artículo 1343 Bis, del Código Reglamentario para el municipio de Puebla, establece la **prohibición de fijar, instalar, y ubicar anuncios políticos o electorales dentro de la Zona de Monumentos** aun cuando sean tiempos electorales, con la finalidad de salvaguardar el patrimonio histórico de la Ciudad de Puebla.
101. Asimismo, el artículo 6 del mencionado ordenamiento jurídico, dispone que es facultad del Presidente Municipal de Puebla, resolver cualquier duda respecto a la interpretación del presente Código Reglamentario, la aplicación del mismo y las sanciones que establece, así como delegar estas facultades en el funcionario que éste designe.

³⁰ De conformidad con el artículo 12, numeral 1 y 38, numeral 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*

102. En ese contexto, correspondería a la mencionada autoridad determinar si derivado de la existencia de propaganda electoral en el zócalo de la ciudad de Puebla, pudiera infringirse alguna disposición administrativa.
103. Por tanto, se estima oportuno dar vista al presidente municipal, a efecto de que determine lo que en derecho corresponda e informe, en su oportunidad, lo conducente a esta *Sala Especializada*.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara la **inexistencia** de las infracciones atribuidas a Enrique Cárdenas Sánchez, entonces candidato a la gubernatura de Puebla, relativas a la presunta vulneración a las reglas de colocación de propaganda electoral, así como la utilización de símbolos y expresiones religiosas, en términos de lo razonado en esta sentencia.

SEGUNDO. Se declara la **inexistencia** de la infracción atribuida a los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, conforme a lo señalado en la sentencia.

TERCERO. Se da vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, así como al presidente municipal de Puebla, para los efectos precisados, quienes deberán informar lo conducente a esta *Sala Especializada*.

NOTIFÍQUESE a las partes involucradas, en términos de la normativa aplicable.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **mayoría** de votos de la Magistrada y el Magistrado en funciones que la integran, con el voto particular de la Magistrada Presidenta por ministerio de Ley, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA
POR MINISTERIO DE LEY**

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

MAGISTRADA

MAGISTRADO EN FUNCIONES

**MARÍA DEL CARMEN
CARREÓN CASTRO**

**CARLOS
HERNÁNDEZ TOLEDO**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ

VOTO PARTICULAR

EXPEDIENTE: SRE-PSL-33/2019

Magistrada: Gabriela Villafuerte Coello

Comparto la decisión mayoritaria pero haré un pronunciamiento sobre una de las redes sociales que se analizaron.

Vivimos en el contexto de la era digital, donde el **Internet** es la revolución del siglo que llegó para quedarse; y por tanto, también presenta cambios desde su invención.

Las y los usuarios del Internet son **creadores y receptores** a la vez, por eso se podría decir que tiene como filosofía principal el **intercambio de información, datos, sensaciones y emociones**, a diferencia de otros medios de comunicación unidireccionales (*radio, televisión, prensa escrita, entre otras*).

Puedo decir que las redes sociales caminan a ser la principal vía o espacio de **participación y deliberación “democrática”** de la ciudadanía digital (*es el lugar donde critican, debaten y discuten*); estas herramientas son canales propicios para revertir la apatía sobre los temas de interés público.

Precisamente por estas características del mecanismo de comunicación digital, en donde, sin duda, **circula información de todo tipo y calidad**, se genera coincidencia y confrontación de ideas, con **efectos diversos** (*positivos o negativos*).

- ❖ Por estas razones, **para decidir si en materia electoral se requiere o no estudiar los contenidos que se difunden en espacios virtuales**, se debe tomar en cuenta su naturaleza; **sobre todo, decisiones y criterios jurisdiccionales**.

Por ejemplo, en el **Amparo en Revisión 1/2017**³¹, donde surgieron tesis orientadoras:

- El Internet es un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- El Estado debe tomar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y asegurar a los particulares el acceso a éstos.
- El flujo de información por Internet debe restringirse lo mínimo posible.
- **La regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, puede restringirse.**
- **Las restricciones sólo pueden darse en circunstancias excepcionales y limitadas, previstas en la ley, para proteger otros derechos humanos.**
- El Estado debe prohibir el uso ilegal de Internet en pornografía infantil, sin confundir otros contenidos que solo sean perjudiciales, ofensivos o indeseables, caso en el que no está obligado a prohibirlos.
- El derecho humano de libertad de expresión, en línea, solo puede limitarse en situaciones verdaderamente excepcionales, tipificadas como delitos acorde con el derecho penal internacional, como: **(I)** la incitación al terrorismo; **(II)** la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia -difusión del "discurso de odio" por Internet-; **(III)** la instigación directa y pública a cometer genocidio; y **(IV)** la pornografía infantil.

Ahora, en mi opinión, la Sala Superior, en el **SUP-REP-123/2017**³², y en el **SUP-REP-7/2018** (que confirmó lo resuelto en el **SRE-PSC-3/2018**)³³, nos orienta a cómo actuar cuando se involucran redes sociales; la Superioridad dijo que para poder analizar su contenido se debe advertir:

✓ La calidad de la persona que hace la publicación

³¹ Consultable

en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/201703/AMPARO%20EN%20REVISION%201-2017%20PROYECTO%20OK%20V.P.pdf.

³² En este procedimiento, se denunció a Margarita Zavala, la asociación civil "Dignificación de la Política" y al PAN por actos anticipados de precampaña y campaña, por la difusión de videos en Facebook y YouTube. Esta Sala Especializada determinó que, los contenidos de redes sociales gozaban de plena libertad, derivado de sus características. La sentencia se impugnó ante Sala Superior; resolvió que las difusiones debían apegarse al marco convencional, constitucional y legal. Por lo cual, revocó para estudiar el contenido de las redes sociales.

³³ En este asunto, se denunció a José Antonio Meade Kuribreña y al PRI por actos anticipados de precampaña, al publicar un video en la red social de una ciudadana ("Carolina García"). De la investigación, no se acreditó relación con el precandidato o partido político denunciado y tampoco se contó con mayores elementos sobre la titularidad de la cuenta, producción y difusión del video publicado en YouTube. No obstante, se analizó el contenido del video y determinó la inexistencia de la conducta.

- ✓ El momento en que se hace y;
- ✓ Las intenciones que pudieran mediar (elementos personal, temporal y subjetivo).

→ Precisamente, por estos parámetros, las redes sociales no deben juzgarse siempre y en todo momento, de forma automática; se debe verificar cada caso, para definir si se estudia o no; porque el hecho de sentir la vigilancia del Estado, a través de sus diferentes autoridades, puede generar un acto de molestia, censura, intimidación o miedo, sin justificación.

En el caso, MORENA denunció a Enrique Cárdenas Sánchez y a los partidos Acción Nacional, Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, entre otras cosas, por la colocación de propaganda electoral en el Centro Histórico de Puebla. Para probarlo ofreció diversas publicaciones.

Una de las publicaciones fue en la cuenta de Twitter de la **ciudadana** Roxana Luna Porquillo, quién, reconoció que era su cuenta personal y manifestó que publicó imágenes de ese evento como parte de su derecho a la libertad de expresión³⁴.

En mi opinión, no se debe “*abrir la puerta*” para analizar su publicación porque se trata de una ciudadana que puede difundir en su red social contenidos de todo tipo, incluso los que tengan tintes político-electorales y, precisamente por la dinámica de estas plataformas virtuales, deben quedar al margen del lente o análisis jurisdiccional.

Como juzgadora, tengo la **obligación de proteger todas las formas de opinión**, como las de índole política; para mí, las autoridades jurisdiccionales debemos tomar las medidas necesarias para fomentar la independencia, protección y libertad en el uso que las y los ciudadanos le den a sus redes sociales.

³⁴ Visible en la hoja 302 del expediente.

No debemos perder de vista que la regla general es difundir ideas y opiniones, las cuales se han potencializado gracias a las oportunidades de fácil acceso que permiten las redes sociales y la **excepción es restringirlas**.

Estas restricciones, sólo pueden darse en circunstancias excepcionales y limitadas, previstas en la ley, para proteger otros derechos humanos; porque a través de estos espacios digitales la ciudadanía encontró una vía para ejercer su libertad de expresión e información (para las y los usuarios que los siguen).

Es por ello, que cuando sea necesario analizar o estudiar redes sociales de la ciudadanía, debe ser porque nos encontramos en un supuesto de excepción, lo que en este caso, para mí, no sucede.

Por tanto, revisar el contenido que publicó en Twitter @RoxanaLunaP (ciudadana), generaría una invasión a un espacio libre para la difusión de ideas y opiniones que protege el artículo 6° Constitucional.

❖ **Apertura de un nuevo procedimiento**

En la sentencia, al analizar la publicación de la ciudadana, se advirtió la aparición de dos posibles menores de edad, situación que podría afectar el interés superior de la niñez.

Pero, como lo mencioné, al tratarse de una cuenta personal de Twitter, no es posible analizar su contenido y mucho menos iniciarle un procedimiento por publicar una fotografía, porque generaría un acto de molestia desproporcionado.

Por supuesto tengo presente mi obligación de frente al cuidado reforzado del interés superior de la niñez, esto puedo hacerlo en los casos que me esté permitido (ejemplo: publicaciones de actores políticos -propaganda electoral-), no así

en publicaciones de una ciudadana, donde además no advierto algún dato que me revele situaciones de vulnerabilidad o peligro.

Por eso, no apoyo, en este caso, iniciar un nuevo procedimiento para analizar la aparición de personas menores de edad, porque encuentro un límite en el artículo 6° Constitucional (protección a su libertad de expresión e información).

Lo que si procedería en mi opinión, es **reflexionar** y hacer un llamado que, si bien se trata de espacios de libertad donde la ciudadanía puede expresarse, existen cuestiones que se deben proteger, entre ellos el uso de la imagen de niños y niñas, porque no tenemos certeza de las consecuencias que les pudiera generar.

De ahí la importancia de crear conciencia en las y los usuarios de las redes sociales, sensibilizarnos, estar alertas y utilizar medidas reforzadas cuando se involucre, de manera directa o indirecta, a niños y niñas, porque sus intereses deben cuidarse con mayor intensidad.

MAGISTRADA

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

ANEXO ÚNICO

I. PRUEBAS APORTADAS POR EL PROMOVENTE

DOCUMENTALES PÚBLICAS
Tomando en consideración la naturaleza de las presentes pruebas, se consideran como documentales públicas con valor probatorio pleno, toda vez que fueron emitidas por autoridad en ejercicio de sus atribuciones. De conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General.
➤ Consistente en la certificación de la existencia y contenido de los siguientes vínculos electrónicos: https://twitter.com/RoxanaLunaP; https://twitter.com/ECardenasSan; https://puebla.sintesis.mx/2019/04/14/perredistas-realizan-evento-de-apoyo-a-cardenas-en-el-zocalo; https://www.diariocambio.com.mx/2019/zoon-politikon/12455-roxana-boxeadora-reune-apenas-a-30-personas-en-el-zocalo-en-apoyo-a-cardenas; https://www.diariocambio.com.mx/2019/eleccion-2019/item/12525-fracaso-evento-del-prd-en-el-zocalo-para-apoyar-a-cardenas; https://municipiospuebla.mx/nota/2019-04-16/puebla/c%C3%A1rdenas-y-prd-violan-corem-con-propaganda-en-el-z%C3%B3calo; https://retodiario.com/noticia/POLITICA/Viola-el-PRD-y-Enrique-Cardenas-Corem-al-promocionar-su-imagen%C2%A0/160099.html; http://elincorrecto.mx/2019/04/viola-cardenas-ley-electoral-promocionarse-en-el-centro-historico-de-puebla-video/; https://twitter.com/ECardenasPuebla/media; https://facebook.com/ECardenasPuebla/photos/a.153580915231084/384079035514603/?type=3&theater; https://twitter.com/Jesus_ZambranoG/media; https://www.facebook.com/ECardenasPuebla/photos/a.153580915231084/389175685004938/?type=3&theater; https://twitter.com/ECardenasPuebla/status/1116485675983880192; https://www.facebook.com/ECardenasPuebla/photos/a.153580915231084/391339298121910/?type=3&theater; https://www.facebook.com/ECardenasPuebla/photos/a.153580915231084/392236568032183/?type=3&theater y https://twitter.com/POBLANXS/media.
TÉCNICAS
Con valor indiciario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso c) y 462, párrafo 3 de la Ley General, por lo que su alcance debe analizarse a la luz del cúmulo probatorio.

➤ Consistente en un disco compacto³⁵ que contiene un video alusivo a la felicitación realizada por Enrique Cárdenas por día de la “Santa Cruz”.
INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES Dada la naturaleza de las presentes pruebas, se consideran como instrumental de actuaciones en relación a lo señalado en los artículos 461, párrafo 3, inciso f), así como 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General.
➤ Todas y cada una de las actuaciones judiciales derivadas del expediente.
PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA Dada la naturaleza de las presentes pruebas, se consideran como presuncionales, en su aspecto legal y humano, en relación a lo señalado en los artículos 461, párrafo 3, inciso e), así como 462, párrafo 1, de la Ley General.

II. PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

DOCUMENTALES PÚBLICAS Tomando en consideración la naturaleza de las presentes pruebas, se consideran como documentales públicas con valor probatorio pleno, toda vez que fueron emitidas por autoridad en ejercicio de sus atribuciones. De conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General.
➤ Acta circunstanciada de 24 de abril³⁶, instrumentada por la <i>autoridad instructora</i>, con la finalidad de constatar la existencia y contenido de las ligas electrónicas aportadas por el quejo en su escrito de queja. ➤ Oficio SM-403-2019 y anexos³⁷, de 30 de abril, signado por el Síndico Municipal del Ayuntamiento de Puebla, por el que desahoga el requerimiento de información que le fue solicitado. ➤ Acta circunstanciada de 10 de mayo³⁸, instrumenta con el objeto de constatar la existencia y contenido del video alojado en la red social de Facebook de Enrique Cárdenas, relativa a la felicitación realizada

³⁵ Visible a foja 313

³⁶ Visible a foja 83 a la 102 del Expediente.

³⁷ Visible a foja 122 a la 150 del Expediente.

³⁸ Visible a foja 326 a la 333 del Expediente.

con motivo al día de la “Santa Cruz”. ➤ Oficio INE/JLE/VE/EF/258/2019 y anexos³⁹, de 11 de junio, firmado por el Enlace de Fiscalización, por el proporciona la información solicitada. ➤ Acta circunstanciada de 18 de junio⁴⁰, por el cual se desahoga el disco compacto aportado por el promovente, relacionado con las expresiones realizadas por Enrique Cárdenas, en el debate de los candidatos.
DOCUMENTALES PRIVADAS Dada la naturaleza de las presentes pruebas, se consideran como documentales privadas en relación con lo señalado en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), así como 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General.
➤ Escrito de 27 de abril⁴¹, firmado por el representante propietario del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo Local del <i>INE</i> en el estado de Puebla, por el que desahoga el requerimiento de información que le fue solicitado. ➤ Escrito de 28 de abril⁴², firmado por Enrique Cárdenas Sánchez, por el que proporciona la información que le fue requerida por la <i>autoridad instructora</i>. ➤ Escrito de 30 de abril⁴³, firmado por el representante propietario del <i>PAN</i> ante el Consejo Local del <i>INE</i> en el estado de Puebla, desahogando el requerimiento de información que le fue solicitado. ➤ Escrito de 3 de mayo⁴⁴, firmado por el representante propietario del <i>PRD</i> ante el Consejo Local del <i>INE</i> en el estado de Puebla, proporciona la información solicitada por la <i>autoridad instructora</i>. ➤ Impresión del escrito firmado por el representante legal de Twitter International Company (TIC)⁴⁵, por el desahoga el requerimiento de información que le fue solicitado. ➤ Impresión del escrito de 3 de mayo, firmado por el representante legal de Facebook Inc.⁴⁶, por el que proporciona la información solicitada, las constancias originales se encuentran de la foja 528 a

³⁹ Visible de la foja 584 a la 598 del Expediente.
⁴⁰ Visible a foja 662 a la 663 del Expediente.
⁴¹ Visible a foja 112 a la 116 del Expediente.
⁴² Visible a foja 117 a la 118 del Expediente.
⁴³ Visible a foja 119 a la 121 del Expediente.
⁴⁴ Visible a foja 190 del Expediente.
⁴⁵ Visible a foja 227 a la 229 del Expediente.
⁴⁶ Visible a foja 285 a la 287 del Expediente.

la 530 del Expediente.

- Escrito de 15 de mayo⁴⁷, signado por el representante propietario del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo Local del *INE* en el estado de Puebla, desahogando la información requerida.
- Escrito de 15 de mayo⁴⁸, signado por el representante propietario del *PRD* ante el Consejo Local del *INE* en el estado de Puebla, desahogando la información requerida.
- Escrito de 15 de mayo⁴⁹, signado por el representante propietario del *PAN* ante el Consejo Local del *INE* en el estado de Puebla, desahogando el requerimiento de información que le fue solicitado.
- Escrito de 16 de mayo⁵⁰, signado por Enrique Cárdenas Sánchez, por el que proporciona la información que le fue requerida por la *autoridad instructora*.
- Escrito de 11 de junio⁵¹, signado por el representante propietario del *PAN* ante el Consejo Local del *INE* en el estado de Puebla, desahogando el requerimiento de información que le fue solicitado.
- Escrito de 12 de junio⁵², signado por el representante propietario del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo Local del *INE* en el estado de Puebla, desahogando la información requerida.
- Escrito de 13 de junio⁵³, signado por Enrique Cárdenas Sánchez, por el que proporciona la información que le fue requerida por la *autoridad instructora*.
- Escrito de 12 de junio y anexos⁵⁴, signado por el representante propietario del *PRD* ante el Consejo Local del *INE* en el estado de Puebla, desahogando la información requerida.

III. III. PRUEBAS APORTADAS EN LA AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS.

Al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos el *PAN*, *PRD* y Enrique Cárdenas Sánchez, ofrecieron como prueba, las siguientes:

- Instrumental de actuaciones.
- La presuncional en su doble aspecto legal y humana.

⁴⁷ Visible a foja 346 del Expediente.

⁴⁸ Visible a foja 347 del Expediente.

⁴⁹ Visible a foja 348 a la 349 del Expediente.

⁵⁰ Visible a foja 351 a la 352 del Expediente.

⁵¹ Visible a foja 580 a la 581 del Expediente.

⁵² Visible a foja 582 a la 583 del Expediente.

⁵³ Visible a foja 644 del Expediente.

⁵⁴ Visible a foja 645 a la 650 del Expediente.