



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-737/2021

RECURRENTE: FRANCISCO ARTURO
FEDERICO ÁVILA ANAYA

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON
SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN¹.

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: FERNANDO ANSELMO
ESPAÑA GARCÍA Y JORGE RAYMUNDO
GALLARDO

Ciudad de México, a dieciséis de junio de dos mil veintiuno².

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ dicta sentencia en el sentido de **a) revocar parcialmente** la aprobada en el juicio electoral SM-JE-127/2021, por la Sala Monterrey, únicamente en lo que fue materia de impugnación y, **b) desestimar** el planteamiento de inconstitucionalidad respecto al artículo 162 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes⁴.

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral local. El tres de noviembre de dos mil veinte inició el proceso electoral para renovar, entre otros, la Presidencia Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes.

2. Denuncia. Con motivo de la colocación de espectaculares del candidato de la *Coalición Juntos Haremos Historia en Aguascalientes*⁵ a la Presidencia Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes, Francisco Arturo

¹ En adelante Sala Monterrey, Sala Regional o Sala responsable.

² En lo subsecuente todas las fechas se refieren a dos mil veintiuno, salvo referencia en contrario.

³ En lo sucesivo TEPJF.

⁴ En lo posterior, Código local.

⁵ Integrada por los partidos Morena, PT y PANAL. En adelante Coalición.

SUP-REC-737/2021

Federico Ávila Anaya, el cuatro de mayo, el Partido Acción Nacional⁶ lo denunció por la vulneración a las normas de propaganda, por colocar espectaculares sin identificar la coalición que lo postuló, asimismo, denunció a la referida coalición por *culpa in vigilando*.

3. Sentencia local. El dieciocho de mayo, previa instrucción por parte de la Comisión Estatal Electoral de Aguascalientes, el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes⁷ dictó resolución en el procedimiento especial sancionador TEEA-PES-033/2021, en la que determinó la existencia de la infracción por colocar tres espectaculares sin incluir la identificación de la Coalición y multó a los denunciados con ochocientos noventa y seis pesos 00/100 M.N.

4. Juicio federal. El veinte de mayo, el hoy recurrente presentó demanda para promover juicio electoral, a fin de controvertir la resolución referida en el punto que antecede.

5. Sentencia impugnada. El pasado dos de junio, la Sala Monterrey emitió sentencia en el expediente SM-JE-127/2021, en la que modificó la determinación del Tribunal Local.

6. Recurso de reconsideración. Inconforme con la resolución citada en el párrafo anterior, el cinco de junio, el recurrente presentó demanda de recurso de reconsideración ante la Sala Monterrey, quien, en su oportunidad, la remitió a esta Sala Superior.

7. Turno. Al recibir las constancias en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, la Presidencia ordenó integrar el expediente **SUP-REC-737/2021** y turnarlos a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

8. Radicación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó en su ponencia el expediente.

⁶ En adelante, PAN.

⁷ En lo subsecuente, Tribunal Local.



RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto contra una sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey, cuya competencia para resolverlo le corresponde en forma exclusiva⁸.

SEGUNDA. Justificación para resolver en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁹ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta; en ese sentido, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El recurso de reconsideración cumple con los requisitos generales y especial de procedibilidad¹⁰.

1. Requisitos generales

a. Forma. En el escrito de demanda se precisó la autoridad responsable, resolución impugnada, hechos, motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa.

⁸ Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución general); 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b) y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios). Al respecto, cabe precisar que de conformidad con lo señalado en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide, entre otras, a Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio, los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio, por lo que, en el caso, las normas aplicables son las de la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

⁹ ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 8/2020, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte, en vigor a partir del día siguiente.

¹⁰ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 2, inciso a), 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, 62, párrafo 1, inciso a), 63, 65, 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.

SUP-REC-737/2021

b. Oportunidad. El recurso se interpuso en el plazo de tres días, porque la sentencia controvertida se dictó el dos de junio y la demanda se presentó el cinco siguiente, de ahí que sea notoria su oportunidad.

c. Legitimación y personería. La parte recurrente está legitimada por ser el candidato que fue denunciado y sancionado en el procedimiento administrativo sancionador, así como actor en el juicio electoral.

d. Interés jurídico. La parte recurrente tiene interés jurídico porque refiere que controvertió la constitucionalidad de la norma que sirvió de base para imponerle una sanción por considerar que la incumplió y la Sala calificó de ineficaz su alegación.

e. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la sentencia impugnada.

2. Requisito especial. El artículo 61, inciso b), de la Ley de Medios prevé que el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en las que se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución general¹¹.

Esta hipótesis de procedencia ha sido materia de análisis y se ha ampliado mediante sentencias y criterios jurisprudenciales.

En ese sentido, el recurso de reconsideración también procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en las que haya omitido el estudio o se declaren inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de una norma electoral¹²

En el presente caso se cumple con dicho requisito, en tanto que el ahora recurrente alegó la inconstitucionalidad del artículo 162 del Código local, pero su agravio fue declarado de ineficaz por considerar que en realidad no

¹¹ Artículo 61, fracción II, de la Ley de Medios.

¹² Jurisprudencia 10/2011, cuyo rubro es RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://bit.ly/2CYUly3>.



planteaba una confrontación con lo que dispone la Constitución, sino que lo hacía depender de que éste no está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹³, lo cual implicaba un análisis de la validez de la norma local, habida cuenta de que si bien alegaba que se restringía la libertad de expresión, únicamente lo hacía de manera genérica, sin argumentar ni confrontar directamente con un precepto constitucional.

Al respecto, el actor alega que en la instancia regional controvertió la inconstitucional del artículo 162 del Código local, porque violaba sus derechos humanos solicitando el ejercicio de un test de proporcionalidad a fin de advertir que no perseguía un fin constitucionalmente válido, ni resultaba necesaria.

En ese sentido, se actualiza el requisito especial de procedencia, en tanto que subsiste un tema de constitucionalidad, en tanto que la Sala Monterrey declaró ineficaz los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de una norma electoral y el actor alega que dicha calificación fue incorrecta.

CUARTA. Síntesis de la resolución reclamada y de los agravios. Con la finalidad de exponer la controversia, se sintetiza la sentencia impugnada y los conceptos de agravios formulados a esta Sala.

1. Sentencia impugnada

La controversia se relaciona con la multa impuesta al recurrente con motivo de la colocación de espectaculares para promocionar su candidatura a la Presidencia Municipal de Aguascalientes, precisando únicamente al partido Morena, pero sin identificar la Coalición que lo registró como candidato.

La Sala Regional al analizar los motivos de disenso formulados por el entonces actor, consideró:

- 1)** El actor sí fue sancionado por la misma conducta por la que fue emplazado, es decir, por identificarse de forma individual con Morena y no por la Coalición, ello con independencia del precepto que se

¹³ En adelante, Ley General.

SUP-REC-737/2021

haya citado al momento del emplazamiento, en tanto que ambos preceptos —Ley General y Código local— prevén una regla similar.

2) Consideró válida la norma local que establece la sanción ya que existe la norma que prevé la obligación de que en la propaganda difundida durante la campaña electoral debe contener una identificación precisa de la coalición que lo registró, lo cual se encuentra dentro de la libertad configurativa legislativa que tienen las entidades federativas, con independencia de lo que prevea la Ley General.

También consideró que, con independencia de lo establecido en el convenio de coalición y la normativa partidista, éstos debían ajustarse a la legislación.

En cuanto a la inconstitucionalidad de la norma, consideró que era ineficaz el motivo de disenso, porque en realidad no planteaba una confrontación con lo dispuesto en la Constitución, sino que lo hacía depender de que la obligación no estaba prevista en la Ley General y su alegación relativa a la restricción a la libertad de expresión resulta genérica, ya que tampoco confrontaba directamente algún precepto constitucional.

3) Finalmente, consideró que le asistía la razón en cuanto a la incorrecta individualización de la sanción al considerarlo reincidente, ello, en tanto que para ello resultaba necesario que hubiese sancionado en sentencia firme lo que no acontecía en el caso.

2. Síntesis de demanda

El recurrente se duele de lo resuelto en la sentencia reclamada con base en lo siguiente:

- La Sala Regional niega el acceso a la justicia y viola los principios de exhaustividad, congruencia y tutela judicial al no analizar el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 162 del Código local, pues parte de una premisa incorrecta al considerar que únicamente combatía el precepto en cuanto a la obligación de incluir



los emblemas de los partidos que integran la coalición; sin embargo, lo que se combatió fue la inconstitucionalidad de la norma que lo obliga a colocar en la propaganda electoral la identificación precisa de la Coalición que ha registrado al candidato.

- El aspecto de constitucionalidad que cuestionó fue que la norma limita de manera injustificada y desproporcional su libertad de expresión en materia política, al no permitir en la propaganda electoral impresa la colocación de un solo emblema de un solo partido político, en específico, alegó que dicha porción normativa que obliga a colocar el nombre de la coalición, sin que sea optativo colocar el emblema únicamente de un partido político, resulta una medida inadecuada, innecesaria y desproporcional.

- Solicitó realizar un test de proporcionalidad, ya que a su consideración la restricción no persigue una finalidad constitucionalmente legítima, ya que al momento de la votación, se vota de forma individual como aparecen los partidos en la boleta electoral.

- La Sala no debió prejuzgar y desestimar sus agravios porque implica un sobreseimiento sin dar una respuesta puntual a sus planteamientos.

- Manifiesta que también señaló argumentos de por qué la norma es contraria a la Ley General y al convenio de la Coalición.

- Precisa que obraban en autos pruebas que permitían advertir que no era necesaria la identificación de la coalición que lo postulaba.

QUINTA. Estudio de Fondo

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** inmediata de la parte actora es que se **revoque** la resolución reclamada mientras que su pretensión final es que se determine la inconstitucionalidad del artículo 162 del Código local y, por consecuencia, se deje sin efectos la sanción impuesta en el procedimiento administrativo sancionador.

SUP-REC-737/2021

La **causa de pedir** se basa en que a su consideración la Sala Monterrey calificó incorrectamente que su agravio de constitucionalidad era ineficaz y, en el fondo, alega que el artículo impugnado resulta desproporcional.

La **cuestión por resolver** consiste en determinar si fue correcta la calificación de ineficacia realizada por la Sala Regional y, en su caso, analizar la proporcionalidad del artículo 162 del Código local en relación con los derechos humanos, específicamente, con la libertad de expresión en materia política.

En cuanto a la **metodología** de estudio en la presente sentencia se analizará si fue correcta la calificación de ineficacia de la Sala Monterrey y, sólo en caso de resultar fundado, se analizaría de manera conjunta los agravios vinculados con la inconstitucionalidad de la norma, pues únicamente de resultar fundada su alegación, se estaría en condiciones de efectuar el análisis de los restantes motivos de inconformidad que se hagan depender de los mencionados planteamientos.

El análisis conjunto de los agravios atiende a que se encuentran estrechamente vinculados, habida cuenta de que ello no genera perjuicio alguno a la parte actora, porque la forma como los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que se omita el estudio de alguno de ellos¹⁴.

Finalmente, cabe precisar que con independencia del resultado, no será motivo de análisis las manifestaciones relativas a que la norma resulta contraria a lo establecido en la Ley General, al convenio de Coalición o a la valoración de pruebas, en tanto que versan sobre cuestiones de mera legalidad, por lo que resultarían inoperantes, ya que la finalidad del recurso de reconsideración es revisar, entre otras cuestiones, el control de constitucionalidad que, en su caso, llevó o debió llevar a cabo la Sala Regional.

2. Decisión de la Sala Superior

¹⁴ Jurisprudencia 4/2000, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



La Sala Superior determina que es **fundado** el agravio relativo a que fue incorrecta la calificación de ineficaz del agravio planteado por el recurrente, ya que solicitó un análisis de constitucionalidad de la norma por considerar que el precepto no perseguía un fin constitucionalmente válido ni era necesaria, ello en relación con la libertad de expresión en materia política-electoral del entonces promovente.

Sin embargo, en el fondo, **no le asiste la razón al recurrente**, en tanto que contrario a lo que señala, de su análisis se advierte que la norma es proporcional y, por ende, constitucional.

3. Análisis de los agravios.

3.1. Fue incorrecta la calificación de ineficacia del agravio planteado en la instancia regional

En esencia, el actor alega que la sentencia de Sala Monterrey implica una denegación de acceso a la justicia y violenta los principios de exhaustividad y congruencia, en virtud de que fue incorrecta la calificación de ineficacia de su agravio en el que combatió la constitucionalidad del artículo 162 del Código local, en relación con la obligación de colocar en la propaganda electoral la identificación precisa de la coalición que registró al candidato.

Ya que en su demanda ante la instancia regional señaló las razones por las que consideraba que resultaba inconstitucional la norma, específicamente, por considerar que se trata de una limitación injustificada y desproporcional a sus derechos, en concreto, a la libertad de expresión en materia política. Manifiesta que la norma no supera un test de proporcionalidad, al no perseguir un fin constitucionalmente válido ni resultar necesario, pues basta con que se identifique la propaganda con un solo partido político para colmar el derecho de información del electorado y la certeza de por quién votar.

Esta Sala Superior estima que resulta substancialmente **fundado** el agravio.

a. Explicación Jurídica

SUP-REC-737/2021

De conformidad con los artículos 17 de la Constitución; así como 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación para los órganos de impartición de justicia de emitir las sentencias de forma exhaustiva.

El principio de exhaustividad impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.

Si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir una nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo¹⁵.

b. Caso concreto

Si bien la Sala Monterrey advirtió que el actor alegaba la inconstitucionalidad del artículo 162 del Código local, consideró que era ineficaz el motivo de disenso, porque en realidad no planteaba una confrontación con lo dispuesto en la Constitución general, sino que lo hacía depender de que la obligación no estaba prevista en la Ley General y su alegación relativa a la restricción a la libertad de expresión resultaba genérica, ya que tampoco confrontaba directamente algún precepto constitucional.

Esta Sala Superior considera **substancialmente fundado** el agravio, porque aún cuando advirtió que reclamaba la inconstitucionalidad de un precepto legal, lo declaró ineficaz por no confrontarlo directamente con algún precepto constitucional; sin embargo, el recurrente sí señaló

¹⁵ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE y jurisprudencia 43/2002, cuyo rubro es PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.



argumentos para alegar la desproporcionalidad de la norma reclamada, en tanto que alegó que la norma restringía sus derechos humanos, específicamente, su libertad de expresión en materia política.

Asimismo, señaló que no perseguía un fin constitucionalmente válido ni resultaba necesaria, ya que aún cuando se considerase que fuera para que la ciudadanía tuviera certeza de quién postulaba la candidatura, ello se lograba con la aparición de un partido político, lo cual era acorde con que la aparición de los partidos en la boleta electoral es de forma individual.

En ese sentido, se considera que el actor cumplió con su carga de expresar agravios —causa de pedir y argumentos—, por lo que existían elementos suficientes en relación con las razones por las que consideraba que la norma era inconstitucional, de ahí que se considere incorrecta la calificación realizada por la Sala responsable, con lo cual vulneró el principio de exhaustividad, al dejar de analizar la constitucionalidad de la norma controvertida.

Al resultar fundada la violación formal de falta de exhaustividad, debido a la incorrecta calificación del concepto de violación, lo procedente sería revocar la sentencia impugnada para el efecto de que la Sala responsable analizará el concepto de agravio en el que el actor expuso la inconstitucionalidad del artículo 162 del Código local, pero a fin de evitar un reenvío innecesario y garantizar con ello dar efectividad a la tutela del principio de justicia pronta y expedita, en términos de lo ordenado en el artículo 17 de la Constitución general, en plenitud de jurisdicción¹⁶, esta Sala Superior procede a estudiar el concepto de agravio de constitucionalidad que no fue analizado por la Sala Monterrey.

3.2. Análisis de la constitucionalidad del artículo 162 del Código local

¹⁶ Artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, establece que el TEPJF, conforme a las disposiciones de dicho ordenamiento, resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, con la finalidad de conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia otorgue una reparación total e inmediata, mediante la sustitución a la autoridad u órgano partidista responsable en lo que éstas debieron hacer en la resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida.

SUP-REC-737/2021

Como ya se dijo, el recurrente alega que el artículo 162 del Código local resulta inconstitucional, porque trata de una limitación injustificada y desproporcional a sus derechos, en concreto, a la libertad de expresión en materia política. Manifiesta que la norma no supera un test de proporcionalidad, al no perseguir un fin constitucionalmente válido ni resultar necesario, porque según su dicho, basta con que se identifique la propaganda con un solo partido político para colmar el derecho de información del electorado y la certeza de por quién votar.

Esta Sala Superior determina que **no le asiste la razón** al recurrente.

a. Explicación jurídica

a.1. Libertad de expresión de los partidos políticos y derecho de acceso a la información de los ciudadanos¹⁷

Los artículos 6º y 7º de la Constitución General prevén la libertad de expresión y establecen expresamente como sus posibles limitaciones: **1)** Los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; **2)** Que se provoque algún delito, y/o **3)** Se perturbe el orden público o la paz pública.

Asimismo, los artículos 13 de la Convención Americana y 19 del Pacto de Derechos Civiles, prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley¹⁸.

Esta Sala Superior ha sustentado que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada, así como los principios y valores reconocidos en el artículo 41 de la Constitución General.**

¹⁷ El marco jurídico se retoma el SUP-REP-34/2021.

¹⁸ Además de ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.



Asimismo, la Sala Superior ha procurado maximizar tales derechos en el debate político y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a ese derecho, para no hacer nugatorios los derechos a la libertad de expresión, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales.

Por ello, se ha considerado que en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información **ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones**, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado¹⁹.

La libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política²⁰.

a.2. Derecho de participación política asociativa —coalición—²¹

En términos de lo establecido en el artículo 9 de la Constitución general los ciudadanos mexicanos tienen el derecho a asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Conforme a esto, el derecho de asociación se traduce en la posibilidad que tienen las personas de reunirse con otras, con la finalidad de crear un ente diverso, con el objeto de alcanzar determinados fines.

Los partidos políticos constituyen instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales, por lo que de acuerdo con el artículo 41, base I, de la Constitución general, solamente las ciudadanas y los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. En el mismo precepto se identifica como una de las finalidades de estas instituciones contribuir a la integración

¹⁹ Así lo ha sostenido la Sala Superior en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

²⁰ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007 cuyo rubro es LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN y Tribunales Colegiados son consultables en la página de internet: <https://bit.ly/2ErVyLe>.

²¹ El marco jurídico se retoma el SUP-JRC-24/2018.

SUP-REC-737/2021

de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En ese sentido, la libertad de asociarse de los partidos políticos es un medio para la realización del derecho humano de asociación en materia política.

El artículo 23, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos²² prevé como un derecho de los partidos políticos la posibilidad de formar coaliciones, en los términos de la normativa aplicable.

A su vez el artículo 85, párrafo 2, de la LGPP 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.

Además, en el párrafo 5, del artículo 85, de la LGPP, se establece que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas.

A partir de lo expuesto, esta Sala Superior ha establecido que la viabilidad de que los partidos políticos formen alianzas con un objeto electoral está comprendida dentro de su derecho de autoorganización que, a su vez, encuentra sustento en la libertad de asociación en materia política²³.

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.

Incluso, esta Sala Superior ha considerado que las coaliciones políticas también deben entenderse como un instrumento capaz de estabilizar y fortalecer el sistema democrático y, por tanto, garantizar una mayor gobernabilidad²⁴.

²² En lo subsecuente LGPP.

²³ Este criterio fue adoptado en la sentencia SUP-REC-84/2018.

²⁴ Véase SUP-REC-84/2018.



En la conformación de coaliciones hay, en principio, una mancomunidad ideológica y política, esto es, más allá de los postulados propios de cada partido político, estos acuerdan, con base en la situación particular de la entidad o su estrategia política, 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.

Incluso, esta Sala Superior ha sostenido que no es viable que un militante forme parte de más de un partido político o agrupación, ya que, precisamente lo que se pretende con su conformación es una afinidad ideológica entre sus integrantes²⁵.

Ahora, esta relación con la dimensión colectiva de la libertad de asociación no supone un impedimento para que los órganos competentes regulen los procedimientos y requisitos que los partidos políticos deben atender para estar en aptitud de contender en una elección a través de una alianza. De hecho, en los preceptos legales señalados se establece de manera expresa que para la asociación entre partidos políticos se debe atender lo dispuesto en la legislación aplicable, de lo que se sigue que también existe un marco de libertad de configuración normativa en relación con estas formas de participación, a partir del orden constitucional.

Sin embargo, esta Sala Superior ha considerado que la regulación de las condiciones y exigencias para participar de manera asociada debe ser objetiva y razonable, de manera tal que no suponga un trato arbitrario, que nulifique esta dimensión del derecho de autoorganización.

a.3. Participación de una candidatura en coalición²⁶

Que las Ley General y LGPP, en sus artículos 12, párrafo 2, y 87, párrafo 12, respectivamente, establecieron que, con independencia del tipo de elección, del convenio de coalición y de los términos precisados en éste, cada partido político aparecería con su propio emblema en la boleta electoral, los votos se sumarían para el candidato de la coalición y contarían

²⁵ Jurisprudencia 61/2002. DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL.

²⁶ El presente marco jurídico se retoma de los juicios SUP-JRC-189/2017 y SUP-JRC-66/2018.

SUP-REC-737/2021

para cada uno de los partidos políticos, sin que se pudiera transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.

De la interpretación armónica de los **principios de equidad** en la contienda y asociación en materia política previstos en la Constitución general, cuando un grupo de partidos contienden en un proceso electoral en coalición, conforman una unidad entre estos que resulta prácticamente indisoluble, en tanto que implica la suscripción de una misma plataforma política, esto es, los proyectos, principios y políticas públicas que los partidos políticos que la integran habrán de postular en caso de obtener el triunfo.

En este sentido, si un grupo de partidos ha decidido conformar un convenio de coalición para postular una misma candidatura en un cargo determinado, mediante la suscripción de una plataforma común ese acto trasciende a la forma de participación del candidato en el proceso electoral.

Así, por ejemplo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 87, párrafo 13 de la LGPP en el caso de las coaliciones los votos marcados por más de una opción serán considerados como válidos y contarán únicamente para el candidato.

Otro de los efectos puede ser en tiempos de radio y televisión, en tanto que esta Sala Superior al resolver el tema del acceso de las candidaturas comunes a la prerrogativa de radio y televisión, en donde se ha considerado que cuando se suscriben **convenios totales** de este tipo, se les debe asignar los tiempos, como si se tratara de un solo partido (que es el tratamiento que se le da a las coaliciones) esto con la finalidad que no obtengan un beneficio injustificado, dado que al postular un mismo candidato, éste tendría proporcionalmente más tiempo en radio y televisión para realizar su campaña, lo cual propiciaría inequidad en la contienda²⁷.

En el caso de propaganda electoral, en su momento se consideró que la distribución de los bastidores y mamparas debía realizarse contemplando a

²⁷ Cfr. Tesis XXIV/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. LA DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DEL TIEMPO DEL ESTADO QUE DEBE ASIGNARSE DE MANERA IGUALITARIA, EN EL CASO DE FRENTE QUE POSTULAN CANDIDATOS COMUNES TOTALES DEBE HACERSE COMO SI FUERA UN SOLO PARTIDO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA).



los partidos políticos en coalición, cuando así se encuentren participando en el proceso comicial, ya que, al contemplar la norma a las coaliciones, éstas deben ajustarse no sólo a las normas sobre los materiales a usar, sino también a las relativas a la colocación de propaganda impresa, y a las de distribución de bastidores y mamparas²⁸.

Esto evidencia la lógica de la que parte el legislador, pues identifica y reconoce que, en ciertos casos, la mancomunidad entre dos o más partidos trasciende un cargo en concreto, por la naturaleza propia del funcionamiento del poder público, dada la interacción que necesariamente debe darse entre los distintos entes entre lo que se divide el ejercicio de la función pública.

En el caso de la propaganda impresa, el artículo 246 de la Ley General prevé que, en esa clase de propaganda, durante la campaña electoral, deberá contener, en todo caso, una **identificación precisa del partido político o coalición que haya registrado al candidato**, contenido normativo que coincide con lo establecido en el artículo 162 del Código local.

En el juicio SUP-JRC-189/2017, esta Sala Superior ha interpretado previamente el mandato relativo a la identificación en la propaganda del partido político o coalición que haya registrado al candidato, en dicho asunto se analizó una porción normativa similar²⁹, y se consideró que dicha norma debía interpretarse a la luz del actual régimen de coaliciones de partidos políticos.

A partir de la reforma político-electoral 2007-2008, la figura de las coaliciones sufrió diversas modificaciones, entre las que se encuentra, la que retomaron la Ley General y LGPP, en sus artículo 12, párrafo 2, y 87, párrafo 12, respectivamente, en el sentido de que con independencia del tipo de elección, convenio de coalición y términos precisados en este último,

²⁸ Tesis XXXIX/2014 PROPAGANDA ELECTORAL. EN LA DISTRIBUCIÓN DE BASTIDORES Y MAMPARAS SE DEBE CONSIDERAR A LAS COALICIONES COMO UN SOLO PARTIDO POLÍTICO, CUANDO ASÍ PARTICIPEN EN EL PROCESO COMICIAL.

²⁹ Artículo 260, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de México, en el que se exige a las coaliciones la identificación del emblema y color o colores que hubieren registrado en el convenio de coalición respectivo.

SUP-REC-737/2021

cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos, sin que se pueda transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.

La exposición de motivos de la referida reforma señala que: *“...los electores decidirán el respaldo que merezca cada partido, sea que participe en una coalición o lo haga por sí mismo; la sociedad estará informada del respaldo que cada partido merece de parte de los electores”*.

De ahí que el que aparezca por separado en la boleta electoral el emblema de los partidos coaligados y no un emblema de la coalición, así como el hecho de que el legislador justificara la modificación al régimen de coaliciones, en que cada partido político contará con el peso específico que el electorado le hubiere concedido, sin que el coaligarse con otros institutos políticos le reparara un beneficio no representativo de la voluntad del electorado, evidencia que los partidos políticos conservan sus derechos y prerrogativas de manera individual y lo único que comparten es la postulación de un mismo candidato y una plataforma electoral.

En esa lógica, se debe dar coherencia a la regulación de los requisitos que debe cumplir la propaganda de coalición, sin perder de vista que la propaganda electoral tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas, ya sea de partidos políticos o coaliciones.

En dicho precedente se concluyó que no era exigible el uso de todos los emblemas de los partidos políticos en la propaganda impresa, por lo que se cumplía con el referido objetivo de la propaganda electoral, al incluirse la imagen del candidato, el cargo por el que contiene y **la coalición de partidos que lo postula**, sin que fuera obligatorio que se presenten los emblemas de cada uno de ellos, pues queda a la libertad de autodeterminación de los institutos políticos la manera en que decidan informar a la ciudadanía respecto de los integrantes que conforman la coalición.



En este sentido, **se concluyó que la obligación de los integrantes de una coalición de partidos políticos se circunscribe en proporcionar a la ciudadanía en su propaganda electoral, la información necesaria para que al momento de votar identifiquen que se trata de un candidato postulado por una coalición y no de un solo partido político. Lo cual se colma con la inclusión de la denominación de los integrantes de la coalición o sus emblemas³⁰.**

b. Caso concreto. Análisis de validez del artículo 162 del Código local a través de un test de proporcionalidad.

Contrario a lo alegado por el recurrente, la norma reclamada no resulta desproporcional, en tanto que sí persigue un fin constitucionalmente válido y supera los requisitos de idoneidad y necesidad.

Para esto, se analizará si la medida legislativa persigue una finalidad constitucionalmente admisible. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales.

Posteriormente, si la medida legislativa está vinculada con la finalidad constitucionalmente válida. Esto es, que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados. En este caso, en la jurisprudencia internacional ha establecido que la medida debe estar *hecha a la medida* para la consecución de tal finalidad.

Luego, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad desde el punto de vista constitucional.

³⁰ Tesis VI/2018, cuyo rubro es PROPAGANDA ELECTORAL IMPRESA. LAS COALICIONES TIENEN LA POTESTAD DE INCLUIR LOS EMBLEMAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS INTEGRAN, CUANDO SE IDENTIFICA PLENAMENTE AL CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

SUP-REC-737/2021

Finalmente, si la medida resulta desproporcional en sí mismo, en relación con el derecho que se privilegia, en relación con el derecho intervenido que plantea el recurrente —libertad de expresión—.

- Juicio de racionalidad. Primer paso: Finalidad constitucional válida.

Lo primero que debe determinarse es si la exigencia de la identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato en la propaganda durante la campaña electoral persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Como fue desarrollado en el marco jurídico, la reforma político-electoral 2007-2008 modificó la regulación de las coaliciones, en el sentido de que cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos, sin que se pueda transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.

En el caso de la exposición de motivos de dicha reforma se señaló que *“...los electores decidirán el respaldo que merezca cada partido, sea que participe en una coalición o lo haga por sí mismo; la sociedad estará informada del respaldo que cada partido merece de parte de los electores”*.

Asimismo, como fue precisado, el derecho a la información del electorado constituye un elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada, así como los principios y valores reconocidos en el artículo 41 de la Constitución General.

En ese orden de ideas, se infiere que la exigencia de identificar la coalición que ha registrado al candidato en la propaganda durante la campaña electoral persigue la finalidad de que el electorado tenga certeza de quién lo postuló y en su momento pueda emitir un voto informado.

De ahí que se advierte que la finalidad perseguida es el derecho a la información de la ciudadanía que vota por un candidato; por tanto, se



concluye que la norma reclamada sí persigue un fin constitucionalmente válido.

- Test de proporcionalidad. Segundo paso: Idoneidad

Este órgano jurisdiccional estima que la obligación de establecer en la propaganda el partido o coalición que ha registrado al candidato sí es una medida idónea que está vinculada con la finalidad constitucionalmente válida, esto es, porque sí permite a la ciudadanía saber cuál o cuáles son los entes políticos que respaldan la candidatura conforme a una plataforma común, a fin de poder emitir un voto informado.

Como fue precisado, la conformación de coaliciones implica, en principio, una mancomunidad ideológica y política, la cual es precisada en un convenio en el que se precisa las coincidencias de los temas de interés general, lo cual resulta relevante que tenga conocimiento el electorado a fin de poder emitir un voto informado.

- Tercer paso: Necesidad de la medida

Conforme con los criterios dispuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se corrobora que la medida restrictiva atiende a una finalidad constitucionalmente válida, y que resulta idónea para alcanzarla, se debe constatar la existencia de otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen, medidas que a su vez intervengan en menor medida en el derecho cuya vulneración se alega³¹.

Lo anterior no implica la búsqueda de medidas alternativas interminables, sino, por ejemplo, la ponderación de aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas en situaciones similares.

De encontrarse, una medida alternativa que resulte igualmente idónea para preservar el fin constitucional, y que incida con menor intensidad en el

³¹ Véase la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.

SUP-REC-737/2021

derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador resulta inconstitucional.

Ahora bien, como fue establecido, en los párrafos 2 y 5, del artículo 85, de la LGPP, se 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, asimismo, que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas, de ahí que los órganos competentes puedan regular los procedimientos, reglas y requisitos que los partidos políticos deben atender para estar en aptitud de contender en una elección a través de una alianza.

En ese sentido, la obligación de identificar a la coalición que registró la candidatura se encuentra dentro de la libertad configurativa de las legislaturas de las entidades federativas; desde esa perspectiva, el análisis de la necesidad de la medida debe ser un escrutinio que sea deferente con el legislador. Es decir, no es indispensable la exigencia de que la norma impugnada sea la medida estrictamente necesaria o que existan alternativas imaginables de regulación para llegar al mismo fin. En este caso, solo se exige que la norma sea razonablemente necesaria.

Bajo tales parámetros se estima que la obligación establecida en el artículo impugnado sí cumple con dicho subprincipio de necesidad, en tanto que no se advierte otra forma en la que se garantice el conocimiento de una candidatura postulada por una coalición y que restrinja en menor medida el derecho del candidato de presentar su propaganda en ejercicio de su libertad de expresión.

Si bien refiere que se garantizaría dicha finalidad de información con que aparezca la mención de uno de los partidos políticos, ello resulta incorrecto, en tanto que, si bien el voto que emitiera la ciudadanía sería válido y contaría para tener la posibilidad de ocupar el cargo, lo cierto es que no garantiza que la ciudadanía sepa que la candidatura está postulada de manera común con otros institutos políticos en coalición.



En ese sentido, la propuesta del recurrente no garantiza en igual medida el derecho a la información de la ciudadanía, en tanto que al no tener la totalidad de la información, de conocer con quienes se pudo unir el ente político, podría generar que emita un voto desinformado, esto por no saber que la candidatura se encuentra respaldada por otros partidos políticos que tal vez no sean de la identificación del electorado ni conocer la plataforma común que se pretende con dicha candidatura de coalición.

Por lo tanto, se considera que sí se supera el subprincipio de necesidad.

- Cuarto paso: Proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, se considera que la intervención al derecho de libertad de expresión en materia política del recurrente para identificarse únicamente con uno de los partidos políticos que lo postuló es mínima en relación con el beneficio obtenido de que la ciudadanía pueda emitir un voto informado.

Se afirma lo anterior, en tanto que la única obligación es identificar claramente la coalición que lo registró como candidato, pero ello no impide que pueda incluir la denominación y el logo del partido político con el que se identifica; en cambio, el que sólo aparezca la identificación de un partido político que integre la coalición, sí coarta el derecho de información del electorado al no poder advertir que puede emitir el voto a favor de una candidatura que se encuentra respaldada por diversos partidos políticos.

Efectivamente, como se sostuvo en el juicio SUP-JRC-189/2017, el objetivo de la norma se cumple al incluirse la coalición de partidos que lo postula, sin que sea obligatorio que se presenten los emblemas de cada uno de ellos, pues queda a la libertad de autodeterminación de los institutos políticos la manera en que decidan informar a la ciudadanía respecto de los integrantes que conforman la coalición, a través de su denominación o sus emblemas.

Aunado a ello, como fue referido en el marco jurídico, si un grupo de partidos ha decidido conformar un convenio de coalición para postular una misma candidatura en un cargo determinado, mediante la suscripción de una

SUP-REC-737/2021

plataforma común, ese acto trasciende a la forma de participación de la candidatura en el proceso electoral, por lo que debe ajustarse a la regla.

Con base en todo lo anterior, se **desestima** el planteamiento de inconstitucionalidad, y como se precisó en el apartado del cumplimiento del requisito especial del recurso de reconsideración el resto de los motivos de agravio no serán motivo de análisis, por versar sobre cuestiones de mera legalidad.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca parcialmente** la sentencia reclamada, únicamente en lo que fue materia de impugnación.

SEGUNDO. Se **desestima** el planteamiento de inconstitucionalidad respecto al artículo 162 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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