

SÍNTESIS VOTO PARTICULAR
SUP-REP-51/2019

RECURRENTE: MORENA
RESPONSABLE: SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

Tema: Obligación de identificar en la propaganda de radio y TV de las candidaturas comunes, que se trata de esa forma de participación.

Hechos

Denuncia por uso indebido de la pauta

29/ marzo/2019, MORENA presentó queja contra el PAN y su candidato a la gubernatura de Puebla, porque en su propaganda de radio y TV no identificaba que se trataba de una candidatura común.

Sentencia impugnada

8/mayo/2019, la Sala Especializada determinó que no existía la infracción, porque la normatividad federal o local no establecen la obligación de identificar que se participa en una candidatura común.

REP

11/mayo/2019, MORENA impugnó la sentencia de la Sala Especializada.

Decisión de la mayoría

Confirmar la sentencia impugnada, porque a las candidaturas comunes:

- Ni en la legislación federal, ni en la local se establece la obligación de que la propaganda de radio y TV de las candidaturas comunes se deba identificar ese carácter.
- La SCJN ha sostenido que las candidaturas comunes y las coaliciones son distintas en cuanto a que las coaliciones tienen una sola plataforma electoral y en las candidaturas comunes cada partido tiene la suya.
- Obligar a las candidaturas comunes a identificar ese carácter en sus promocionales podría generar confusión en el electorado respecto a la plataforma y propuestas de los partidos.
- Obligar a las candidaturas comunes a identificar ese carácter en sus promocionales implicaría restricción al derecho a la libre determinación de los partidos.

Razones del disenso

En la propaganda de radio y TV de las candidaturas comunes sí se debe identificar que se trata de esa forma de participación por lo siguiente:

- La decisión de confirmar la negativa de medidas cautelares no comprometió el criterio de fondo.
- La naturaleza de las candidaturas comunes y las coaliciones coincide en cuanto a que buscan postular a los mismos candidatos y tienen por objeto, obtener ventaja en la contienda electoral.
- La obligación de que las coaliciones identifiquen esa forma de participación en la contienda en sus promocionales de radio y TV, busca que la ciudadanía esté mejor informada, por ello debe aplicarse también a las candidaturas comunes.
- Que el legislador local no podría legislar en materia de radio y TV.
- La obligación de que las candidaturas identifiquen esa forma de participación en la contienda en sus promocionales de radio y TV no restringe su derecho de autoorganización de los partidos, ya que les no impide postular a los candidatos que consideren más adecuados, ni restringe su estrategia política.
- La obligación era previsible, ya que ese criterio sostuvo en la Sala Especializada en los SRE-PSC-77/2016 y, SRE-PSC-96/2016, el primero de los cuales fue confirmado, en su momento, por la Sala Superior.

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN EN FORMA CONJUNTA LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-51/2019¹

No compartimos la sentencia aprobada por la mayoría en el sentido de confirmar lo que resolvió la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-30/2019.

Desde nuestra perspectiva, lo procedente conforme a Derecho es **modificar** la sentencia de la Sala Regional Especializada a partir de que, si bien no hay una disposición normativa expresa a nivel federal o local para que los partidos políticos que formen una candidatura común identifiquen su forma de participación en los promocionales en radio y televisión que pauten, tal obligación sí existe o es posible desprenderla a partir de una interpretación sistemática, funcional y teleológica de las normas jurídicas aplicables.

La siguiente argumentación sustenta nuestro disenso en relación con lo que sostuvo la mayoría.

- **La decisión adoptada en las medidas cautelares no compromete el criterio de fondo**

Como parte de las denuncias primigenias presentadas por MORENA en contra de los promocionales en radio y televisión que ahora son objeto de análisis en el fondo, se solicitó la adopción de medidas cautelares y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró su improcedencia. En contra de esta decisión se interpuso y se resolvió el diverso recurso SUP-REP-30/2019.

Estimamos necesario hacer una mención en torno a lo resuelto en dicho expediente, ya que por unanimidad se confirmó la improcedencia de las medidas cautelares, a partir de que se declararon infundados los agravios relativos a la omisión de identificar en el promocional de televisión a los

¹ Elaboración a cargo de Javier Ortiz Flores, Alexandra Danielle Avena Koenigsberger, José Alberto Montes de Oca Sánchez y María Elvira Aispuro Barrantes.

partidos políticos que postulan la candidatura común y a la incongruencia entre el contenido auditivo y los subtítulos del material denuncia.

Respecto a la omisión, esta Sala Superior destacó que la responsable, en un análisis preliminar, consideró que no podía hacer extensiva a las candidaturas comunes, una obligación prevista para las coaliciones a fin de ordenar la adopción de medidas cautelares, **máxime que esas cuestiones corresponden al estudio de fondo de los procedimientos especiales sancionadores** y, por ende, no podían servir de sustento para ordenar la suspensión de los promocionales.

En ese caso, se determinó que, de un **análisis preliminar** de la normativa que rige en materia de propaganda a los procesos electorales locales de Puebla, así como de la modalidad de participación bajo candidaturas comunes que postulan los partidos políticos y **bajo la apariencia del buen derecho**, no se desprendía ninguna previsión expresa respecto a los elementos que debe contener la propaganda de campaña en radio y televisión en la que se promueva una candidatura común, que obligue a los partidos políticos que participan bajo esa modalidad, a identificar la calidad del candidato común señalando a todos los partidos políticos que lo postulan.

De esta forma, consideramos que, **mediante un examen preliminar**, no existía base jurídica alguna que, permitiera presumir una infracción al orden jurídico por no incluir algún elemento gráfico o sonoro en los mensajes de los partidos políticos que postulan a un candidato común, en el que se incluya una referencia a los partidos políticos que presentan esa postulación.

Asimismo, se razonó que "...ante la ausencia de contenido que pudiera contravenir alguna norma jurídica en que se regule ese tipo de propaganda, la autoridad responsable actuó correctamente, pues de haber concedido la medida cautelar, se habría excedido en la naturaleza y fines de esa atribución, al restringir la difusión de propaganda que, de manera preliminar, no trastoca alguna norma, bien o principio del orden jurídico".

También se señaló que MORENA reconoció en su demanda que el promocional sí contenía la mención expresa de que se promueve a un

candidato común, con independencia de la proporción del tiempo y tamaño de las letras empleadas para ello, y se señaló que dicha cuestión, en su caso, sería objeto de estudio al analizar el fondo de la controversia.

Respecto al tema de los subtítulos del promocional, se razonó que, de un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, se ajustaban a lo previsto en la normativa electoral.

La mención que hacemos es con el objeto de señalar que una decisión adoptada en los expedientes donde se resuelven medidas cautelares no compromete en ningún sentido, al pronunciamiento de fondo respectivo de las denuncias, tanto para la decisión que tome la Sala Regional Especializada, como para, de ser el caso, la impugnación de esa resolución ante la Sala Superior, ya que se trata de procedimientos jurisdiccionales con propósitos y finalidades distintas, y sus resoluciones son lógica y jurídicamente independientes entre sí².

Considerar que, al resolver un expediente de medida cautelar, el criterio adoptado es vinculante para resolver el fondo de los procedimientos sancionadores, implicaría prejuzgar sobre dichas controversias, de modo que no se podría adoptar una decisión distinta al sentido de lo resuelto cautelarmente en la sede jurisdiccional.

Por esa razón, en todos los expedientes en los que resolvemos sobre cautelares se incluye la consideración de que, se trata de un “**examen preliminar basado en la apariencia del buen derecho**” con el objeto de no prejuzgar sobre el fondo de los procedimientos sancionadores³.

En cuanto al tema, se invoca como criterio orientador el contenido en la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes⁴:

² Hay casos en los que la Sala Superior resolvió en un primer momento conceder cautelares, pero en el fondo se dijo que no había infracción, por ejemplo, véase el SUP-RAP-482/2012 y su acumulado.

³ Por ejemplo, en el SUP-REP-101/2017, se razonó que, en un análisis de apariencia del buen derecho, no era dable hacer extensivo el contenido normativo del artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, a efecto de ordenar la adopción de medidas cautelares, ya que ello correspondería a un análisis de fondo.

⁴ P./J. 15/96, página 16, Tomo III, abril de 1996, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.

La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

- Naturaleza jurídica de las candidaturas comunes y de las coaliciones

No coincidimos con la forma de abordar el estudio relativo a las diferencias entre las candidaturas comunes y las coaliciones. Si bien coincidimos en que estas instituciones son distintas en cuanto a sus particularidades, lo cierto es que su naturaleza jurídica es la misma.

En particular, nos separamos de la forma de aproximación a este litigio constitucional que realiza la decisión mayoritaria. Las diferencias que existen entre ambas formas asociativas (coalición y candidatura común) no pueden hacer que perdamos de vista sus propósitos y finalidades comunes que ambas instituciones comparten en la obtención del poder político. Es necesario ir más allá de una mera interpretación gramatical o literal del

marco jurídico aplicable, a fin de identificar y comprender las razones subyacentes y los principios y valores constitucionales que se protegen, mediante una interpretación sistemática, funcional y teleológica del artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos. Ello nos permitirá mostrar que hay razones suficientes de orden constitucional para sostener que la exigencia de que se trata —por razones de simetría— es igualmente aplicable tanto a las coaliciones como a las candidaturas comunes.

En la reforma electoral de 2014, se dispuso en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f) que la ley general debía regular, entre otros aspectos, la participación de los partidos políticos mediante un sistema de coaliciones.

En concordancia con el texto constitucional, la Ley General de Partidos Políticos estableció, en el título noveno, capítulo II, el régimen jurídico el que se deben sujetar las coaliciones.

En el artículo 23, párrafo 1, de la citada ley se prevé, como un derecho de los partidos políticos, la posibilidad de formar coaliciones.

El artículo 85, párrafo 2, del mencionado ordenamiento, establece que “los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos [...], siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley”.

Primero, a manera de definición, se ha considerado que las coaliciones y las candidaturas comunes son formas de participación política con fines electorales, mediante las cuales dos o más partidos políticos deciden postular a los mismos candidatos. Ambas figuras son formas de asociación o alianza política-electoral en las que los partidos políticos, en el ejercicio de sus derechos asociativos y de autoorganización, deciden participar porque dicha alianza les genera algún beneficio electoral.

Así, las coaliciones se traducen en acuerdos entre partidos políticos respecto a la postulación conjunta y como unidad, de un número determinado de candidaturas en el marco de un proceso electoral.

En la conformación de coaliciones hay, en principio, una mancomunidad ideológica y política, más allá de los postulados propios de cada partido

SUP-REP-51/2019

político. Estos acuerdan suscribir un convenio que contiene coincidencias (aunque sean mínimas) en ciertos temas de interés general que todos los integrantes de la coalición habrán de postular.

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

Ahora, tal y como se menciona en la sentencia aprobada por la mayoría, cada una de estas figuras es distinta y tiene sus particularidades. Por ejemplo, la coalición implica que los partidos políticos coaligados actúan como un ente en lo individual, mientras que en una candidatura común los partidos políticos mantienen su individualidad, simplemente comparten candidatura.

Por eso mismo, en las coaliciones la plataforma electoral es la misma, mientras que en la candidatura común cada partido político mantiene su propia plataforma y, por tanto, la candidatura común representa a las distintas plataformas de cada partido político. Precisamente estas diferencias ameritan tratamientos distintos en cuanto a las prerrogativas y la forma en cómo se distribuyen.

Además, entre las diferencias importantes de ambas formas de alianza partidista se destaca que las coaliciones están reguladas por el legislador federal, mientras que las candidaturas comunes están reservadas para las entidades federativas, en el uso de su libertad configurativa.

No compartimos la pertinencia para el caso concreto de una de las premisas iniciales del criterio mayoritario en cuanto a que ambas formas de alianza tienen una naturaleza radicalmente distinta pues, a nuestro juicio, su naturaleza jurídica no es relevante y sí lo es que sus objetivos generales son los mismos, y comparten su deber de informar al electorado.

Debido a esto último, consideramos que existe un núcleo de obligaciones que ambas formas de alianza partidista deben cumplir o, dicho en otras palabras, que los partidos políticos que las conforman deben observar.

Así, en efecto, coincidimos en que derivado de las diferencias entre cada una de estas formas de alianza existen discrepancias en cuanto a sus

obligaciones, como por ejemplo en temas de responsabilidad en caso de infracciones a la normativa electoral. Sin embargo, a pesar de estas diferencias que se explican debido a las especificidades de cada figura, lo cierto es que en tanto que son formas de alianza partidista con fines electorales, comparten ciertas obligaciones frente a la ciudadanía y, concretamente, frente al electorado. El artículo 91, numeral 4, de la Ley de Partidos establece que “los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje”. Esto quiere decir que cuando las coaliciones hagan uso de sus tiempos en radio y televisión deben acompañar los promocionales con una leyenda o cintillo que identifique la forma de participación de esa candidatura -es decir, coalición- así como el partido responsable del mensaje.

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

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

A nuestro juicio, la obligación aquí analizada busca promover, propiciar y ofrecer condiciones favorables para que la ciudadanía pueda informarse de manera adecuada, lo que implica que los partidos políticos sean transparentes en cuanto a la forma en la que van a participar en los procesos electorales en curso. Por este motivo, consideramos que esa

SUP-REP-51/2019

obligación no es meramente formal, sino que protege principios y valores constitucionales, como el voto libre, razonado e informado

Por ello, y debido a que consideramos que la naturaleza jurídica de las candidaturas comunes y coaliciones es sustancialmente la misma, así como los objetivos generales que buscan, es que consideramos que esta obligación es exigible también al caso de las candidaturas comunes, conforme a nuestro ordenamiento electoral.

Por ejemplo, al resolver el juicio de revisión constitucional 24 de 2018 esta Sala Superior estimó que los partidos políticos que decidan postular la totalidad de cargos para un tipo de elección mediante la figura de la candidatura común les resulta aplicable el principio de uniformidad, el cual se encuentra previsto para las coaliciones.

Expresamente la Sala Superior consideró que "...tomando en cuenta la similitud en la forma de participación entre los partidos políticos que en el caso integran la coalición para postular candidatos a gobernador y candidaturas comunes en la elección de diputados locales e integrantes de ayuntamientos, les resulta aplicable el principio de uniformidad. Por lo que éstas no pueden estar conformadas por partidos diversos."

Por identidad de razón, tomando en cuenta las similitudes que existen entre las candidaturas comunes y coaliciones, en la forma en que están participan en el proceso electoral, postulado un mismo candidato, aparecer cada quien, con su emblema en la boleta, el cómputo de los votos se realiza de forma similar al de las coaliciones, es evidente que deben aplicar la regla prevista en el artículo 94, párrafo 4 de la Ley General de Partidos.

En este sentido obligar a los partidos políticos a señalar que contienden en candidatura común y los partidos que la conforman no implica desconocer la naturaleza de ambas formas de asociación, sino que, por el contrario, reconoce su naturaleza y esencia, y los elementos comunes que las unen.

El hecho de que en las candidaturas comunes no se requiera la firma de un convenio, o bien que cada partido conserve sus prerrogativas en radio y televisión, no son elementos suficientes para estimar que la obligación prevista en el artículo 91, párrafo 4, no les es aplicable, esto es así, porque

se insiste, no todas las obligaciones pueden ser extrapoladas a ambas figuras, sino que, en cada caso se debe analizar la naturaleza y finalidad de cada obligación y determinar, conforme a los valores que tutela si estas resultan aplicables a ambas figuras.

Principalmente, nuestro argumento reside en que no encontramos un motivo que justifique que esta forma de alianza partidista y, concretamente, que los partidos que la integran evadan la obligación y el compromiso de contribuir y ofrecer las mejores condiciones para que la ciudadanía pueda hacerse de una opinión informada y, en ese sentido, emita su voto.

Advertimos, además, la existencia de razones adicionales que confirman que si esta obligación está prevista de forma expresa para el caso de las coaliciones, entonces también es exigible para el caso de las candidaturas comunes.

- Una candidatura común representa las distintas plataformas electorales de los partidos que la conforman. Derivado de esta especificación, consideramos que resulta necesario que un candidato común se identifique como tal en los spots de radio y televisión que emite, porque existe el deber de informar a la ciudadanía que esa candidatura representa no únicamente a la plataforma electoral del partido que emite el mensaje, sino a los demás partidos que integran la candidatura común.

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

De esta manera, una ciudadana que se adscribe a cierta línea ideológica y que, por tanto, se siente identificada con un partido político en concreto, debe saber que la candidatura que apoya su partido también representa otras plataformas políticas que pueden ser diametralmente opuestas a la que ella adopta. De ahí que, a nuestro juicio, resulta relevante que los partidos políticos que forman una candidatura común así lo informen claramente en los promocionales de radio y televisión que pauten.

Por este motivo, no coincidimos con el criterio de la mayoría en cuanto a que, hacer exigible esta obligación a los partidos políticos que forman parte de una candidatura común generaría una incongruencia con la naturaleza de la figura, porque sujetaría a los partidos políticos a hacer propias posturas ideológicas ajenas.

La obligación jurídica exigible a los partidos que formen una candidatura común responde a la necesidad de informar a la ciudadanía y al electorado sobre una decisión que los partidos políticos, en el ejercicio de sus derechos de asociación y de autoorganización, ya decidieron. Es natural suponer que al haber adoptado esta decisión los partidos políticos ya valoraron y asumieron la posibilidad de que se les identifique con una línea ideológica opuesta a la suya, sin que sea admisible exentarlos de una obligación de informar y comunicar adecuadamente sus estrategias políticas y de alianzas, simplemente por cómo se les pueda llegar a identificar en términos ideológicos, o porque implicaría que los partidos políticos integrantes de la candidatura común asuman plataformas ideológicas distintas a las suyas.

- La necesidad de generar mejores vínculos de representación. La representación puede verse como un contrato que comprende el intercambio de derechos políticos, especialmente, la transferencia del derecho de participar directamente. Por lo que, si en los promocionales de un candidato no se señalan los partidos que forman la candidatura común, la ciudadanía tendrá poca información y certeza sobre las posiciones de política que siguen sus representantes y, por tanto, habrá una mayor fragilidad en el vínculo representativo.

Un sistema representativo es más que el hecho de tener sistemas electorales o sistemas de partidos. La información es un componente crucial que los representantes en un gobierno indirecto o representativo tienen que proveer, pues en un sistema que se basa en la mediación, todos los aportes se reciben en forma de información elaborada o digerida, es decir, casi nada es de primera mano o cara a cara. Por lo tanto, sí les es exigible a los partidos políticos que participen, que generen y propicien una mayor información sobre las plataformas políticas de las candidaturas o de los

representantes, para que así estén en sintonía con un gobierno representativo⁵.

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

Ahora, es cierto que, en la legislación estatal, no hay disposición normativa expresa que prevea expresamente la obligación para las candidaturas comunes, de forma que el criterio mayoritario sostiene que tal deber no le es exigible a esta forma de asociación. Sin embargo, bajo una interpretación teleológica, sistemática y funcional de las disposiciones legales aplicables y, concretamente, de los fines que busca la obligación que ahora se analiza, es nuestro criterio que esta obligación sí es exigible por la Ley General de Partidos Políticos, a las candidaturas comunes y que, además, sí es previsible.

- Parámetros interpretativos del legislador

Disentimos de las consideraciones de la sentencia, en cuanto a que el legislador local deliberadamente excluyó a la candidatura común de esta obligación, por lo siguiente.

En primer lugar, consideramos importante destacar que se trata de legisladores distintos. En el caso de la coalición, ésta solo puede ser objeto de regulación por el legislador federal en atención al artículo 41 constitucional y a los criterios del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su lado, las candidaturas comunes están reservadas para que el legislador local ejerza su facultad e instrumente lo que corresponda. De esta forma, no es válido sostener que un mismo legislador instrumentó dos regímenes distintos para cada caso.

⁵ Landemore, Helene. (2007) "Is representative democracy really democratic?" Interview of Bernard Manin and Nadia Urbinati. New York.

SUP-REP-51/2019

En segundo lugar, el legislador local, que es el órgano facultado para regular lo concerniente a las candidaturas comunes, no puede legislar válidamente en materia de radio y televisión⁶. Por ello, no es posible sostener en los términos del criterio mayoritario, que el órgano parlamentario estatal estaba en posibilidad de obligar a las candidaturas comunes en esta materia.

Inclusive, en el criterio mayoritario se establece que, para definir la interpretación y alcance de alguna forma asociativa, no hay que acudir solo a su simple denominación, sino a sus propósitos o finalidades, en consecuencia, nuestra postura consiste en hacer una interpretación sistemática, funcional y teleológica de la legislación tanto federal como local, para concluir que la obligación impuesta a las coaliciones también es exigible a las candidaturas en común.

La afirmación que se expresa en el criterio mayoritario relativa a que la pretensión del recurrente de trasladar la obligación de mérito para las candidaturas comunes es una restricción al ejercicio de los derechos de libre determinación y participación en los procesos electorales, no es jurídicamente válida porque, además de que se basa en el hecho de que el legislador local no lo contempló, parte de la premisa no demostrada de que la obligación dirigida a las coaliciones es restrictiva de tales derechos. En todo caso, se trata de derechos de los partidos políticos a constituir formas asociativas, no directamente de derechos humanos de los afiliados o militantes.

En cambio, los derechos que a nuestro parecer sí están verdaderamente inmersos en la presente problemática, son el del voto informado en favor de la ciudadanía y el de la igualdad de la comunicación de las ofertas políticas para sufragar debidamente, lo cual, a partir de la interpretación que sostenemos la minoría, de ningún modo puede ser considerada como restrictiva, si no, que, por el contrario, pretende optimizar esos derechos humanos fundamentales de participación política.

De conformidad con lo señalado en los artículos 35, fracción I, 41 y 116 de la Norma Fundamental, la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo,

⁶ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 125/2008 y 36/2015.

federal y local, se realiza mediante voto popular, en elecciones libres, auténticas y periódicas.

El ejercicio del poder público es una decisión soberana que se expresa mediante el ejercicio del sufragio; el cual debe cumplir con determinadas calidades que permitan asegurar que el voto es una verdadera y real expresión de la voluntad popular.

En el caso, es relevante la libertad del sufragio, que implica que sea ejercido por parte de los ciudadanos, sin ningún tipo de presión o coacción. El elector acude a las urnas sin ningún tipo de control para emitir su voto en el sentido que mejor convenga a sus intereses.

Para que el voto pueda ser efectivamente libre se hace necesario que este sea informado, es decir, que la voluntad del elector se defina por la información y postulados que le provean los partidos político y candidatos.

Por ello, la legislación electoral prevé que los partidos cuenten con una plataforma política, con líneas de acción, declaración de principios, entre otros, ya que esta es información que sirve al ciudadano para definir cuál es la opción política que mejor convienen a sus intereses, a su visión de las cosas o su filosofía de vida.

De la misma forma, para contribuir al ejercicio de un voto informado, la Constitución garantiza que los partidos políticos y sus candidatos, tengan acceso a los medios de comunicación social, pues dada su relevancia y penetración estos se traducen en uno de los elementos de difusión de las ideas más adecuados y relevantes, por medios de los cuales los ciudadanos y, la población en general, conozcan cuáles son los compromisos que adquieren los partidos, coaliciones o candidaturas comunes y sus candidatos.

Bajo estas condiciones, la necesidad de que los ciudadanos puedan identificar, que la propaganda de un candidato determinado corresponde a una coalición o candidatura común tiene como finalidad cumplir con el principio de libertad del voto y que este tenga un carácter informado.

SUP-REP-51/2019

Esto es así, porque la voluntad de elector puede verse influida, e incluso modificada, dependiendo de la forma en que un partido participe en la contienda electoral.

La experiencia cotidiana nos dice que los electores definen su voto por los postulados e ideología de cada partido, en el caso de las coaliciones al establecer una plataforma política en común el ciudadano puede analizar si esa base común es conforme con sus intereses.

No debe perderse que como parte de la negociación para aprobar una coalición los partidos, en muchos casos, aceptan un base ideológica mínima sustancial, es decir, tienen que admitir dejar de lado algunos de sus postulados.

De ahí que el legislador consideró relevante que los electores tuvieran plena certeza de quiénes la integran.

En esta lógica, dada la similitud que priva entre las candidaturas comunes y las coaliciones, también es necesario que los electores conozcan los partidos que las conforman, máxime si sus integrantes no postulan una política común, es decir, contrariamente a lo que se pueda considerar, esta situación es aún más relevante, ya que, al no tener una plataforma común, los electores deben discernir sobre esa concurrencia de partidos que pueden postular ideologías distintas e, incluso contradictorias.

De ahí, es muy importante que los electores conozcan con precisión quienes conforman la candidatura común, porque se puede dar el caso que los electores puedan orientar su voto, dependiendo de quiénes la integran, pueden no votar por un candidato, si consideran que los partidos políticos postulan ideologías incompatibles, pueden no votar por esa opción, hacerlo por otra e incluso anular su voto.

En muchos casos los electores votan de manera distinta cuando un partido participa de manera individual que, en conjunto con otros partidos, puede darse el caso que los electores consideren que la asociación de dos o más partidos es contraria a sus principios ideológicos, lo que sin duda puede alterar el sentido del sufragio.

Incluso, es posible afirmar que tratándose de una candidatura común, sea aún más relevante que los electores conozcan que un candidato es postulado bajo esta forma de asociación, ya que, como se dijo con anterioridad, a diferencia de la coalición, en la candidatura común no existe la necesidad de suscribir una plataforma política única.

Esto contribuye al cumplimiento del principio de certeza que rige los procesos electorales, ya que el elector debe tener total y absoluto conocimiento de la conformación de una candidatura en común,

Al no tener una misma plataforma, que concilie los intereses y postulados diversos de cada partido, el ciudadano debe discernir con claridad si esa forma de postulación es conforme a sus intereses.

- Restricción a la libertad de autoorganización de los partidos políticos.

Se considera que establecer esta obligación a cargo de los partidos no implica una restricción a su derecho de autoorganización, esto es así, pues este requerimiento no impide a los partidos postular a los candidatos que consideren más adecuados, tampoco implica una restricción en su estrategia política.

Los partidos conservan sus prerrogativas, el derecho a hacer uso de los tiempos en radio y televisión, en general, los partidos pueden contender adecuadamente en el proceso electoral.

Esta obligación no resulta desproporcionada o irracional, porque no trasciende a la forma en que los partidos desarrollan sus actividades de campaña, ya que únicamente tiene un carácter instrumental para garantizar los principios constitucionales que han quedado señalados, fundamentalmente el derecho de los electores a emitir un voto informado.

Lo anterior tiene por objeto, precisamente tutelar los derechos de la ciudadanía el conocer con presión cuáles son las condiciones en que un candidato es postulado por diversos partidos políticos.

De la misma forma, esto representa un beneficio para los propios partidos políticos, ya que permite que los ciudadanos puedan emitir su voto de manera individual por alguna de las fuerzas políticas postulantes, incluso

evitar una posible anulación del voto, porque este pueda ser emitido de manera incorrecta.

- **La obligación era previsible**

Consideramos que era posible exigir esta obligación a los partidos que integran la candidatura común porque **sí es previsible**, aun y cuando no se encuentre disposición normativa expresa en la legislación local.

Esta Sala Superior ya ha sostenido que, en los procedimientos sancionadores administrativos, es exigible que se cumpla con el principio de taxatividad admitiendo modulaciones. Este principio tiene la función de garantizar a las personas certeza jurídica sobre la existencia de conductas punibles, esto es, se busca asegurar cierto grado de previsibilidad sobre acciones u omisiones que son consideradas irregulares y, en consecuencia, merecedoras de una sanción.

Así, es válido modular el principio de tipicidad estricto en el campo electoral y, para ello, es suficiente que la autoridad o el operador jurídico ajuste su actuación al principio de legalidad previsto en un marco legal administrativo-sancionador. De esta forma, se considera que no es necesario que exista una obligación de forma expresa, sino que es suficiente que ésta se pueda prever de una interpretación de los fines y los principios que se protegen en el derecho sancionador electoral para desprender la obligación implícita.

En el caso, consideramos que esta obligación sí era previsible, por varios motivos. El primero, es que precisamente por lo desarrollado en el apartado anterior, esto es, que la obligación no es meramente formal y busca proteger fines y valores constitucionales, consideramos que era previsible su exigibilidad para el caso de las candidaturas comunes.

En segundo lugar, advertimos que este criterio ya lo había sostenido la Sala Especializada en las sentencias SRE-PSC-77/2016 y SRE- PSC-96/2016 en donde se consideró que existía la obligación de los partidos que participaban en candidaturas comunes de identificar esta situación en sus promocionales de radio y televisión.

En efecto, esa Sala razonó que los partidos políticos que forman una candidatura común tienen la obligación, en los mismos términos que la

tienen las coaliciones, de identificar esta situación en sus promocionales; criterio que fue confirmado por esta Sala Superior en el SUP-REP-141/2016⁷.

Además, de entre los razonamientos que llevaron a la Sala Especializada en esos precedentes a considerar que dicha obligación era trasladable para el caso de candidaturas comunes, estaba el hecho de que el Comité de Radio y Televisión del INE había emitido un acuerdo por medio del cual equiparó a la candidatura común con una coalición total y, por tanto, les era aplicable lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley de Partidos. Esto es, la obligación de identificarse como candidatura común en sus promocionales.

Además, en el caso de los precedentes antes mencionados consideramos que resulta relevante destacar que el partido denunciado en ambos casos era el PAN, esto es, el mismo partido que se denuncia. De forma que, para el caso concreto, esta obligación resultaba previsible para el partido.

Finalmente, consideramos que tan era previsible esta obligación que los partidos políticos que forman la candidatura común de Enrique Cárdenas cumplieron con ella. Concretamente, en el caso del promocional denunciado, se advierte que el PAN sí fijó la leyenda de “candidato común a gobernador” que, si bien, resulta difícil de identificar debido a su tamaño y a que está posicionada de forma horizontal, lo cierto es que se advierte la voluntad del partido de cumplir con esta obligación, lo que afirma que la misma era previsible.

Por su lado, resulta relevante también destacar que los otros dos partidos políticos integrantes de la candidatura común (PRD y MC) cumplieron con dicho requisito ya que, de sus promocionales pautados en televisión se advierte que se identifica la forma de participación y los integrantes de la candidatura común.

Por ello, y dado que los partidos políticos que conformaron la candidatura común cumplieron con la obligación prevista en el artículo 91 de la Ley de

⁷ El criterio emitido por la Sala Especializada se confirmó debido a que los agravios de la parte recurrente se calificaron como inoperantes. Por tanto, la Sala Superior no confirmó el criterio de fondo relativo a trasladar la obligación de las coaliciones a las candidaturas comunes. Sin embargo, consideramos que estos precedentes contribuyen y son un elemento más para considerar que la obligación sí era previsible.

SUP-REP-51/2019

Partidos, confirmamos que esta obligación sí era previsible aun y cuando no estuviera reconocida de forma expresa.

En el caso, el Partido Acción Nacional cumplió con la obligación de informar que Enrique Cárdenas es candidato común a la gubernatura de Puebla, a pesar de que el mensaje es poco visible y omite especificar a los partidos integrantes de la candidatura. Lo destacable para nuestra postura, es que el propio denunciado se ajustó a la obligación dirigida a la figura de las coaliciones.

Esto nos lleva a corroborar que la obligación sí es posible desprenderla de una interpretación adecuada del marco jurídico aplicable y, al haber sido observada por el denunciado no corresponde imponer algún tipo de sanción. Más aún, porque derivado de que los otros partidos que integran la candidatura común sí cumplieron adecuadamente con la obligación, consideramos que no se generó confusión o falta de información al electorado, por lo que no se justificaría imponer alguna sanción.

No obstante, como advertimos que se trata de una obligación que busca optimizar el derecho del electorado a un voto informado, estimamos que para dar plena certeza en futuros procesos electorales estatales es necesario ordenarle a la autoridad competente, esto es, al Instituto Nacional Electoral, que instrumente tal obligación en el Reglamento de Radio y Televisión.

En atención a los razonamientos que expresamos, emitimos el presente voto particular.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

SUP-REP-51/2019

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN