



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-162/2023

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

TERCERO INTERESADO:
MORENA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE
M. OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO

SECRETARIADO: JUAN MANUEL
ARREOLA ZAVALA Y FRANCISCO
ALEJANDRO CROKER PÉREZ.

Ciudad de México, ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **confirma** la resolución SRE-PSC-46/2023 de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral¹, la cual, determinó la inexistencia de las infracciones consistentes en la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, así como en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, para favorecer al presidente de la República, durante el proceso de revocación de mandato, en contravención a los principios de equidad e imparcialidad previstos en la Constitución

¹ En lo siguiente, Sala Especializada.

Política de los Estados Unidos Mexicanos², la Ley Federal de Revocación de Mandato y los Lineamientos atinentes.

ANTECEDENTES

1. **Proceso de revocación de mandato.** Entre octubre de 2021 y abril de 2022, se llevó a cabo el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

Etapas del proceso de revocación de mandato			
Etapa de Preparación	Avisos de intención	Recolección de firmas	Verificación de firmas, porcentaje y dispersión
	1° al 15 de octubre de 2021	1° de noviembre al 25 de diciembre de 2021	1° de noviembre al 31 de enero de 2022
Etapa de organización	Emisión de la Convocatoria		Promoción y difusión de la Convocatoria
	4 de febrero de 2022		8 de febrero al 6 de abril de 2022
Etapa de votación y resultados	Jornada de votación	Cómputo total y declaratoria de resultados	Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso
	10 de abril de 2022	11 de abril de 2022	27 de abril de 2022

2. **Calificación del proceso de revocación de mandato.** El 27 de abril de 2022, esta Sala Superior determinó la improcedencia de los juicios de inconformidad encaminados a cuestionar la validez o resultados

² En adelante, Constitución general.



del proceso de revocación de mandato al ser inviables las pretensiones de los inconformes, en virtud de que dicho proceso careció de efectos jurídicos al no haber alcanzado el porcentaje mínimo de participación exigido por la Constitución general.

3. Quejas. Entre febrero y mayo de 2022, la representación del Partido Acción Nacional, en diversas entidades del país, así como los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, Eduardo Palacios, Ayde Colín, Andrés Sánchez, Juan Canela, Carlos Valenzuela, el partido Movimiento Ciudadano, María del Carmen García, Joel Villavicencio y Federico Doring, presentaron 59 quejas y diversos escritos de ampliación.

Lo anterior, en contra del presidente de la República, el partido Morena, la asociación civil “Que siga la democracia” y quien resultara responsable, por la colocación masiva de publicidad en espectaculares, en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, bardas, postes y pendones con imágenes y frases que, a decir, de los denunciantes, tenía la intención de influir en la ciudadanía durante el ejercicio de revocación de mandato.

Al respecto, la autoridad administrativa nacional³, reservó la admisión y el emplazamiento, además, ordenó diversas diligencias para la integración del expediente.

4. Medidas cautelares⁴. El 3 y 11 de marzo, así como el 1 de abril de 2022, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE acordó la

³ También, INE, Instituto o autoridad instructora.

⁴ Ver acuerdos ACQyD-INE-29/2022; ACQyD-INE-36/2022, y ACQyD-INE-58/2022.

procedencia de las medidas cautelares solicitadas en las que ordenó el retiro de cierta propaganda.

5. Admisión. En su momento, la autoridad instructora ordenó admitir a trámite las denuncias de referencia, al contar con los requisitos de procedencia legalmente previstos y con los indicios suficientes relacionados con los hechos denunciados.

6. Emplazamiento y audiencia. El 27 de enero de 2023, una vez concluidas las diligencias de investigación, la autoridad instructora emplazó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos que se celebró el 9 de febrero siguiente.

Con posterioridad, la autoridad instructora remitió el expediente a la Sala Especializada para el efecto de resolver el asunto.

7. Sentencia impugnada SRE-PSC-46/2023. El 30 de mayo de 2023, la Sala Especializada dictó sentencia en el sentido de declarar la **inexistencia** de las infracciones denunciadas.

8. Recurso de revisión. El 7 de junio próximo, inconforme con la resolución, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, presentó demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Oficialía de Partes de la Sala Especializada, que en su oportunidad la remitió a este órgano jurisdiccional.

9. Integración y turno. Recibidas las constancias, la presidencia de la Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REP-162/2023 y



turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en donde se radicó.

10. Escrito de alegatos. El 11 de junio de 2023, el partido Morena, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, presentó un escrito en el que pretende comparecer con el carácter de tercero interesado al presente recurso de revisión.

11. Requerimiento. El 15 de junio siguiente, la magistrada instructora requirió a la presidencia de la Sala Especializada el original del expediente impugnado y la totalidad de los anexos integrados, lo cual fue desahogado el 20 de junio de 2023.

12. Sustanciación. En su momento, la magistrada instructora admitió la demanda. Asimismo, agotada la instrucción declaró el cierre respectivo y el asunto quedó en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia y normativa aplicable.

La Sala Superior es la competente exclusiva para resolver el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto en contra de una determinación de fondo emitida por la Sala Especializada⁵.

Cabe precisar que, en sesión pública ordinaria de veintidós de junio de dos mil veintitrés, la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁵ De conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso h), y 169, fracción XIX, de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 1, inciso a) y párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

declaró inconstitucional la reforma en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo del presente año⁶, por lo que, en el caso, la legislación aplicable es aquella previa a la reforma.

SEGUNDO. Tercero interesado.

La Sala Superior reconoce en el presente recurso de revisión como tercero interesado al partido político Morena, al cumplir los requisitos legales⁷.

1. Forma. En el escrito se hace constar el nombre y la firma de quien comparece, así como el interés jurídico en que se funda y la pretensión.

2. Oportunidad. El escrito fue presentado dentro del plazo de 72 horas, porque la Sala Especializada publicitó el medio de impugnación interpuesto el 8 de junio de 2023, a las 16:34 horas, y efectuó el retiro de los estrados el 11 siguiente, a la misma hora.

En este sentido, si el escrito de comparecencia se presentó a las 14:54 horas del 11 de junio, es oportuno.

3. Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación del compareciente, porque es un partido político quien fue denunciado en las quejas que motivaron la resolución impugnada. Además, se

⁶ La legislación aplicable es la previa a la reforma referida en la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023. Los puntos resolutivos de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron hechos del conocimiento de esta Sala Superior mediante oficio 07810/2023.

⁷ En términos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.



reconoce a Mario Rafael Llergo Latournerie como representante del partido político Morena ante el Consejo General del INE⁸.

4. Interés. Se cumple este requisito, porque el compareciente tiene un interés opuesto al partido recurrente, debido a que pretende que se confirme la sentencia impugnada.

TERCERO. Causa de improcedencia.

El partido tercero interesado hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, numeral 3, *in fine*, de la Ley de Medios⁹. Considera que, si bien el partido recurrente afirma que expresa agravios, no se advierte que esté combatiendo de fondo la sentencia y las consideraciones emitidas por la Sala Especializada.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que la causa de improcedencia es **infundada**.

Lo anterior, porque la verificación de los conceptos de agravio expuestos en la demanda para acreditar la existencia de violaciones constitucionales o legales es una cuestión propia del fondo del

⁸ Lo cual se advierte de la página internet del INE: <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/> la cual constituye un hecho notorio para esta Sala Superior en términos del artículo 15 de la Ley de Medios. Sirve de criterio orientador la jurisprudencia XX.2o. J/24, del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, de rubro: HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.

⁹ Artículo 9, párrafo 3, *in fine*. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

asunto. Aunado a que, en este momento procesal, no se tienen elementos para sobreseer la demanda.

Asimismo, de oficio, esta Sala Superior no advierte la existencia de alguna diversa causa de improcedencia.

CUARTO. Requisitos de procedencia.

1. Forma. La demanda precisa a la autoridad responsable, la sentencia impugnada, los hechos, los conceptos de agravio y cuenta con firma autógrafa.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de 3 días¹⁰, ya que la sentencia impugnada fue notificada al partido recurrente el viernes 2 de junio de 2023¹¹, por tanto, el plazo para la presentación del medio de impugnación corrió del lunes 5 al miércoles 7 de junio posterior. Si la demanda se presentó en esa última fecha, resulta oportuna.

Lo anterior, sin tomar en cuenta el sábado 3 y domingo 4 al ser inhábiles, por haber concluido el proceso de revocación de mandato y no estar relacionada la controversia con algún proceso electoral¹².

3. Legitimación y personería. El recurrente está legitimado para interponer el medio de impugnación al ser un partido político. Además, la autoridad responsable reconoce la calidad de Ángel

¹⁰ Con base en el artículo 109, párrafo 3 de la Ley de Medios.

¹¹ Visible a fojas 1350 y 1351 del Tomo II del expediente SRE-PSC-46/2023.

¹² Con base en el artículo 7, numeral 2, de la Ley de Medios.



Clemente Ávila Romero como su representante ante el Consejo General del INE.

4. Interés jurídico. El partido recurrente tiene interés jurídico porque impugna la sentencia que declaró inexistente la infracción con motivo de los actos que denunció, por tanto, su pretensión es que se revoque esa decisión, para el efecto de que se declare la existencia de las infracciones.

5. Definitividad. En la normativa aplicable no hay otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

QUINTO. Contexto de la controversia.

Diversos partidos políticos y personas ciudadanas en toda la República Mexicana denunciaron la difusión de propaganda en el contexto del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, en contravención a los artículos 35, fracción IX, numeral 7, y 134 de la Constitución general, así como 32 y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Las denuncias consistieron en la presunta colocación masiva de propaganda en espectaculares, lonas, bardas, propaganda ubicada en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, cuyo contenido, según los denunciantes, pretendía influir de manera indebida en el citado proceso de revocación de mandato, para favorecer al presidente de la República.

Los actos se atribuyeron a la asociación civil “Que siga la democracia”, al partido político Morena y a quien resultara responsable.

En específico, a la citada asociación civil se le emplazó, a través de su representante legal, derivado de la difusión masiva de propaganda ilegal con la imagen del presidente de la República y leyendas con las que se pretendió influir en la ciudadanía para favorecerlo durante el ejercicio de revocación de mandato celebrado el 10 de abril de 2022, contenida en anuncios espectaculares, bardas y pendones, en toda la República Mexicana, así como en las pantallas del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, toda vez que el INE es la única instancia que puede promover la participación ciudadana, la cual debe ser objetiva, imparcial y con fines informativos¹³.

Al respecto, la Sala Especializada determinó la **inexistencia** de las infracciones consistentes en la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, así como en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, para favorecer al presidente de la República, durante el proceso de revocación de mandato, en contravención a los principios de equidad e imparcialidad, previstos en la Constitución general, la Ley Federal de Revocación de Mandato y los Lineamientos atinentes.

¹³ Lo anterior, por la supuesta vulneración a los artículos 35, fracción IX, 134, párrafo séptimo, de la Constitución general, en relación con el 447, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 5; 27; 32; 33 y 35, de la Ley Federal de Revocación de Mandato y 37 de los Lineamientos del INE para la Organización de la Revocación de Mandato aprobados mediante acuerdo del Consejo General de ese Instituto, identificados con la clave INE/CG1444/2021, reformados mediante los diversos INE/CG1566/2021, INE/CG1646/2021 e INE/CG51/2022.



SEXTO. Conceptos de agravio.

El partido recurrente considera que la sentencia impugnada carece de una debida fundamentación y motivación, así como de exhaustividad, lo que conlleva a violaciones del debido proceso.

A su consideración, la sentencia impugnada violenta flagrantemente las atribuciones encomendadas al INE en el ejercicio de la revocación de mandato, contenidas en la Constitución general y en las leyes secundarias, relacionadas con sus atribuciones de promover y difundir dicho ejercicio.

Sostiene que la asociación civil “Que siga la democracia”, militantes del partido Morena y los servidores públicos denunciados se exceden en su actuar, lo que trae como consecuencia que el ejercicio ciudadanizado se vea entorpecido por factores externos y fuera de la ley, provocando un retroceso en la vida democrática del país.

Acontecimientos que, a su juicio, fueron debidamente probados y mal valorados por la Sala Especializada.

De esta manera, el partido recurrente menciona la ilegal difusión y promoción del proceso de revocación de mandato, ya que se denunció a la mesa directiva de la asociación civil “Que siga la democracia”, la cual fue creada exprefeso con militantes y servidores públicos abanderados por el partido político Morena.

Asimismo, considera que la asociación civil se constituyó para difundir y promover el proceso de revocación de mandato, actividad

que le fue encomendada solo al INE y a ninguna otra persona, pero como estrategia de gobierno se creó la asociación civil “Que siga la democracia” para incidir en la ciudadanía, porque invita a que vayan a votar a favor del Ejecutivo Federal para que continúe en el cargo, lo cual no puede considerarse como un posicionamiento.

Además, el partido recurrente refiere que la citada asociación civil se protocolizó el once de octubre de dos mil veintiuno, en Saltillo, Coahuila, y en menos de veinticuatro horas era presentada la protocolización ante el INE para participar en la etapa de recolección de firmas en el proceso de revocación de mandato.

De lo anterior, presume que es una asociación velada que se crea de forma irregular para incidir en la ciudadanía para que acudan a votar en el ejercicio de revocación de mandato, para que continúe el Ejecutivo Federal en el cargo público.

Por otra parte, el partido recurrente destaca que, la asociación civil promovió una identidad gráfica del presidente de la República, violentando la Constitución general, al promover y difundir, así como inducir veladamente la participación en la jornada, además, sin contar con los requisitos para ser susceptible de donaciones promovió en su página web una cuenta, de lo que se presumió que hubo personas que sin ser identificables realizaron aportaciones, sin saber a cuánto ascendió el monto de éstas y de qué forma fueron utilizadas.

En este sentido, señala que la Sala Especializada no da argumentos razonados sobre los bienes económicos y certeza de las donaciones y sujetos que donaron para el fin de promover y difundir la revocación



de mandato que fueran depositados en la cuenta bancaria que difunde la asociación civil en su página electrónica y que en este momento se presume pudieron ser utilizados para recibir dinero público para la difusión del ejercicio ciudadano. Por lo cual, estima que debe investigarse con exactitud los hechos relativos a las aportaciones a la asociación civil y de las personas que participaron.

Aunado a ello, señala que la Sala Especializada estimó que todas las publicaciones se realizaron con recursos económicos propios y que no estaban obligados a informar sobre su procedencia; lo que es violatorio de los principios de transparencia y acceso a la información porque en materia electoral debe existir claridad en el uso del dinero público o privado que se utiliza para promover el voto.

Por último, el partido recurrente destaca que la Sala Especializada ilegalmente expresó que no se acredita que el partido Morena o alguna entidad de gobierno, municipal, estatal o federal hubiese tenido intervención en la contratación de la publicidad; sin embargo, el partido recurrente considera que no debe perderse de vista que en todo momento las partes involucradas se negaron a dar información clara y veraz para poder tener una investigación exhaustiva y poder llegar a la verdad legal.

SÉPTIMO. Metodología de estudio.

El partido recurrente centra su impugnación en una indebida fundamentación y motivación de la resolución controvertida e incorrecta valoración de las pruebas que se tiene en el expediente. A su consideración, existen diversos elementos que, desde su óptica, si se analizan en conjunto, atendiendo al contexto en el que sucedieron

los hechos denunciados, es posible hacer una valoración correcta de las infracciones.

En este sentido, toda vez que los motivos de agravio se relacionan con la supuesta indebida fundamentación y motivación, así como el indebido análisis probatorio, su estudio se analizará de manera conjunta.

Dicho estudio no genera perjuicio para el partido recurrente, ya que lo fundamental es que su inconformidad sea analizada en su integridad¹⁴.

OCTAVO. Estudio de fondo.

I. Indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

En concepto de esta Sala Superior los agravios se consideran **infundados** toda vez que la sentencia impugnada está debidamente fundada y motivada y es exhaustiva en cuanto al análisis de los hechos denunciados así como existió un debido análisis probatorio, por lo que no se acreditan las infracciones consistentes en la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas y adheridas en postes durante el proceso de revocación de mandato en contravención a los principios de equidad e imparcialidad, aunado a que en ninguna parte de las leyes aplicables se estipula que la manifestación de apoyo por parte de la ciudadanía a cualquier figura política a través de medios permitidos y sin uso de recursos públicos, sea un acto que deba ser sancionado.

¹⁴ Ver jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



- *Fundamentación y motivación.*

Es menester mencionar que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de los gobernados se encuentre debidamente fundado y motivado.

Asimismo, es de apuntar que, si la autoridad emisora del acto transgrediera el mandato constitucional señalado previamente, ello podría tener como consecuencia, la ausencia del cumplimiento de la norma o en su caso la imprecisión.

Así, pues la falta de fundamentación y motivación es una violación formal, lo que significa la carencia o ausencia de tales requisitos.

Lo cual es disímil a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, que entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra.

Al respecto, debe precisarse que se configura una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad se invocan diversos preceptos legales, sin embargo, los mismos resultan inaplicables al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa.

Por su parte, una incorrecta motivación acontece en el supuesto en que se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

Por tanto, es de concluir que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación implica la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia identificada con el número de registro 238212, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomos 97-102, tercera parte, página 143, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En ese sentido, un agravio relacionado con la fundamentación y motivación debe examinarse en su integridad, a fin de identificar si éste controvierte una ausencia o una deficiencia, ya que ello será relevante para determinar sus efectos en caso de declararse fundado.



Así, cuando el vicio consiste en la falta de fundamentación y motivación, la consecuencia será que la autoridad responsable, una vez que deje insubsistente el acto reclamado, subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación ausente.

En cambio, ante una indebida fundamentación y motivación, el efecto de la sentencia será que la autoridad responsable aporte los fundamentos y motivos correctos, diferentes a los que formuló originalmente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la jurisprudencia 139/2005: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE”, que para efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión.

En ese mismo sentido, esta Sala Superior ha sostenido en su Jurisprudencia 1/2000, de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”, que, para una debida fundamentación y motivación, debe existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

- **Principio de exhaustividad**

El principio de exhaustividad impone a las y los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de atender en la resolución respectiva todos los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la litis y valorar los medios de prueba aportados legalmente al proceso.

En el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución General, se consagra el derecho al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

Este derecho fundamental obliga a quien juzga, a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.

Asimismo, en el artículo 17 de la Constitución se establece que la tutela judicial efectiva reside en el dictado de sentencias que, entre otros aspectos, cumplan con la exigencia de ser emitidas de manera completa, esto es, de manera exhaustiva.



En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución se agota cuidadosamente el estudio de todos los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica¹⁵.

- **Caso concreto.**

Como se adelantó, la parte recurrente plantea que la responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación, además de que considera que no fue exhaustiva, al estimar que realizó una incorrecta valoración de la actuación de la asociación civil “Que siga la democracia”, los militantes del partido Morena y los servidores públicos denunciados, lo que la llevó a considerar la inexistencia de las infracciones denunciadas.

Esta Sala Superior estima que los agravios resultan **infundados** toda vez que, contrario a lo alegado, la Sala responsable realizó un análisis completo e integral de los hechos y conductas señaladas como infractoras, además que fundó y motivó debidamente la resolución cuestionada, atendiendo al estudio contextual del asunto y la valoración probatoria realizada resulta ajustada a derecho, tal y como se evidencia a continuación:

Del análisis integral de la sentencia controvertida, se advierte que la responsable precisó que el motivo del estudio de fondo del asunto

¹⁵ Sirven de sustento las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: “**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**” y “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**”, respectivamente.

consistía en determinar si la difusión de la propaganda denunciada transgredió las prohibiciones de los partidos políticos y entidades gubernamentales de promover dicho proceso y la utilización de recursos públicos con tal finalidad, así como, si constituyó promoción personalizada en beneficio del presidente de la República.

Así, para resolver sobre la cuestión planteada, la Sala responsable precisó el material probatorio recabado durante la fase de instrucción del procedimiento especial sancionador, tales como las manifestaciones de las partes, las actas circunstanciadas y fe de hechos elaboradas por el personal autorizado de las juntas locales y distritales del INE, elementos de los que sostuvo la existencia de la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, así como en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México alusiva al procedimiento de revocación de mandato.

Al respecto, tuvo como probado que en treinta entidades federativas¹⁶ se localizaron elementos propagandísticos con identidad gráfica relacionada con el mencionado proceso de revocación; además, que tal propaganda resultaba coincidente con los diversos diseños que se publicaron en el portal de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, cuya titularidad corresponde a la asociación “Que Siga la Democracia”, creado el siete de octubre de dos mil veintiuno, de acuerdo con la información proporcionada

¹⁶ Las entidades fueron: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, comprendiendo un total de ciento sesenta y ocho municipios y alcaldías.



por la citada asociación.¹⁷

Los elementos gramaticales y gráficos¹⁸ que contiene la propaganda que fue señalada en las denuncias y aquella cuya existencia fue certificada por la autoridad electoral son coincidentes con los diversos diseños que se publicaron en el portal de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, cuya titularidad corresponde a la asociación Que Siga la Democracia.

Con base a la acreditación de la existencia de la propaganda y previa presión del marco normativo aplicable a la difusión del proceso de participación ciudadana en comento, procedió a realizar el análisis de las infracciones denunciadas, tomando en consideración las siguientes premisas.

- Que la asociación civil “Que siga la democracia” tiene como objeto social la realización de toda clase de actividades que tengan como fin la promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, en la vida democrática y cultura política electoral.
- La asociación fue registrada como promovente de la revocación de mandato.
- En el portal de internet publicó imágenes con elementos propagandísticos “en favor de la permanencia de Andrés Manuel López Obrador en el cargo de presidente de la República durante el procedimiento de revocación de mandato, el cual puso a disposición del público en general con la

¹⁷ Portal de internet creado el siete de octubre de dos mil veintiuno, según se sostiene en la resolución controvertida.

¹⁸ Elementos que se detallarán en el análisis de fondo.

expectativa de que la ciudadanía interesada en dar a conocer su posicionamiento respecto a la revocación de mandato descargara el material disponible y lo materializara físicamente, sin que al respecto tenga registro, control o bitácora de quién descargó el material y el uso que se le dio, destinos, costos de manufactura o cantidades en las que se haya elaborado y tampoco controla si el material fue alterado por parte de quien lo descarga.

- La asociación civil no contrató, ordenó ni solicitó la difusión de propaganda, además, no tiene relación contractual con el partido Morena, ni con algún ente gubernamental.
- Los integrantes de la asociación son miembros honorarios. Se financia a través de aportaciones de recursos de carácter privado de la ciudadanía interesada.
- El partido Morena negó haber contratado, ordenado o solicitado la difusión de la propaganda denunciada y que haya ordenado ni participado en ningún tipo de publicación o evento relacionado con la asociación civil “Que siga la democracia”, relativos a la revocación de mandato.
- El presidente de la República negó haber solicitado por sí o por interpósita persona, la elaboración, colocación o difusión de la publicidad denunciada y que el Gobierno de México tuviera alguna intervención en ello. Tampoco autorizó a persona jurídica alguna para la utilización de cualquiera de sus atributos de personalidad.
- Sobre la propaganda pintada en bardas en espacio correspondientes a dependencias públicas, las autoridades



negaron que se haya contratado, instruido, ejecutado por persona de su competencia, que no tenían conocimiento, o bien, que no pertenecían a tales dependencias las bardas.

- Distintas **empresas publicitarias que fueron requeridas negaron haber** destinado espacios publicitarios con propaganda con las características gráficas alusivas a la revocación de mandato y otras aportaron datos de las personas con las que contrataron la renta de espacio para tales efectos. En todos estos casos se trataron de particulares y se advirtió que quiénes adquirieron estos servicios, lo hicieron a título oneroso con recursos propios, señalando haber contratado la publicación para apoyar al presidente de la República y exhortar a la ciudadanía a que participara en el ejercicio democrático de la revocación de mandato en favor de su permanencia.
- En algunos casos, la autoridad instructora requirió a la Dirección de Prerrogativas que informara si se trataba de personas afiliadas al partido Morena, a lo cual respondió en sentido negativo, porque no se encontraron en el padrón de afiliados, o no se contaba con su clave de elector, sin pasar por alto, los problemas de incertidumbre que presenta dicho padrón.

Bajo ese contexto probatorio, la autoridad responsable concluyó la inexistencia de las infracciones denunciadas, en tanto no quedó acreditado que el partido Morena o alguna entidad de gobierno, hubiese tenido intervención en la contratación de la propaganda denunciada.

Respecto a la asociación civil “Que siga la democracia”, estableció que solo quedó acreditado que difundió en su página de internet diversos diseños propagandísticos e invitó a la población a que hicieran uso de ellos para promover que votaran en la jornada y lo hicieran en favor de la permanencia del presidente de la República, cuestiones que conforme su objeto social de fomento a las actividades de participación ciudadana en los ejercicios democráticos, se le permite realizar, máxime le fue autorizado por la Dirección de Prerrogativas ser un sujeto promotor del proceso de revocación de mandato y recolector de firmas para la realización de sus actividades y se respetó la prohibición de contratar espacios en radio y televisión.

Por ello, consideró que la citada asociación civil no transgredió las normas de difusión de la revocación de mandato, en tanto fue bajo el ejercicio de la libertad de expresión que le asiste que diseñó y difundió en su portal de internet los modelos propagandísticos que se replicaron en espectaculares, lonas y bardas en 30 entidades de la República Mexicana, sin que para ello se acreditara el uso de recursos de origen público ni que realizara contratación de espacios en radio y televisión.

En cuanto a la pinta de bardas en distintas dependencias, se determinó que no se acreditó que hubieran contratado, ordenado o solicitado que se realizaran las pintas o colocación de lonas en puentes peatonales y que no se encontraron datos para establecer quiénes lo hicieron.

Respecto a la propaganda localizada en el Metro de la Ciudad de México, su contratación fue realizada por una ciudadana y lo hizo por voluntad propia con sus recursos económicos.



Finalmente, la Sala Especializada determinó la inexistencia de promoción personalizada y vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en el proceso de revocación de mandato atribuidos al presidente de la República, así como la inexistencia de propaganda gubernamental, ante la inexistencia de elemento probatorio alguno que vinculara al servidor público con la contratación o difusión de la propaganda denunciada.

En ese orden de ideas, contrario a lo argumentado por la parte actora, la responsable sí fue exhaustiva en el análisis de todas las pruebas y alegaciones realizadas, incluso tuvo por acreditados los hechos denunciados, pero al momento de valorarlos fue que consideró que la propaganda denunciada no trasgredió las reglas de difusión del proceso de revocación de mandato, de ahí que atendió integralmente lo que fue materia de denuncia.

Por otra parte, resulta **inoperante** el concepto de agravio en el que el recurrente sostiene que existe la indebida motivación y fundamentación de la sentencia a partir de que la autoridad responsable soslayó que la asociación civil “Que siga la Democracia”, se creó o surgió de forma irregular con el fin de incidir en la ciudadanía para que acudiera a votar en el ejercicio de la revocación de mandato.

Efectivamente, se plantea que se protocolizó el once de octubre de dos mil veintiuno, en Saltillo, Coahuila, y en menos de veinticuatro horas era presentada la protocolización ante el INE para participar en la etapa de recolección de firmas en el proceso de revocación de mandato, circunstancias que debe estimarse como una estrategia

para incidir en la ciudadanía, porque invita a que vayan a votar a favor del Ejecutivo Federal.

Al respecto la **inoperancia** deriva de que no se acreditó que tal asociación civil transgrediera las reglas de difusión de la revocación de mandato, en tanto se desestimó la contratación o cualquier orden o solicitud de la difusión de la propaganda que fue materia de la denuncia, además, de cualquier uso de recursos públicos al desestimarse la relación con el partido MORENA y cualquier ente gubernamental, aunado a que la fecha de su creación o registro en modo alguno puede generar una infracción a la normativa aplicable a la revocación de mandato.

Máxime le fue autorizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos ser un sujeto promotor del proceso de revocación de mandato y recolector de firmas para la realización de sus actividades y se respetó la prohibición de contratar espacios en radio y televisión.

Por ello, se considera que la citada asociación civil no transgredió las normas de difusión de la revocación de mandato, en tanto fue bajo el ejercicio de la libertad de expresión que le asiste que diseñó y difundió en su portal de internet los modelos propagandísticos que se replicaron en espectaculares, lonas y bardas en 30 entidades de la República Mexicana, sin que para ello se acreditara el uso de recursos de origen público ni que realizara contratación de espacios en radio y televisión.

En tal sentido, no se le puede asociar con la comisión de una estrategia ilícita de promoción ante la ciudadanía del proceso de



participación ciudadana derivado de su creación, registro y ejercicio, en tanto no se observó la comisión de conducta infractora alguna sobre la difusión de la propaganda.

Además, que para el caso resulta irrelevante el plazo en que se protocolizó y registró como ente promotor del proceso de revocación de mandato, ya que lo trascendente como se indicó, es que a partir de esa calidad hubiese desplegado conductas contrarias a las reglas de difusión de propaganda del señalado proceso de revocación de mandato, cuestión que se insiste no se acreditó.

II. indebido análisis probatorio.

Por otra parte, a juicio de este órgano jurisdiccional, se estiman **infundados** los agravios relativos al indebido análisis del material probatorio por lo siguiente:

En el caso concreto, contrario a lo expuesto por el recurrente, no existe prueba idónea ni siquiera indiciaria con la que se pueda tener por acreditada una supuesta estrategia simulada para la difusión de propaganda, toda vez que no hay elementos que indiquen que la citada asociación civil haya contratado, ordenado o solicitado la difusión de la propaganda denunciada y que haya participado en algún tipo de publicación ilegal para la revocación de mandato.

Tal y como lo señala la autoridad responsable y que esta Sala Superior comparte dicha conclusión, el hecho de que exista una difusión masiva de propaganda que contenía la imagen y leyendas alusivas al Presidente de la República por parte de diversas personas ciudadanas, no implica *per se* la contravención a los

principios de equidad e imparcialidad, ni tampoco que se pretenda influir en la ciudadanía para favorecer al Titular del Poder Ejecutivo Federal durante el ejercicio de revocación de mandato, ni tampoco se transgredió el artículo 134 párrafos 7 y 8 de la Constitución al no constituir propaganda personalizada en favor del mencionado funcionario público.

Lo anterior es así, ya que, si bien es cierto que la ley aplicable prohíbe expresamente la contratación de propaganda en radio y televisión, y la utilización de recursos públicos para la promoción de estos procesos, no se establece ninguna restricción en cuanto a la magnitud, proporción o coste de la promoción realizada por las ciudadanas y los ciudadanos en los términos permitidos por la ley.

Por tanto, al no existir siquiera indicios respecto de la existencia de un esquema de simulación en la difusión de la propaganda denunciada ni tampoco se acreditó el uso de recursos públicos en su contratación, se considera que su realización se encontraba tutelada por la presunción de licitud de la que goza la participación de la ciudadanía en relación a la exposición de sus razones en la revocación de mandato.

Cabe mencionar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un derecho de la ciudadanía el participar en el proceso de revocación de mandato, a su vez, dicha disposición establece que el Instituto Nacional Electoral será la única autoridad encargada de promover la participación del electorado en dicho proceso y prohíbe que cualquier persona física o moral pueda contratar espacios en radio y televisión para influir en el ánimo de la ciudadanía.



Por su parte, el artículo 5 de la Ley Federal de Revocación de Mandato define a dicho proceso como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.

Es decir, se trata de un instrumento de participación democrática, cuyo propósito es el de permitir que el electorado exprese su apoyo o rechazo al desempeño del titular del Ejecutivo Federal, para que, en su caso, concluya de manera anticipada el ejercicio del cargo público.

En consecuencia, la Ley Federal de Revocación de Mandato establece la forma en que la ciudadanía puede intervenir en el proceso, al establecer, en los artículos 13 y 14, que podrán recolectar firmas de apoyo para activar dicho proceso.

Asimismo, en términos de lo previsto por el artículo 35, segundo párrafo de la Ley Federal de Revocación de Mandato, “las ciudadanas y los ciudadanos podrán dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, de forma individual o colectiva, salvo las restricciones establecidas en el párrafo cuarto del artículo 33 de la presente Ley”.

Esto último, se refiere a la prohibición para que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, pueda contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato.

A partir de lo anterior, se aprecia que, tomando en cuenta la naturaleza ciudadana del ejercicio de revocación de mandato, la promoción de este instrumento de participación únicamente le corresponde al Instituto Nacional Electoral y las y los ciudadanos, siempre y cuando, no contraten propaganda en radio y televisión.

Al respecto es conveniente recordar que la libertad de participación en la revocación de mandato permite a la ciudadanía no solo manifestar su postura respecto este instrumento de participación ciudadana, sino que también puede exponer sus razones, lo cual se puede realizar de manera particular o colectivamente, tal y como sucedió en el caso.

Dentro del desarrollo de los procesos de democracia participativa, la propia ciudadanía puede emitir sus manifestaciones sobre la revocación del mandato, impedir que lo hagan se vuelve una restricción injustificada de la libertad de expresión, pues debemos tener presente que lo único que tiene prohibido la ciudadanía actuando de manera colectiva o particular, es la contratación de radio y televisión.

Lo anterior es acorde con la norma constitucional que salvaguarda el derecho de la ciudadanía a la libre manifestación de las ideas y la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones a través de cualquier medio, así como que no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, además, que ninguna ley ni autoridad puede definirlos más allá de los límites previstos en la propia Constitución Federal.



En ese sentido, es claro que, no habiendo restricción para la ciudadanía de emitir su opinión sobre los procesos democráticos, entre ellos el de revocación de mandato, salvo la contratación de espacios en radio y televisión, debe permitirse que por otros medios hagan uso de su libertad de expresión en el ámbito político y democrático, tal y como sucedió con las personas que difundieron la propaganda.

Cabe mencionar que en el caso no se encontraron elementos que vincularan a dicha asociación con la difusión de la propaganda denunciada, por el contrario, se detectaron elementos que razonablemente justifican la réplica homogénea de publicaciones en espectaculares, lonas y bardas en treinta entidades federativas sobre la revocación de mandato y, esto es, derivado a que fue la propia asociación quien diseñó y dejó a disposición libre en su portal de internet, los modelos propagandísticos para ser utilizados por cualquier persona.

Esto es, el ente “Que Siga la Democracia”, puso a disposición de la ciudadanía el material digital en la página electrónica de la asociación, con la expectativa de que la ciudadanía interesada en dar a conocer su posicionamiento respecto a la revocación de mandato descargara el material disponible y lo materializara físicamente, sin que esa conducta sea contraventora de la normativa aplicable, máxime que las y los ciudadanos fueron los que al final difundieron la propaganda relacionada con la revocación de mandato a través de los medios que consideraron disponibles y no la referida asociación.

Lo cual, lo realizó en ejercicio de la libertad de expresión que le asiste como asociación civil dedicada a la promoción de la cultura

democrática y autorizada por el INE para la promoción de la revocación de mandato, dado que no se acreditó que para ello utilizara recursos de origen público ni de ningún partido político, ni que realizara contratación de espacios en radio y televisión. La ciudadanía actuó dentro de este marco, ejerciendo el derecho colectivo o individual de expresar y difundir su posición política.

Por otra parte, la asociación no tuvo registro, control o bitácora de las personas que descargaron el material y el uso que se le dio, destinos, costos de manufactura o cantidades en las que se haya elaborado dicha propaganda, al no ser sujetos afiliados a dicha asociación.

En ese tenor, la intensidad o visibilidad de la campaña desplegada en bardas, espectaculares, redes por parte de la ciudadanía, no constituye una violación *per se* de las disposiciones legales en tanto que se apeguen a los cauces que la propia ley establece.

Lo anterior, es acorde con el último párrafo del artículo 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato que especifica que las ciudadanas y ciudadanos pueden dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, salvo las restricciones específicamente mencionadas en la ley.

Por tanto, al tratarse de un mecanismo de democracia participativa directa que busca fortalecer el involucramiento de la ciudadanía en la vida pública, resulta necesario que se garantice y se maximice la libertad de expresión, la libre circulación de ideas e información y el derecho a la información de todas las personas con la finalidad de



crear espacios para una verdadera participación social en la toma de decisiones.

De tal forma que la libertad de expresión, vista desde su vertiente social o política, permite abrir o mantener abiertos los canales para el disenso y el cambio político; fungiendo así como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que representa el escrutinio de la ciudadanía de la labor pública y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.

Por lo que no se puede considerar como una transgresión a la normativa electoral que la ciudadanía manifieste sus ideas, expresiones u opiniones que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, ya sea de manera individual o colectiva, a través de medios distintos a radio y televisión, esto es, dé a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato.

Bajo esa idea, se estima que la participación de la ciudadanía en un proceso de revocación de mandato que puede conllevar la posibilidad de realizar una difusión de propaganda, como en el caso se analiza; sin que ello pueda considerarse infractor del orden jurídico nacional, al no existir alguna prohibición expresa para ello.

Máxime que la presunción de inocencia es un derecho humano y un principio de protección y tutela de los derechos de toda persona, contemplado en el artículo 20 de la Constitución General de la República por lo que deben estar plenamente acreditados los hechos que se les imputa.

Así, en el presente caso lo que está en análisis es el ejercicio de la libertad de expresión de la asociación civil para la promoción de la revocación de mandato, por lo que para estar en posibilidad de negar dicho derecho por supuestos actos ilegales, la prueba de los hechos debe ser conforme a un estándar constitucional mínimo de regla de juicio, de manera que la restricción a dicho derecho solamente así sería válida de haberse probado plenamente los supuestos hechos con pruebas suficientes para ello.

Sirve de apoyo a lo anterior, las tesis P.VIII/2018 y P.V/2018 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que llevan por título “IN DUBIO PRO-REO. ESTE PRINCIPIO GOZA DE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL. AL CONSTITUIR UNA REGLA IMPLÍCITA DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA E IN DUBIO PRO-REO. INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE “DUDA” ASOCIADO A DICHO PRINCIPIO”.

Además, el hecho de que exista un grupo de veintitrés ciudadanos y ciudadanas que realizaron un gasto para contratar propaganda, no conlleva a aseverar que se afecta la libertad, accesibilidad y equidad de la ciudadanía en general o exista una estrategia simulada a fin de afectar dicho proceso revocatorio.

Es importante destacar que en autos quedó acreditado que el partido político Morena o alguna entidad de gobierno, municipal, estatal o federal, no tuvieron intervención en la contratación de la propaganda denunciada, ya que de la investigación realizada por la autoridad administrativa electoral (UTCE del INE), se pudo obtener que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos



expuso que las personas que contrataron la propaganda no estaban afiliadas a Morena, aunado a que tampoco se pudo acreditar en autos que hubiese tenido participación alguna entidad de gobierno, municipal, estatal o federal, en la contratación de espacios para la difusión de la propaganda.

Asimismo, respecto a la propaganda cuya existencia verificó la autoridad instructora del procedimiento, colocada en espacios correspondientes al Gobierno de la Ciudad de México, a la Comisión Federal de Electricidad, al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a la Estación de Transferencia de Basura y Planta de Selección y Aprovechamiento de Desechos Sólidos de San Juan de Aragón y a la Alcaldía Gustavo A. Madero, no se acreditó en autos que dichas dependencias públicas hubieran contratado, ordenado o solicitado que se realizaran las pintas o colocaran las lonas en puentes peatonales.

En relación a la publicidad localizada en instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México se advirtió que ésta fue contratada por Luz Alicia Ramos Pineda a la empresa ISA Corporativo S. A. de C. V., quien tenía los derechos de manejo de publicidad en dichas instalaciones y que lo hizo por voluntad propia y con sus recursos económicos.

De ahí que no se haya acreditado la utilización de recursos públicos, mediante el uso de espacios públicos, para la difusión del proceso de revocación de mandato por parte de alguna dependencia de carácter gubernamental.

Cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁹ ha sostenido que los indicios deben estar acreditados mediante pruebas directas, esto es, los indicios deben encontrarse corroborados por algún medio de convicción pues, de lo contrario, las inferencias lógicas carecerían de cualquier razonabilidad al sustentarse en hechos inexistentes o simples suposiciones.

En ese tenor, la autoridad responsable efectuó un análisis adecuado de los elementos de prueba en la medida que, si no se acreditó, a partir de indicios suficientes y de forma razonable una infracción a la normativa electoral a partir de elementos objetivos de sistematicidad, se debe optar por permitir el ejercicio libre de los derechos, máxime que no se podría acreditar alguna infracción a través de meras inferencias y afirmaciones de hechos secundarios; esto es, pruebas indirectas, sin que se tenga alguna prueba directa, idónea y pertinente para sostener el presunto origen ilícito de las conductas denunciadas.

Principalmente porque la persona legisladora reconoció a la ciudadanía el derecho de realizar actos de promoción de su posicionamiento (a favor o en contra) del proceso de revocación de mandato, el cual debe ser garantizado por las autoridades electorales porque su ejercicio implica, a su vez, los derechos a la libertad de expresión y de asociación en materia político-electoral.

¹⁹ Ver tesis CCLXXXIV/2013 de rubro: “PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR”, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala de la Suprema Corte, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, Décima Época, registro 2004756, página 1057.



Lo anterior, considerando que la ciudadanía como ente central de este ejercicio democrático, tiene la libertad absoluta de expresar de manera pública y abierta cuál es su posición en torno a este procedimiento, sin que se advierta alguna norma que obligue a guardar secrecía de su posición, o que ésta no pueda ser compartida con otras ciudadanas o ciudadanos.

Criterio que es coincidente con lo resuelto por esta Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador 162, 164, 217, todos de 2022.

Por tanto, es la propia ley la que reconoce el derecho de la ciudadanía a divulgar su posicionamiento en torno al proceso de revocación de mandato, de manera individual o colectiva, y por cualquier medio, excepto la radio y la televisión.

De ahí lo **infundado** de los agravios.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE, conforme a derecho. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el voto concurrente del Magistrado 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.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-162/2023²⁰

*I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué decidió la mayoría?, y
IV. Razones del disenso*

²⁰ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



I. Introducción

Respetuosamente, presentamos este voto particular para exponer los motivos por los cuales no compartimos el criterio mayoritario de **confirmar** la resolución SRE-PSC-46/2023 de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral²¹, la cual, determinó la inexistencia de las infracciones consistentes en la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, así como en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, para favorecer al presidente de la República, durante el proceso de revocación de mandato, en contravención a los principios de equidad e imparcialidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²², la Ley Federal de Revocación de Mandato y los Lineamientos atinentes.

Lo anterior, en virtud de que, para nosotros, la asociación civil “Que siga la democracia” estableció una estrategia de propaganda en prácticamente todo el territorio nacional (30 de las 32 entidades federativas), con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, bajo un esquema de simulación que buscaba aparentar una genuina participación ciudadana, protegida por la libertad de expresión; situación que afectó el interés legítimo del Estado en promover la participación directa de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad.

II. Contexto de la controversia

1. ¿Qué se denunció?

Diversos partidos políticos y personas ciudadanas en toda la República Mexicana denunciaron la difusión de propaganda en el contexto del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, en contravención a los artículos 35, fracción IX, numeral 7, y 134 de la Constitución general, así como 32 y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

²¹ En lo siguiente, Sala Especializada.

²² En adelante, Constitución general.

SUP-REP-162/2023

Las denuncias consistieron en la presunta colocación masiva de propaganda en espectaculares, lonas, bardas, propaganda ubicada en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, cuyo contenido, según los denunciantes, pretendía influir de manera indebida en el citado proceso de revocación de mandato, para favorecer al presidente de la República.

Los actos se atribuyeron a la asociación civil “Que siga la democracia”, al partido político Morena y a quien resultara responsable.

En específico, a la citada asociación civil se le emplazó, a través de su representante legal, derivado de la difusión masiva de propaganda ilegal con la imagen del presidente de la República y leyendas con las que se pretendió influir en la ciudadanía para favorecerlo durante el ejercicio de revocación de mandato celebrado el 10 de abril de 2022, contenida en anuncios espectaculares, bardas y pendones, en toda la República Mexicana, así como en las pantallas del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, toda vez que el INE es la única instancia que puede promover la participación ciudadana, la cual debe ser objetiva, imparcial y con fines informativos²³.

2. ¿Qué resolvió la Sala Especializada?

La Sala Especializada determinó la **inexistencia** de las infracciones consistentes en la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, así como en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, para favorecer al presidente de la República, durante el proceso de revocación de mandato, en contravención a los principios de equidad e imparcialidad, previstos en la Constitución general, la Ley Federal de Revocación de Mandato y los Lineamientos atinentes.

²³ Lo anterior, por la supuesta vulneración a los artículos 35, fracción IX, 134, párrafo séptimo, de la Constitución general, en relación con el 447, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 5; 27; 32; 33 y 35, de la Ley Federal de Revocación de Mandato y 37 de los Lineamientos del INE para la Organización de la Revocación de Mandato aprobados mediante acuerdo del Consejo General de ese Instituto, identificado con la clave INE/CG1444/2021, reformados mediante los diversos INE/CG1566/2021, INE/CG1646/2021 e INE/CG51/2022.



La sentencia impugnada tuvo como hechos probados: **1)** Que en 30 entidades federativas se localizaron elementos propagandísticos con identidad gráfica²⁴, y **2)** Los elementos gramaticales y gráficos que contiene la propaganda que fue señalada en las denuncias y aquella que fue certificada por la autoridad electoral, son coincidentes con los diversos diseños que se publicaron en el portal de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, cuya titularidad corresponde a la asociación civil “Que siga la democracia”.

En la sentencia impugnada se tomaron en cuenta los siguientes elementos:

- La Sala Especializada señaló que en los anexos de su sentencia se precisaban las ubicaciones de la propaganda denunciada que refirieron los quejosos en las **59 quejas y sus ampliaciones**.
- Que la autoridad instructora realizó **654 actas circunstanciadas o fe de hechos** atinentes a la propaganda denunciada en las 32 entidades federativas del país.
- La autoridad instructora investigó a quienes pertenecían o tenían derecho de posesión o uso respecto de los elementos físicos en los que la propaganda fue fijada.
- La asociación civil “Que siga la democracia” tiene como objeto social la realización de toda clase de actividades que tengan como fin la promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, en la vida democrática y cultura política electoral. Además, fue registrada como promovente de la revocación de mandato. En su portal de internet publicó imágenes con elementos propagandísticos “en favor de la permanencia de Andrés Manuel López Obrador en el cargo de presidente de la República durante el procedimiento de revocación de mandato”.
- La representante de la asociación civil señaló que se puso a disposición el material digital en la página electrónica de la asociación “con la expectativa de que la ciudadanía interesada en dar a conocer su

²⁴ Dichas entidades fueron: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, comprendiendo un total de 168 municipios y alcaldías.

posicionamiento respecto a la revocación de mandato descargara el material disponible y lo materializara físicamente”. Lo anterior, sin que la asociación tenga registro, control o bitácora de quién descargó el material y el uso que se le dio, destinos, costos de manufactura o cantidades en las que se haya elaborado y tampoco controla si el material fue alterado por parte de quien lo descarga.

- La asociación civil no contrató, ordenó ni solicitó la difusión de propaganda, además, no tiene relación contractual con el partido Morena, ni con algún ente gubernamental.
- Los integrantes de la asociación son miembros honorarios. Se financia a través de aportaciones de recursos de carácter privado de la ciudadanía interesada.
- La mesa directiva de la asociación civil expuso que no hay una persona física o moral responsable de los contenidos o autorizaciones de lo que se difunde en su portal de internet, dada la naturaleza ciudadana de la asociación en la que la suma de esfuerzos de las personas que actúan en ella es de manera horizontal y no mediante una estructura de carácter vertical.
- El partido Morena negó haber contratado, ordenado o solicitado la difusión de la propaganda denunciada y que haya ordenado ni participado en ningún tipo de publicación o evento relacionado con la asociación civil “Que siga la democracia”, relativos a la revocación de mandato.
- El presidente de la República negó haber solicitado por sí o por interpósita persona, la elaboración, colocación o difusión de la publicidad denunciada y que el Gobierno de México tuviera alguna intervención en ello. Tampoco autorizó a persona jurídica alguna para la utilización de cualquiera de sus atributos de personalidad.
- Se constató por la autoridad instructora la pinta de bardas con los elementos de la propaganda denunciada, en espacios correspondientes al Gobierno de la Ciudad de México, a la Comisión Federal de Electricidad, al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a la Estación



de Transferencia de Basura y Planta de Selección y Aprovechamiento de Desechos Sólidos de San Juan de Aragón y a la Alcaldía Gustavo A. Madero. Sin embargo, tales autoridades negaron que se haya contratado, instruido, ejecutado por persona de su competencia, que no tenían conocimiento, o bien, que no pertenecían a tales dependencias las bardas.

- La autoridad instructora advirtió la coincidencia gráfica de la propaganda denunciada, por lo que, se consultó a las presidencias municipales, alcaldías o secretarías, respecto de la propiedad o titularidad de los derechos de espectaculares, bardas, lonas o pantallas digitales en la vía pública. Con la información obtenida **se requirió a 218 empresas publicitarias, así como a las personas físicas titulares.**
- En **307 casos** las personas a quienes se les requirió información respondieron que no habían destinado espacios publicitarios con propaganda con las características gráficas alusivas a la revocación de mandato.
- En **130 casos** aportaron datos de las personas con las que contrataron la renta. En todos estos casos se trataron de particulares y se advirtió que quiénes adquirieron estos servicios, lo hicieron a título oneroso, con cuotas diversas y una temporalidad de exhibición entre 15 y hasta 39 días, en los meses de febrero, marzo y abril de 2022. En todos los casos, los servicios fueron adquiridos por personas particulares, no así partidos políticos o entes gubernamentales.
- La autoridad instructora requirió a quienes pagaron por la instalación o pinta de los elementos propagandísticos, quienes manifestaron haberlo hecho porque era su convicción apoyar al presidente de la República y exhortar a la ciudadanía a que participara en el ejercicio democrático de la revocación de mandato en favor de su permanencia.
- En ninguno de los casos se encontró que la contratación de espacios y servicios fuese con elementos gramaticales o gráficos en que se promoviera votar en contra de la permanencia del presidente de la República. Siempre fue en su favor y con características de color,

expresiones y figuras esencialmente coincidentes con los diseños gráficos que la asociación civil “Que siga la democracia” publicó en su página de internet. Aunado a que los contratantes refirieron que no realizaron la contratación por haberlo convenido con la asociación civil, con el partido Morena, o con alguna persona del funcionariado público o entidad de gobierno, ni pertenecen a dicha asociación, partido o laboran en algún órgano público. Además, informaron que los recursos económicos con los que financiaron la propaganda eran propios y que no estaban obligados a informar su procedencia.

- La autoridad instructora dio vista al Servicio de Administración Tributaria y a la Unidad de Inteligencia Financiera, ambas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de investigar los recursos con los que se pagó la propaganda. También se dio vista a la Unidad Técnica de Fiscalización y a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales.
- En algunos casos, la autoridad instructora requirió a la Dirección de Prerrogativas que informara si se trataba de personas afiliadas al partido Morena, a lo cual respondió en sentido negativo, porque no se encontraron en el padrón de afiliados, o no se contaba con su clave de elector, sin pasar por alto, los problemas de incertidumbre que presenta dicho padrón.

En este contexto, la Sala Especializada concluyó que no quedó acreditado que el partido Morena o alguna entidad de gobierno, hubiese tenido intervención en la contratación de la propaganda denunciada.

Respecto a la asociación civil “Que siga la democracia”, se advirtió que, conforme a su objeto social, difundió en su página de internet diversos diseños propagandísticos e invitó a la población a que hicieran uso de ellos para promover que votaran en la jornada y lo hicieran en favor de la permanencia del presidente de la República.

La Sala Especializada apuntó que dicha asociación es de carácter civil y sin que esté acreditado que tiene un vínculo directo con algún partido político o entidad gubernamental y considerando que su objeto social le permite realizar actividades que fomentan la participación de la ciudadanía en los ejercicios



democráticos, con los límites normativos del caso (como la prohibición de contratar espacios en radio y televisión), e incluso le fue autorizado por la Dirección de Prerrogativas ser un sujeto promotor del proceso de revocación de mandato y recolector de firmas para su realización.

En este sentido, la Sala Especializada consideró que la citada asociación civil no transgredió las normas de difusión de la revocación de mandato, al hacer uso de su portal de internet para invitar a la ciudadanía a utilizar las plantillas de diseño que ahí difundió y con ello dar publicidad a dicho proceso, con independencia de que el contenido de dichos diseños fueran todos tendentes a favorecer la permanencia del presidente de la República, pues no le está vedado expresar su ideología en ese sentido.

Por otra parte, la Sala Especializada refirió que la autoridad instructora detectó la pinta de bardas con los elementos de la propaganda denunciada, en espacios correspondientes al Gobierno de la Ciudad de México, a la Comisión Federal de Electricidad, al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a la Estación de Transferencia de Basura y Planta de Selección y Aprovechamiento de Desechos Sólidos de San Juan de Aragón y a la Alcaldía Gustavo A. Madero.

Sin embargo, la Sala Especializada estableció que el funcionariado público de cada una de esas entidades de servicio público manifestó que no contrató, ordenó o solicitó que personal de sus dependencias o cualquier tercero realizara la pinta de bardas perimetrales, o fijara lonas en elementos de equipamiento urbano, concretamente puentes peatonales localizados en Xochimilco y Gustavo A. Madero, pues al contrario, conforme a su normativa, refirieron que no existen autorizaciones para fijar propaganda en ese tipo de elementos, de ahí que conforme a sus facultades y posibilidades técnicas, materiales y jurídicas, de conformidad con lo determinado por la Comisión de Quejas al dictar las medidas cautelares, procedieron al retiro de la propaganda.

Por otra parte, la autoridad instructora localizó propaganda con características similares a la denunciada en diversas estaciones del metro de la Ciudad de México.

Al respecto, el Gerente Jurídico del Sistema de Transporte Colectivo Metro señaló que el área responsable de la administración y comercialización de los espacios

SUP-REP-162/2023

en el metro es la subdirectora General de Administración y Finanzas. Además, apuntó que el Sistema de Transporte Colectivo Metro no ordenó o contrató la colocación de la propaganda y que la contratación de espacios publicitarios corresponde a la empresa ISA Corporativo S.A. de C.V.

La autoridad instructora contó con el contrato de renta de espacios publicitarios en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, suscrito con Luz Alicia Ramos Pineda, de 11 de marzo de 2022.

La citada ciudadana contrató espacios publicitarios relacionados con el proceso de revocación de mandato por el periodo del 18 de marzo al 6 de abril de 2022, aportando el diseño de la propaganda, pagando por el servicio la cantidad de \$473,126.00.

Adicionalmente, la ciudadana informó que realizó el contrato por iniciativa propia, que los recursos son propios y que no tiene relación con la asociación civil “Que siga la democracia”.

Asimismo, comunicó que las empresas GP Construcciones, S.A. de C.V. y Agrupación Empresarial, S.A. de C.V. no estaban vinculadas con la contratación de los hechos denunciados en el procedimiento y que éstas le habían revocado los poderes que le facultaban a actuar como su representante legal, por lo que no podía proporcionar más información sobre estas sociedades.

La empresa Agrupación Empresarial, S.A. de C.V. refirió que, Luz Alicia Ramos Pineda no es socia, sino que se ostentó como representante legal a través de un “poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y para los efectos de la representación laboral” que fue otorgado a su favor; pero éste fue revocado el 9 de mayo de 2022, y sus funciones consistían en actividades administrativas; que han tenido contratos con el Gobierno de la Ciudad de México y el Gobierno Federal, pero que no se relacionaban con publicidad de la revocación de mandato, anexando algunos de ellos.

Por su parte, GP Construcciones, S.A. de C.V. se negó a proporcionar contratos que hubiera suscrito con el gobierno de la Ciudad de México; sin embargo, de la información remitida por el representante legal para la defensa de los intereses de la Administración Pública de la Ciudad de México se advirtió que



dicha empresa sí ha suscrito diversos contratos con el gobierno de la mencionada Ciudad, pero no están relacionados con la propaganda denunciada, al igual que Agrupación Empresarial, S.A. de C.V.

Así, la Sala Especializada concluyó que, respecto de las autoridades del gobierno vinculadas con la investigación, no se acreditó que hubieran contratado, ordenado o solicitado que se realizaran las pintas o colocación de lonas en puentes peatonales y que no se encontraron datos para establecer quiénes lo hicieron.

Asimismo, respecto de la publicidad en el Metro de la Ciudad de México, su contratación fue realizada por una ciudadana y lo hizo por voluntad propia con sus recursos económicos.

Por otro lado, las demás fundaciones y asociaciones que aparecen en la página de internet de la asociación civil "Que siga la democracia", no se encontraron elementos para vincularlas con la difusión de la propaganda denunciada.

En este sentido, en ejercicio de la libertad de expresión que le asiste a la asociación civil "Que siga la democracia" diseño y difundió en su portal de internet los modelos propagandísticos que se replicaron en espectaculares, lonas y bardas en 30 entidades de la República Mexicana, estando dedicada a la promoción de la cultura democrática y autorizada por el INE para la promoción de la revocación de mandato, sin que se acreditara que para ello utilizó recursos de origen público ni que realizara contratación de espacios en radio y televisión.

Por último, la Sala Especializada determinó la inexistencia de promoción personalizada y vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en el proceso de revocación de mandato atribuidos al presidente de la República, así como la inexistencia de propaganda gubernamental, porque, como se ha establecido, no quedó acreditado que el servidor público hubiera ordenado, solicitado, contratado o difundido la propaganda denunciada.

3. ¿Cuáles son los agravios del Partido de la Revolución Democrática?

El partido recurrente considera que la sentencia impugnada carece de una debida fundamentación y motivación, así como de exhaustividad, lo que conlleva a violaciones del debido proceso.

SUP-REP-162/2023

A su consideración, la sentencia impugnada violenta flagrantemente las atribuciones encomendadas al INE en el ejercicio de la revocación de mandato, contenidas en la Constitución general y en las leyes secundarias, relacionadas con sus atribuciones de promover y difundir dicho ejercicio.

Sostiene que la asociación civil “Que siga la democracia”, militantes del partido Morena y los servidores públicos denunciados se exceden en su actuar, lo que trae como consecuencia que el ejercicio ciudadano se vea entorpecido por factores externos y fuera de la ley, provocando un retroceso en la vida democrática del país.

Acontecimientos que, a su juicio, fueron debidamente probados y mal valorados por la Sala Especializada.

De esta manera, el partido recurrente menciona la ilegal difusión y promoción del proceso de revocación de mandato, ya que se denunció a la mesa directiva de la asociación civil “Que siga la democracia”, la cual fue creada exprofeso con militantes y servidores públicos abanderados por el partido político Morena.

Asimismo, considera que la asociación civil se constituyó para difundir y promover el proceso de revocación de mandato, actividad que le fue encomendada solo al INE y a ninguna otra persona, pero como estrategia de gobierno se creó la asociación civil “Que siga la democracia” para incidir en la ciudadanía, porque invita a que vayan a votar a favor del Ejecutivo Federal para que continúe en el cargo, lo cual no puede considerarse como un posicionamiento.

Además, el partido recurrente refiere que la citada asociación civil se protocolizó el once de octubre de dos mil veintiuno, en Saltillo, Coahuila, y en menos de veinticuatro horas era presentada la protocolización ante el INE para participar en la etapa de recolección de firmas en el proceso de revocación de mandato.

De lo anterior, presume que es una asociación velada que se crea de forma irregular para incidir en la ciudadanía para que acudan a votar en el ejercicio de revocación de mandato, para que continúe el Ejecutivo Federal en el cargo público.



Por otra parte, el partido recurrente destaca que, la asociación civil promovió una identidad gráfica del presidente de la República, violentando la Constitución general, al promover y difundir, así como inducir veladamente la participación en la jornada, además, sin contar con los requisitos para ser susceptible de donaciones promovió en su página web una cuenta, de lo que se presumió que hubo personas que sin ser identificables realizaron aportaciones, sin saber a cuánto ascendió el monto de éstas y de qué forma fueron utilizadas.

En este sentido, señala que la Sala Especializada no da argumentos razonados sobre los bienes económicos y certeza de las donaciones y sujetos que donaron para el fin de promover y difundir la revocación de mandato que fueran depositados en la cuenta bancaria que difunde la asociación civil en su página electrónica y que en este momento se presume pudieron ser utilizados para recibir dinero público para la difusión del ejercicio ciudadano. Por lo cual, estima que debe investigarse con exactitud los hechos relativos a las aportaciones a la asociación civil y de las personas que participaron.

Aunado a ello, señala que la Sala Especializada estimó que todas las publicaciones se realizaron con recursos económicos propios y que no estaban obligados a informar sobre su procedencia; lo que es violatorio de los principios de transparencia y acceso a la información porque en materia electoral debe existir claridad en el uso del dinero público o privado que se utiliza para promover el voto.

Por último, el partido recurrente destaca que la Sala Especializada ilegalmente expresó que no se acredita que el partido Morena o alguna entidad de gobierno, municipal, estatal o federal hubiese tenido intervención en la contratación de la publicidad; sin embargo, el partido recurrente considera que no debe perderse de vista que en todo momento las partes involucradas se negaron a dar información clara y veraz para poder tener una investigación exhaustiva y poder llegar a la verdad legal.

III. Posición mayoritaria

La sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala Superior **confirma** la resolución SRE-PSC-46/2023 de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, la cual, determinó la **inexistencia** de las infracciones

consistentes en la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, así como en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, para favorecer al presidente de la República, durante el proceso de revocación de mandato, en contravención a los principios de equidad e imparcialidad previstos en la Constitución general, la Ley Federal de Revocación de Mandato y los Lineamientos atinentes.

La decisión mayoritaria de esta Sala Superior se sostiene en el hecho de que **“en ninguna parte de las leyes aplicables se estipula que la manifestación de apoyo por parte de la ciudadanía a cualquier figura política a través de medios permitidos y sin uso de recursos públicos, sea un acto que deba ser sancionado”**²⁵.

Asimismo, la mayoría del Pleno estimó que “la citada asociación civil no transgredió las normas de difusión de la revocación de mandato, en tanto fue bajo el ejercicio de la libertad de expresión que le asiste que diseñó y difundió en su portal de internet los modelos propagandísticos que se replicaron en espectaculares, lonas y bardas en 30 entidades de la República Mexicana, sin que para ello se acreditara el uso de recursos de origen público ni que realizara contratación de espacios en radio y televisión”.

En tal sentido, a la asociación civil “Que siga la democracia” no se le puede asociar con la comisión de una estrategia ilícita de promoción ante la ciudadanía del proceso de participación ciudadana derivado de su creación, registro y ejercicio, en tanto no se observó la comisión de conducta infractora alguna sobre la difusión de la propaganda.

De esta manera, la sentencia aprobada con el voto mayoritario concluye que, “no existe prueba idónea ni siquiera indiciaria con la que se pueda tener por acreditada una supuesta estrategia simulada para la difusión de propaganda, toda vez que no hay elementos que indiquen que la citada asociación civil haya contratado, ordenado o solicitado la difusión de la propaganda denunciada y que

²⁵ El resaltado es propio del presente voto particular conjunto.



haya participado en algún tipo de publicación ilegal para la revocación de mandato”.

De esta manera, la sentencia refiere que en el caso únicamente se detectaron “elementos que razonablemente justifican la **réplica homogénea** de publicaciones en espectaculares, lonas y bardas en treinta entidades federativas sobre la revocación de mandato y, esto es, derivado a que fue la propia asociación quien diseñó y dejó a disposición libre en su portal de internet, los modelos propagandísticos para ser utilizados por cualquier persona”²⁶.

En virtud de lo anterior, se confirma la decisión de la Sala Especializada de este Tribunal Electoral porque “la intensidad o visibilidad de la campaña desplegada en bardas, espectaculares, redes (sic) por parte de la ciudadanía, no constituye una violación *per se* de las disposiciones legales en tanto que se apeguen a los cauces que la propia ley establece”.

V. Razones de nuestro disenso

Disentimos de lo aprobado por la mayoría, fundamentalmente, porque consideramos que, en el caso, la asociación civil “Que siga la democracia” estableció una estrategia de propaganda en prácticamente todo el territorio nacional (30 de las 32 entidades federativas), con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, bajo un esquema de simulación que buscaba aparentar una genuina participación ciudadana, protegida por la libertad de expresión, lo cual afectó el interés legítimo del Estado en promover la participación directa de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad.

Lo anterior, en atención a las consideraciones que exponemos a continuación.

A. Metodología de estudio

El partido recurrente centra su impugnación en la supuesta mala interpretación e incorrecta valoración de las pruebas que se tiene en el expediente. A su consideración, existen diversos elementos que, si se analizan en conjunto,

²⁶ El resaltado es propio del presente voto particular conjunto.

atendiendo al contexto en el que sucedieron los hechos denunciados, es posible hacer una valoración correcta de las infracciones.

En este sentido, toda vez que los motivos de agravio se relacionan con la supuesta indebida fundamentación y motivación, así como el debido análisis probatorio, estimamos que lo procedente es analizarlos de manera conjunta.

B. Análisis de los agravios

A continuación, exponemos la fundamentación y motivación de este **voto particular conjunto**. Para tal efecto analizaremos los siguientes apartados:

1. Explicación jurídica

1.1 Perspectiva regional e internacional de la revocación de mandato

1.2 Regulación y naturaleza de la revocación de mandato en México

1.3 La simulación

2. Participación de los sujetos denunciados

2.1 ¿Cómo se constituye la asociación civil “Que siga la democracia”?

2.2 ¿Cuál es la participación de la asociación civil “Que siga la democracia” en el proceso de revocación de mandato?

2.3 ¿Cuál es la intervención del partido político Morena?

2.4 ¿Cuál es la intervención del presidente de la República?

2.5 ¿Qué sostuvieron las autoridades del gobierno que fueron requeridas?

2.6 ¿Qué expusieron las empresas y personas requeridas?

3. Medidas cautelares dictadas por la autoridad administrativa nacional en la instrucción del presente asunto

4. Caso concreto

4.1 Prueba indiciaria o circunstancial



4.2 Propaganda detectada

4.3 Recursos detectados por la autoridad instructora

4.4 Libertad de expresión en el ejercicio de participación ciudadana

4.5 Premisas que sostienen el voto particular

4.6 Conclusión

5. Efectos

Enseguida, desarrollamos los apartados correspondientes.

1. Explicación jurídica

1.1 Perspectiva regional e internacional de la revocación de mandato

La revocación de mandato, también conocida como revocatoria de mandato o *recall election*,²⁷ se ubica dentro de los mecanismos de democracia directa,²⁸ y ha sido definido desde la doctrina como el “proceso para decidir mediante la participación de los electores, la revocación o la continuación de la vigencia de un mandato representativo antes de la conclusión del plazo del cargo, en el que debe formularse la pregunta específica sobre si determinado funcionario electivo debe o no concluir su encargo popular”²⁹.

Dicho mecanismo es entendido como “la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público”³⁰ y al ubicarse dentro de la democracia directa “ofrecen a los ciudadanos oportunidades para contribuir a la fiscalización y gestión de los asuntos públicos”³¹.

²⁷ Ellis, A. *The Use and Design of Recall Votes*. Presented at Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics Sixth Global Forum on Reinventing Government Seoul, Republic of Korea 26-27 May 2005. International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>, pag. 3.

²⁸ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, par. 71.

²⁹ Rodríguez Navarro, J. *Revocación de mandato popular*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Nuevo León y Tirant lo blanch, 2019, pag. 99 y 100.

³⁰ Cabrera Dircio, J. *Estado y democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*. Cuernavaca: Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Ediciones Coyoacán, 2010, pag. 182.

³¹ Rodríguez Navarro, J. *Revocación de mandato popular*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Nuevo León y Tirant lo blanch, 2019, pag. 41.

Asimismo, se ha estudiado también la relación de la revocación de mandato respecto de los sistemas políticos, llegando así a la conclusión que suelen presentarse con mayor frecuencia en aquellos sistemas en los que existe una separación total entre los poderes legislativo y ejecutivo³² y suelen utilizarse con mayor frecuencia respecto de las personas representantes de elección popular que se desempeñan en el poder ejecutivo³³.

Adicionalmente, el ejercicio del sufragio dentro de un proceso de revocación de mandato puede ser analizado a partir del papel que juega en la rendición de cuentas, al respecto, “desde la perspectiva de la rendición de cuentas, señala que el sufragio es un mecanismo de control de decisiones políticas de los representantes, siempre que los electores tengan la capacidad de evaluar su gestión y cuenten con los medios para sancionar, escogiendo alternativas distintas, o bien recompensar por medio de la reelección”³⁴.

En similares términos, la revocación de mandatos ha sido entendida como “una herramienta de empoderamiento para la ciudadanía, permitiéndoles la remoción del cargo a políticos que se percibe han tenido un mal desempeño en el cargo y no han atendido los intereses del electorado que les eligió, o que han tenido un desempeño problemático desde el punto de vista ético”³⁵.

A. Integridad en los procesos de revocación de mandato. El ejercicio del sufragio dentro de un proceso de revocación de mandato, como ocurre en cualquier otra modalidad mediante la cual se ejerzan derechos político-electorales, demanda que las autoridades garanticen la certeza en los resultados, lo cual, genera confianza en la democracia, como expresión de la voluntad popular.

Por lo anterior, se destacan algunas recomendaciones internacionales, así como conclusiones a las que ha arribado la doctrina, relativas a las estrategias

³² Ellis, A. *The Use and Design of Recall Votes*. Presented at Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics Sixth Global Forum on Reinventing Government Seoul, Republic of Korea 26-27 May 2005. International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>, pag. 5.

³³ *Ibid.*, pag. 5.

³⁴ Rodríguez Navarro, J. *Revocación de mandato popular*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Nuevo León y Tirant lo blanch, 2019, pag. 75.

³⁵ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, par. 81.



necesarias que garanticen la integridad del desarrollo de los procesos de revocación de mandato.

Por ejemplo, la Comisión de Venecia ha destacado que la revocación de mandato “puede llegar a ser utilizada de manera abusiva -por partidos políticos en su batalla con los competidores políticos, así como por el gobierno en turno para alterar de manera artificial las condiciones de la contienda electoral- y se convierte en una ‘arma’ política”³⁶.

Al respecto, se podrían destacar tres aspectos relevantes para garantizar la integridad en el proceso de revocación de mandato, a partir de recomendaciones internacionales y premisas de la doctrina: a) recolección y verificación de firmas; b) participación de distintos actores en la campaña; y, c) papel del dinero.

a. Recolección y verificación de firmas: El proceso de recolección de firmas, como una etapa habilitante para que se lleve a cabo un ejercicio de revocación de mandato de una persona que fue electa por medio del sufragio, ha sido considerada incluso como parte de la definición propia del ejercicio de revocación de mandato³⁷.

Al respecto, se ha llegado a concluir que “es generalmente aceptado que una vía para llevar a cabo una revocatoria es que se reúna un determinado número de firmas dentro de un periodo de tiempo en específico”,³⁸ firmas las cuales deben ser sujetas a un proceso de validación, para poder determinar que, en efecto, son de individuos que están en condiciones de ejercer su derecho al voto en el marco de un proceso de revocación de mandato³⁹.

Adicionalmente, es necesario contar con un sistema que garantice la transparencia en el proceso de verificación de las firmas⁴⁰.

³⁶ *Ibid.*, par. 83.

³⁷ Ellis, A. *The Use and Design of Recall Votes*. Presented at Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics Sixth Global Forum on Reinventing Government Seoul, Republic of Korea 26-27 May 2005. International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>, pag. 3.

³⁸ *Ibid.*, pag. 7.

³⁹ *Ibid.*, pag. 10.

⁴⁰ *Ibid.*, pag. 11.

b. Participación de distintos actores en la campaña: Como se precisó en párrafos anteriores, el proceso de revocación de mandato puede ser utilizado, tanto por partidos políticos como por el gobierno en turno, de tal forma que se convierta en una especie de ‘arma’ política⁴¹.

Por ejemplo, y en relación con el inciso anterior relativo al proceso de recolección de firmas, “se ha argumentado que es contrario a la naturaleza de la democracia directa permitir la participación de recolectores pagados de firmas y de firmas profesionales que permitan gestionar la recolección de firmas, porque los grupos de campaña con altos niveles de financiamiento estarán en mayor aptitud de lograr el requisito de las firmas respecto de aquellos con menos financiamiento”⁴².

c. Papel del dinero: El papel del dinero tiene una especial relevancia respecto de la forma en la que se desarrolla el ejercicio de revocación de mandato, lo cual, puede ser contrarrestado a través de topes de gastos en la campaña, restricciones al financiamiento privado o a la cantidad de la contribución que dichos entes pueden aportar⁴³.

Lo anterior, permite poner en evidencia que la disparidad en las cantidades que se aporten con el objeto de promover, en determinado sentido, la participación dentro de un ejercicio de revocación de mandato implica un aspecto que puede ser contrario a la integridad en el proceso, toda vez que la inequidad, muchas veces puede estar ligado a la facilidad de generar simpatía con los capitales más grandes.

Adicionalmente, el costo social de los ejercicios de revocación de mandato es un aspecto que debe analizarse, el cual, se ve materializado en “un clima de confusión, suspicacia y división, que suele estar aparejado de los procesos de

⁴¹ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, par. 83.

⁴² Ellis, A. *The Use and Design of Recall Votes*. Presented at Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics Sixth Global Forum on Reinventing Government Seoul, Republic of Korea 26-27 May 2005. International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>, pag. 10.

⁴³ *Ibid.*, par. 13.



revocación, así como el riesgo de mermar la confianza del electorado en sus autoridades electas, así como en la política y en la democracia representativa”⁴⁴.

B. Ejemplos internacionales. A nivel internacional, diversos países contemplan mecanismos de revocación de mandato, por ejemplo, desde la proximidad de las naciones latinoamericanas,⁴⁵ está previsto en Bolivia;⁴⁶ Colombia;⁴⁷ Ecuador;⁴⁸ Perú;⁴⁹ y, Venezuela⁵⁰.

Como ha destacado la Comisión de Venecia, no existe una tendencia generalizada respecto de las autoridades que pueden ser sujetas de revocación de mandato, pudiendo ser para todas las autoridades, solo a nivel nacional o únicamente para el nivel regional o local⁵¹.

Por ejemplo, para el caso de Perú, nación que ha sido catalogada como aquella “con más procesos de revocatorias en el mundo y con mayor cantidad de autoridades revocadas”,⁵² el dispositivo legal que contempla las autoridades sujetas de la revocación de mandato es la Ley No 26300, la cual, “en su artículo 20, indica que los alcaldes y regidores; los gobernadores regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales; y, los jueces de paz que provengan de elección popular son las autoridades que se encuentran expuestas a las revocatorias”⁵³.

Adicionalmente, de manera enunciativa, la revocación de mandato está prevista para: todas las autoridades en Taiwán⁵⁴ y Venezuela;⁵⁵ de la/el presidente de la República en Moldavia y Rumanía;⁵⁶ del Parlamento en general en Letonia y

⁴⁴ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. Report on the recall of mayors and local elected representatives, pag. 85.

⁴⁵ La información de los preceptos constitucionales de las naciones latinoamericanas se recuperó de: Rodríguez Navarro, J. *Revocación de mandato popular*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Nuevo León y Tirant lo blanch, 2019.

⁴⁶ Constitución Política del Estado de Bolivia, artículo 11.II.1.

⁴⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 103.

⁴⁸ Constitución de la República de Ecuador, artículo 105.

⁴⁹ Constitución Política del Perú, artículo 31.

⁵⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 72.

⁵¹ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, par. 59.

⁵² Cajaleón Castilla, E. y Pomareda Muñoz, D. *Derechos políticos y de participación. Sufragio, referéndum, revocatoria, iniciativa legislativa y otras formas participativas*. Lima: Palestra y Editorial PUCP, 2021, pág. 160.

⁵³ *Ibid.* pág. 157 y 158.

⁵⁴ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, par. 27.

⁵⁵ Véase, artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

⁵⁶ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, par. 26.

Liechtenstein;⁵⁷ de todas las personas parlamentarias en Etiopía, Kirguistán, Kiribati, Nigeria, Liberia, Panamá, Palau y Uganda;⁵⁸ de autoridades subnacionales en Suiza, Alemania, Rusia, Estados Unidos,⁵⁹ Canadá y Japón;⁶⁰ por mencionar algunos ejemplos.

C. Ejemplos de entidades federativas. Previo a la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve,⁶¹ por la que se incluyó la figura de la revocación de mandato respecto de la persona titular de la Presidencia de la República, así como respecto de las personas titulares de las gubernaturas y de la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, estas últimas, en términos de lo que dispongan las constituciones de los Estados y de la Ciudad de México, según sea el caso, algunas entidades federativas lo incorporaron en sus legislaciones locales.

De manera enunciativa, se tienen los casos de:

- Chihuahua, que llegó a contemplar la revocación de mandato en el último párrafo del artículo 27 de su Constitución local, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inaplicación de dicha porción normativa en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009;
- Sinaloa, mediante reforma al artículo 150 de la Constitución local, publicada en el Periódico Oficial del Estado el diez de octubre de dos mil tres,⁶² sin que pase desapercibido que en reforma posterior de dos mil veintidós se incluyó el proceso de revocación de mandato de la persona titular de la gubernatura del Estado; y
- Yucatán, que llegó a contemplar la revocación de mandato de la persona titular de la gubernatura, así como de las diputaciones locales, en el artículo 30, fracción XLI, de su Constitución local, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia

⁵⁷ *Ibid.*, par. 26.

⁵⁸ *Ibid.*, par. 27.

⁵⁹ Al respecto, en veintiséis entidades federativas se contempla que el electorado participe en la revocatoria de autoridades. Véase, Cabrera Dircio, J. *Estado y democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*. Cuernavaca: Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Ediciones Coyoacán, 2010, par. 162.

⁶⁰ Comisión de Venecia. CDL-AD(2019)011rev. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, par. 28.

⁶¹ Véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0

⁶² Véase: <https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/11624/POE-10-OCT-2003-122.pdf>



de la Nación determinó la invalidez de dicha porción normativa en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010.

Por lo tanto, es posible apreciar que, con independencia de la determinación de su constitucionalidad por parte del Alto Tribunal, a nivel de las entidades federativas existió la iniciativa de incluir la figura de la revocación de mandato respecto de sus autoridades locales, de manera anterior a lo que en su momento se contempló a nivel de la Constitución general.

1.2 Regulación y naturaleza de la revocación de mandato en México

El artículo 35, fracción IX, de la Constitución general reconoce, entre otros, como derechos de la ciudadanía:

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

5o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los

SUP-REP-162/2023

procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la de la única instancia a cargo difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶³ ha reconocido que algunos autores indican que la revocación del mandato popular constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.

En este sentido, ha expresado que la revocación de mandato es una variante invertida de la elección de representantes a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, que permite a los votantes separar a un representante de un cargo público, por lo que se estima que es una de las figuras más emblemáticas de los procedimientos de una democracia participativa o directa.

⁶³ Acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009; así como 8/2010.



Lo anterior porque es un mecanismo de decisión ciudadana por el que se determina la remoción anticipada de un servidor público electo popularmente cuando, a juicio de la sociedad su desempeño no ha sido satisfactorio; de ahí que se entienda como una potestad del pueblo soberano que decide dar por terminado anticipadamente el mandato conferido.

Asimismo, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta útil distinguir entre democracia representativa y democracia participativa o directa.

En la primera se hace referencia al sistema electoral entendido éste como el principio de representación y sus mecanismos técnicos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos y la forma en que éstos a su vez, se convierten en escaños o poder público, por lo que también se le conoce como democracia electoral o democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.

La democracia participativa o directa, se dice que es una democracia autogobernante, en la que se ubican la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, y tienen como rasgo esencial, que es el pueblo el que decide directamente.

Por lo que, la revocación del mandato se puede concebir como el acto que da por terminado anticipadamente el periodo del encargo que se confiere a un funcionario electo popularmente, sin necesidad de que instaure una causa de responsabilidad en su contra.

La ciudadanía puede revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos democráticos directos que pudieran dejar sin efecto la decisión soberana comicial. No es un acto de nueva elección, sino de remoción, de modo que cada funcionario cuyo mandato se revoque sería sustituido bajo los mecanismos legales vigentes, como si se tratara de una ausencia absoluta del titular.

En este sentido, la revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa que empodera a las y los ciudadanos, dándoles la posibilidad de decidir respecto a la conclusión anticipada de un cargo público.

SUP-REP-162/2023

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁴ ha destacado que el ejercicio de revocación de mandato aprobado por el Constituyente Permanente se autorizó en un alcance que buscó erradicar toda concepción o diseño que lleve a entender tal mecanismo como uno que involucre una consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación de este. De tal manera que, el objetivo es determinar, en su caso, la conclusión anticipada en el desempeño de un cargo público.

La evaluación ciudadana, de carácter negativo, es el detonante de un ejercicio de revocación de mandato y puede derivar de diversos factores relacionados con una determinada gestión gubernamental. A partir de una evaluación negativa de la gestión gubernamental, las y los ciudadanos pueden activar el mecanismo de revocación del mandato y participar en él durante la respectiva jornada de votación, en la que cada individuo, a partir de su propia evaluación positiva o negativa, se pronunciará a favor o en contra de la revocación⁶⁵.

Lo anterior, en el entendido que la naturaleza del mecanismo de revocación de mandato, como una variante invertida de la elección de representantes a partir de una petición popular, permite entender claramente que la pérdida de la confianza hacia un servidor público conlleva cualquier razón que, en la conciencia individual de cada ciudadano, implique una justificación suficiente para terminar anticipadamente el mandato de una persona del servicio público⁶⁶.

Ello, se extiende incluso a ciudadanos que no votaron por una persona determinada en un proceso electoral, pero que encuentran razones para perder la confianza que la mayoría depositó a favor de un funcionario electo a partir de la voluntad popular⁶⁷.

Asimismo, debe de observarse el mandato constitucional y respetar este derecho como una modalidad del derecho humano de participación política de la ciudadanía del país, previsto en los artículos 35 constitucional, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁸, y permitir la participación ciudadana, la posibilidad

⁶⁴ Acción de inconstitucionalidad 151/2021, párrs. 50 y 51.

⁶⁵ Ibidem, párrs. 56 y 58.

⁶⁶ Ibidem, párr. 79.

⁶⁷ Ibidem, párr. 91.

⁶⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos



de expresarse y decidir en un entorno democrático, así como la de opinar activamente en los asuntos públicos⁶⁹.

En este sentido, el Constituyente Permanente en la reforma constitucional destacó ciertos elementos positivos de la revocación de mandato, como: **1)** La ciudadanía como fuente de la soberanía popular; **2)** Mayor cercanía entre electores y elegidos; **3)** Ciudadanía atenta de la acción pública; **4)** Si los elegidos pueden ser destituidos por otras autoridades, con mayor razón la ciudadanía; **5)** Incentivo a la responsabilidad de los representantes; **6)** Es una válvula liberadora que evita que los conflictos políticos se enconen; **7)** Ante la dificultad de otros mecanismos de destitución, la revocación de mandato apela directamente a la ciudadanía y disipa cualquier ápice de duda en torno a la legitimidad de la destitución; **8)** Es un motivo adicional para la remoción; **9)** Es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica para expresar el descontento, y **10)** Fortalece el sistema representativo.

Asimismo, en los dictámenes se sostuvo que en ningún caso podrá interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación de este. Se trata de una figura para reconocer el derecho de ciudadanos y ciudadanas a determinar si opta por la conclusión anticipada del mandato conferido.

1.3 La simulación

La simulación significa “hacer aparecer lo que no es, mostrar una cosa que realmente no existe. El origen etimológico confirma este concepto: *simular* es

“**Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

“**Artículo 23.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

⁶⁹ Acción de inconstitucionalidad 151/2021, párr. 243.

hacer *similar*, dar un aspecto y semejanza a lo no verdadero. Así se simula una enfermedad, un peligro, un viaje... El que acude a la simulación quiere crear una apariencia falsa para engañar al público, induciendo a la opinión errónea de la verdad del hecho alegado”⁷⁰.

De esta manera, negocio simulado es el que tiene una apariencia contraria a la realidad, o porque no existe en absoluto, o porque es distinto como aparece⁷¹.

El motivo que impulsa a las partes no coincide con el fin económico-social, típico, del negocio que ellas parecen celebrar. En la simulación hay siempre tres elementos: **1)** Un negocio-fachada (el negocio simulado); **2)** Un pacto secreto simulatorio que resta —entre las partes— eficacia a negocio simulado, y **3)** El negocio disimulado que representa lo que las partes, en realidad, han querido hacer⁷².

Lo más característico del negocio simulado es la divergencia intencional entre voluntad y declaración. Lo interno, lo querido, y lo externo, lo declarado, están en oposición constante. En efecto, las partes no quieren el negocio; quieren solamente hacerlo parecer, y por eso emiten una declaración disconforme con su voluntad, que predetermina la nulidad del acto jurídico y, al mismo tiempo, sirve para provocar una ilusión falaz de su existencia. Los que simulan, pretenden que a los ojos de terceros aparezca formada una relación que, en realidad, no debe existir; pero de la cual se quiere mostrar una exterioridad engañadora mediante una declaración que carece de contenido volitivo⁷³.

⁷⁰ Ferrera, Francisco. La simulación de los negocios jurídicos. Rev. De Derecho privado. Madrid, 1960, p. 41.

⁷¹ *Ibidem*, p. 43.

⁷² Floris Margadant, Guillermo S. El Derecho Romano Privado como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 26ª ed, México, Esfinge, 2011 (como se citó en Rico Álvarez, Garza Bandala y Cohen Chicurel. Tratado Teórico-Práctico de Derecho de Obligaciones, México: Porrúa, 2013, p. 1073). En esta última obra, también se precisa que “no hay uniformidad acerca de cuántos y cuáles son los elementos que configuran la simulación de actos jurídicos. Borja Soriano enlista dos: un desacuerdo intencional y consciente entre la voluntad real y la declarada y el propósito de engañar a terceros”. Asimismo, en tal obra, también se precisa que: “siguiendo a Ferrera, distinguiremos tres elementos: 1. Una declaración deliberadamente disconforme con la intención; 2. Concertada por acuerdo entre las partes; y 3. Con el propósito de engañar a terceros”.

⁷³ Ferrera, Francisco. La simulación de los negocios jurídicos, Madrid, Editorial Revista del Derecho Privado, 1960 (como se citó en Rico Álvarez, Garza Bandala y Cohen Chicurel. Tratado Teórico-Práctico de Derecho de Obligaciones, México: Porrúa, 2013, pp. 1078 y 1079). Asimismo, el texto precisa que, “[e]sta disconformidad entre lo querido y lo declarado —continúa Ferrera— es común a las partes y concertada por ellas. Existe un acuerdo para emitir la declaración deliberadamente divergente. La simulación supone un concierto, una inteligencia entre las partes; éstas cooperan juntas en la creación del acto aparente, en la producción del fantasma jurídico que constituye el acto simulado”, además, “[e]ste fin de engaño —expresa Ferrera— distingue claramente el caso de simulación del de declaración por broma, irónica, teatral, didáctica, en las cuales existe también una declaración de voluntad que no corresponde a la intención, pero que se realiza con fines distintos del engaño. Pues el ambiente, las circunstancias



En este sentido, la simulación absoluta “es una conducta humana que, sin tener calidad de acto jurídico, pues su autor no lo desea, éste le da una apariencia contraria a su realidad, y solo de manera ficticia la hace aparecer como acto jurídico”. Por su parte, una simulación relativa “es una conducta humana que no existe como acto jurídico, pero a la que se le da la apariencia de un acto jurídico, para encubrir con esa falsa apariencia, a otra conducta humana que sí es un acto jurídico, pero no se desea que se presente con su propia naturaleza”⁷⁴.

De esta forma, “es negocio absolutamente simulado el que, existiendo en apariencia, carece en absoluto de un contenido serio y real. Las partes no quieren el acto, sino tan solo la ‘ilusión exterior’ que el mismo produce. El negocio se limita a una forma vacía destinada a engañar al público”. Por otra parte, “la simulación relativa consiste en disfrazar un acto: en ella se realiza aparentemente un negocio jurídico, queriendo y llevando a cabo en realidad otro distinto. Los contratantes concluyen un negocio verdadero, que ocultan bajo una forma diversa de tal modo que su verdadera naturaleza permanece secreta. La figura aparente del negocio solo sirve para engañar al público; pero detrás de esa falsa apariencia se esconde la verdad de lo que las partes han querido realizar y sustraer al conocimiento de los terceros”⁷⁵.

Respecto de la simulación relativa solo es reprobable en aquellos casos en que se busca defraudar verdaderos derechos de terceros, por ejemplo, cuando se busca realizar un acto prohibido por la ley. Para que se dé esta simulación se precisa de dos conductas diferentes: **1)** Una que aparece como si fuera acto jurídico a la vista del mundo jurídico, que en verdad es aparente, falso, ficticio, y **2)** Otra verdadera y que se mantiene oculta y secreta entre las partes⁷⁶.

La consecuencia de una simulación relativa lleva a que “descorrido el velo de la apariencia [...] queda incólume la verdadera relación jurídica contraída secretamente, la cual será eficaz si reúne las condiciones necesarias para su existencia y validez. De este modo, apartado el negocio ficticio, se aplicarán al

mismas en que la declaración se hace, sirve para poner de manifiesto su falta de seriedad y excluyen por completo la posibilidad de que se trate de una oculta simulación”.

⁷⁴ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las obligaciones, Clases de simulación. Porrúa, México, 2008, pp. 665 y 666.

⁷⁵ Ferrera, Francisco. La simulación de los negocios jurídicos. Rev. De Derecho privado. Madrid, 1960, pp. 173 y 205.

⁷⁶ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las obligaciones, Clases de simulación. Porrúa, México, 2008, p. 666.

disimulado los principios comunes y producirá los mismos efectos que habría producido de haber sido estipulado de modo manifiesto”⁷⁷.

Por otra parte, cabe señalar la diferencia esencial entre el fraude a la Ley y la simulación, esto es, que los actos llevados a cabo en ejecución del primero son reales y no fingidos⁷⁸.

2. Participación de los sujetos denunciados

2.1 ¿Cómo se constituye la asociación civil “Que siga la democracia”?

Mediante escritura pública de **11 de octubre de 2021**, en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, el notario público hizo constar el contrato de asociación civil por el que se constituye “Que siga la democracia”, asociación civil, que otorgan Gabriela Georgina Jiménez Godoy, Katia Alejandra Castillo Lozano, Sergio Pérez Hernández, Ilenia Lizette Vázquez Sánchez y Jesús Azael Martínez Mancillas.

Dentro de los objetos de la asociación civil se encuentra la realización de toda clase de actividades que tengan como finalidad la promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, de la vida democrática del país y de la cultura político-electoral.

Entre otras cuestiones, la asociación llevará un libro de registro de asociados, con indicación de sus aportaciones. El libro estará al cuidado del director o consejo de directores, que responderán de su existencia y de la exactitud de sus datos.

La Asamblea de asociados es el órgano supremo de la asociación. Las convocatorias para asambleas deberán ser hechas por el director general o consejo de directores. De cada asamblea se levantará acta que debe contener, entre otras cuestiones, el orden del día y su desarrollo.

Asimismo, la administración de la asociación estará a cargo de un director general o un consejo de directores. El consejo de directores se compondrá por

⁷⁷ Ferrera, Francesco. La simulación de los negocios jurídicos, Madrid, Editorial Revista del Derecho Privado, 1960 (como se citó en Rico Álvarez, Garza Bandala y Cohen Chicurel. Tratado Teórico-Práctico de Derecho de Obligaciones, México: Porrúa, 2013, p. 1087).

⁷⁸ Rico Álvarez, Garza Bandala y Cohen Chicurel. Tratado Teórico-Práctico de Derecho de Obligaciones, México: Porrúa, 2013, p. 1097.



un director general, un director del secretariado, un director de tesorería y dos vocales. Las funciones de los miembros del consejo de directores serán las que les sean encomendadas por los estatutos y por el director general.

Además, el director general tendrá la representación de la asociación, goza de diversos poderes y facultades.

Aunado a ello, la vigilancia de la asociación estará a cargo de un interventor o consejo de interventores, quienes podrán ser o no asociados, electo o electos por la asamblea general de asociados y se les releva de la obligación de caucionar su manejo, dentro de sus facultades está la de exigir al director o consejo de directores una información mensual que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados, así como vigilar la gestión, conducción y ejecución de los negocios de la asociación.

Asimismo, en el acta notarial se hizo constar que se confió la administración de la asociación a Gabriela Georgina Jiménez Godoy como directora general y se designó como interventor de la asociación a Sergio Pérez Hernandez.

Por otra parte, la asociación podrá distinguir con el carácter de “miembro honorario” a personas que se hayan distinguido por su trayectoria o por los aportes que hayan hecho en actividades que tengan como finalidad la promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, de la vida democrática del país y de la cultura político-electoral.

2.2 ¿Cuál es la participación de la asociación civil “Que siga la democracia” en el proceso de revocación de mandato?

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE informó que la asociación civil “Que siga la democracia” presentó su aviso de intención de ser promovente de la revocación de mandato, el cual al cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad aplicable resultó procedente, por lo que se le registró en el Portal Web de la APP a dicha asociación civil como promovente de la revocación de mandato⁷⁹ y se le autorizó solamente para recolectar firmas para su realización.

⁷⁹ Ver oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/13717/2021 que obra a foja 334 del accesorio 1 del expediente SRE-PSC-46/2023.

SUP-REP-162/2023

Ahora bien, en la sustanciación de los procedimientos sancionadores, Gabriela Georgina Jiménez Godoy, en su carácter de representante de la asociación civil “Que siga la democracia” en respuesta a un requerimiento⁸⁰ que le fue formulado por la autoridad sustanciadora, informó que la asociación civil no contrató, ordenó y/o solicitó la difusión de la propaganda consistente en los espectaculares señalados en las diversas quejas, asimismo, manifiesta que desconoce quién o quiénes ordenaron la colocación de dichos espectaculares.

En este sentido, expresó que no contrató, ordenó y/o solicitó en el interior de la República Mexicana la difusión de espectaculares, por lo que desconoce si hay más de los mismos, así como su ubicación.

Además, señaló que no existe relación contractual con el partido político Morena, que no se tiene celebrado contrato o convenio, ni relación de ningún tipo con algún ente gubernamental.

Por otra parte, respecto de la inspección de la liga correspondiente a su página de internet, manifestó que la asociación no es la encargada de difundir los espectaculares, bardas, lonas, dípticos, microperforados, chalecos, gorras y camisas, sino únicamente se pone a disposición el material digital que se aprecia en la página electrónica, con la expectativa que la ciudadanía interesada en dar a conocer su posicionamiento respecto de la revocación de mandato, descargue el material disponible y lo materialice físicamente.

Aunado a ello, precisó que la asociación no tiene un registro, control o bitácora de quien descarga el material y el uso que le da, destino, costos de manufactura o cantidades en las que se elabora, del mismo modo no controla si el material es alterado por parte de quien lo descarga.

2.3 ¿Cuál es la intervención del partido político Morena?

El representante propietario del partido político Morena ante el Consejo General del INE, manifestó que no tiene algún contrato o convenio, o relación de cualquier tipo, con la asociación civil “Que siga la democracia” para la difusión de contenidos relativos a una ratificación. Aunado a que, negó que la ciudadana

⁸⁰ Ver Acuerdo ACQyD-INE-29/2022, pp. 18 y 19.



Gabriela Jiménez Godoy y el ciudadano Marco Antonio Andrade Zavala laboren en el partido político⁸¹.

Cabe señalar que el partido político Morena se deslindó⁸² de los actos y publicaciones efectuadas por la referida asociación civil, al no tener algún acuerdo o compromiso político convenido. Por lo anterior, desconoció el motivo por el que se haya utilizado la imagen del presidente de la República, así como los colores que se asemejan al de su emblema.

Expresó que el partido político no ha ordenado ni participado en algún tipo de publicación o evento relacionado con la asociación civil “Que siga la democracia” relativos a la revocación de mandato, así como tampoco ordenó ni encomendó a la referida asociación la publicación o difusión de la publicidad, ni realización de eventos en los que se utilice la imagen del presidente de la República o colores que se asemejan al del emblema del partido, por lo que, el partido político Morena no ha contratado ni erogado algún tipo de gasto al respecto.

Aunado a lo anterior, el partido político Morena señaló que el proceso de revocación de mandato es un acto de democracia participativa y directa que corresponde a la ciudadanía, por lo que es respetuoso de su desarrollo.

2.4 ¿Cuál es la intervención del presidente de la República?

La Consejera Adjunta de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁸³, en respuesta al requerimiento formulado por la autoridad administrativa nacional, negó lisa y llanamente que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos haya solicitado por sí o por interpósita persona la elaboración, colocación o difusión de la publicidad a la que se hace referencia en el requerimiento y menos aún, que el Gobierno de México tenga intervención en la supuesta difusión de publicidad en espectaculares ubicados en distintos puntos de la República Mexicana relacionada con el proceso de revocación de mandato.

Derivado de lo anterior presentó un deslinde en relación con los actos y publicaciones supuestamente realizadas debido a que el presidente no ha

⁸¹ Ver requerimiento dentro del procedimiento especial sancionador INE/SCG/PE/PAN/CG/368/2021.

⁸² Oficio REPMORENAINE-1025/2021.

⁸³ Ver oficio 114/CJEF/CACCC/CDL/07373/2022.

otorgado su autorización a persona jurídica alguna para la utilización de cualquiera de los atributos de su personalidad (nombre, silueta o imagen).

2.5 ¿Qué sostuvieron las autoridades del gobierno que fueron requeridas?

El Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Órgano Desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México⁸⁴ desahogó el requerimiento formulado por la autoridad sustanciadora en el que informó que dicho órgano desconcentrado no tenía conocimiento de la colocación de la pinta de bardas que se cuestionó, por ende, no contrató, ordenó o solicitó la difusión de la propaganda electoral en la lumbrera 6, perteneciente a dicho Sistema de Aguas, lo anterior en virtud de que la referida lumbrera actualmente se encuentra fuera de servicio, situación que no permitió oportunamente tener conocimiento de dicha pinta e iniciar las investigaciones legales necesarias para conocer al responsable de la pinta en las bardas denunciadas.

La Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México⁸⁵, remitió el oficio SG/DGAyF/368/2022, suscrito por el Director General de Finanzas en la Secretaría de Gobierno, mediante el cual dio respuesta al requerimiento formulado por la autoridad sustanciadora en el que informan que no se contrató, ordenó o solicitó la difusión de la propaganda denunciada; que no se contrató, ordenó o solicitó la misma publicidad o con características semejantes en otras alcaldías de la Ciudad de México; no existe algún contrato para formalizar la pinta de las bardas referidas; no se cuenta con dato alguno relativo al monto por concepto de contraprestación por los espectaculares referidos.

La Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México negó que se haya ordenado, instruido, ejecutado por personal de dicha Secretaría o por interpósita persona, los hechos señalados, por lo que dicha dependencia no ha transgredido lo establecido en el artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, ni norma u ordenamiento electoral alguno.

Asimismo, refiere que no contrató a persona física o moral para que llevara a cabo la propaganda referente a la revocación de mandato, asimismo, manifiesta

⁸⁴ Oficio número GCDMXSEDEMA-SACMEX-CG-DEAJ-SCANSJ-JUDCAN-01532/DEAJ/2021.

⁸⁵ Oficio SG/DGJyEL/145/2022.



que desconoce quién o quiénes llevaron a cabo la pinta de la propaganda en las bardas indicadas.

La Comisión Federal de Electricidad⁸⁶, informó que las pintas de barda señaladas por la autoridad no forman parte de dicha comisión, solamente atraviesan de manera aérea las líneas de transmisión.

El alcalde de Xochimilco, en la Ciudad de México, señaló que las bardas en los domicilios señalados por la autoridad no corresponden a alguna instalación del gobierno de la alcaldía; asimismo, refiere que el personal de esa alcaldía, en ningún momento, ha pintado dichas bardas y desconoce el nombre de la persona física o moral que lo hizo. Finalmente, manifiesta que ningún trabajador o personal de esa alcaldía, ha pintado bardas y desconoce si se han pintado otras bardas en la demarcación. Por otra parte, respecto a las lonas sobre puentes peatonales, manifiesta que no ha expedido licencia alguna o permiso de carácter administrativo para la colocación de lonas sobre equipamiento urbano, por lo que no existe persona física o colectiva de las cuales se pudieran proporcionar sus datos para su eventual localización.

El alcalde de Gustavo A. Madero, negó que haya contratado, ordenado o solicitado, la difusión de la propaganda denunciada; asimismo, señala que no autorizó a un tercero, persona física o moral para que realizara la pinta de bardas o cualquier otra propaganda relacionada.

Por otra parte, la Secretaría de Ordenamiento Urbano⁸⁷ informó que no tiene facultades para imponer sanciones y medidas cautelares que correspondan, como lo es el retiro de los anuncios que se encuentran en contravención con la normativa vigente; asimismo, señaló que no tiene conocimiento de las personas anunciantes, publicistas o similares responsables de la colocación de propaganda consistente en la pinta de bardas y colocación de lonas sobre puentes peatonales.

También la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México⁸⁸, señaló que existe imposibilidad material para llevar a cabo las acciones a la que fue vinculada; sin

⁸⁶ Oficio GRTVM-HELR-0362-2022.

⁸⁷ Oficios SEDUVI/DGOU/0349/2022 y SEDUVI/DGOU/0350/2022.

⁸⁸ Oficio SG/DGJyEL/145/2022.

embargo, expresó que ha estado al tanto del cumplimiento que se ha dado a las correspondientes medidas cautelares, por la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México y Servicio de Aguas de la Ciudad de México, dependencias que cuentan con los recursos humanos, materiales y técnicos para llevar a cabo el retiro de la propaganda señalada.

2.6 ¿Qué expusieron las empresas y personas requeridas?

Con la información obtenida, la autoridad instructora **requirió a 218 empresas publicitarias, así como a las personas físicas titulares.**

En **307 casos** las personas a quienes se les requirió información respondieron que no habían destinado espacios publicitarios con propaganda con las características gráficas alusivas a la revocación de mandato.

En **130 casos** aportaron datos de las personas con las que contrataron la renta. En todos estos casos se trataron de particulares y se advirtió quiénes adquirieron estos servicios, lo hicieron a título oneroso, con cuotas diversas y una temporalidad de exhibición entre 15 y hasta 39 días, en los meses de febrero, marzo y abril de 2022. En todos los casos, los servicios fueron adquiridos por personas particulares, no así partidos políticos o entes gubernamentales.

La autoridad instructora requirió a quienes pagaron por la instalación o pinta de los elementos propagandísticos, quienes manifestaron haberlo hecho porque era su convicción apoyar al presidente de la República y exhortar a la ciudadanía a que participara en el ejercicio democrático de la revocación de mandato en favor de su permanencia.

3. ¿Qué sucedió en las medidas cautelares dictadas por la autoridad administrativa nacional?

- ACQyD-INE-29/2022

El 3 de marzo de 2022, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE concedió el dictado de medidas cautelares respecto a la solicitud formulada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, y Revolucionario Institucional, en contra del partido político Morena, la asociación civil “Que siga



la democracia” y quien resulte responsable, por la difusión de propaganda ilegal consistente en diversos espectaculares con la imagen del presidente de la República y leyendas que pretenden influir en la ciudadanía para favorecerlo durante el ejercicio de revocación de mandato a celebrarse el 10 de abril de 2022.

La autoridad administrativa electoral constató la existencia de pinta de bardas con propaganda que promueve el proceso de revocación de mandato en instalaciones del gobierno de la Ciudad de México y de la Comisión Federal de Electricidad, como conclusiones preliminares sostuvo las siguientes:

- 1) Del acta levantada por el Vocal Ejecutivo Distrital, funcionario adscrito a la 07 Junta Distrital Ejecutiva en la Ciudad de México del INE, se desprende la pinta de bardas con los elementos de la propaganda denunciada, en espacios correspondientes al Gobierno de la Ciudad de México, a la Comisión Federal de Electricidad, al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a la Estación de Transferencia de Basura y Planta de Selección y Aprovechamiento de Desechos Sólidos de San Juan de Aragón y a la Alcaldía Gustavo A. Madero.
- 2) Del análisis de la propaganda denunciada y aquella identificada por la Oficialía Electoral del INE, se advierte que existe identidad gráfica y textual en su contenido la que, a su vez, es coincidente con la difundida en la página de internet de la asociación civil “Que siga la democracia”.
- 3) La asociación civil “Que siga la democracia” fue registrada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos como promovente de la revocación de mandato.
- 4) De las constancias que obran en el expediente, no se cuenta con elementos que permitan considerar que existe alguna relación de la asociación civil “Que siga la democracia” con el partido político Morena o con alguna dependencia gubernamental.
- 5) Del material probatorio que obra en el expediente no consta, al momento, que la asociación civil “Que siga la democracia” reciba financiamiento público, o de algún partido político. Tampoco existen elementos de los

SUP-REP-162/2023

que se desprenda de forma concluyente que los integrantes de la asociación referida sean militantes de Morena o de algún otro partido político.

- 6) De la propaganda denunciada se advierte el uso de la frase “VAMOS A VOTAR” “QUE SI, QUE SI”, del hashtag #QueSigaAMLO y la fecha establecida para la celebración del ejercicio de la revocación de mandato (10 de abril de 2022).
- 7) No existe prueba en contrario respecto que las bardas localizadas en el acta levantada por Vocal Ejecutivo Distrital, funcionario adscrito a la 07 Junta Distrital Ejecutiva en la Ciudad de México del INE, sean propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, de la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México, de la Alcaldía Gustavo A. Madero y de la Comisión Federal de Electricidad.
- 8) No existen elementos probatorios en el expediente por los cuales se pueda concluir que la propaganda denunciada haya sido ordenada o contratada por el partido político Morena, por algún ente gubernamental o por el presidente de la República.

Del contenido de la pinta de 10 bardas, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE destacó lo siguiente:

- 1) Todas se encuentran en la alcaldía Gustavo A. Madero, de la Ciudad de México.
- 2) El personal de la Oficialía Electoral del Instituto indicó que se trata de propaganda pintada en bardas del Gobierno de la Ciudad de México, ya sea de la Estación de Transferencia de Basura y Planta de Selección y Aprovechamiento de Desechos Sólidos de San Juan de Aragón, del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, o bien que se trata de una barda circundante a las torres de alta tensión de la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo, se indica, en un caso, que la propaganda se encuentra pintada sobre una barda que protege unos juegos infantiles de la Alcaldía Gustavo A. Madero.



- 3) En un caso se hace referencia que la pinta está sobre el escudo del Gobierno de la Ciudad de México.
- 4) En todas las bardas identificadas por el personal de Oficialía Electoral del INE, se advierten los elementos de la propaganda denunciada, esto es la referencia a la invitación a votar, el hashtag #QueSigaAMLO y la fecha en que se celebrará la jornada de revocación de mandato.
- 5) La propiedad de las bardas objeto de análisis no se encuentra controvertido.

De esta manera, la autoridad administrativa nacional consideró procedente el dictado de la medida cautelar consistente en ordenar el retiro de la propaganda identificada en las bardas precisadas en el mencionado acuerdo, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se estimó que se trata de propaganda que, por estar ubicada en espacios públicos correspondientes a distintos entes gubernamentales, puede incidir en las preferencias ciudadanas, afectando con ello los principios de neutralidad e imparcialidad, en contravención a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la revocación de mandato.

Lo anterior, al tratarse de propaganda relacionada con la revocación de mandato ubicada en áreas de equipamiento urbano⁸⁹ o espacios públicos, lo cual, al tratarse de inmuebles propiedad de dependencias públicas cuyo uso debe encontrarse restringido, pudiera afectar los principios de neutralidad e imparcialidad.

Así, bajo la apariencia del buen derecho, la autoridad administrativa nacional consideró que el uso de bardas perimetrales para la difusión de propaganda alusiva al ejercicio de revocación de mandato, con la intención de incidir en las preferencias ciudadanas, que corresponde a inmuebles, instalaciones, construcciones o mobiliario identificado como propiedad de entes gubernamentales, implica que la población puede identificar que es este quien está promoviendo un posicionamiento determinado en función de una u otra

⁸⁹ De conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

SUP-REP-162/2023

opción, lo que afecta de forma directa los principios de certeza y equidad de dicho ejercicio democrático.

La pinta en bardas correspondientes a entes gubernamentales de gobierno para la difusión de propaganda relacionada con la revocación de mandato se encuentra prohibida en tanto que ello implica, de un análisis preliminar, una clara afectación al deber de neutralidad y de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, entendido como un deber reforzado para los servidores públicos, el cual se debe resguardar desde todos los espacios del servicio público.

Lo anterior sobre la base que la publicidad objeto de análisis está dirigida a incidir en la decisión ciudadana, a generar una percepción hacia dónde se quiere que se vote.

En consecuencia, se ordenó al secretario de Administración y Finanzas de la Ciudad de México que instruya a quien corresponda para que se realice el retiro de la propaganda denunciada. Asimismo, se vinculó al cumplimiento al secretario de Gobierno de la Ciudad de México, al director de la Comisión Federal de Electricidad, al coordinador del Servicio de Aguas de la Ciudad de México, al alcalde de Gustavo A. Madero, al secretario de Obras y Servicios de la Ciudad de México y al secretario de Desarrollo Urbano y Movilidad también de la Ciudad de México.

Cabe señalar que la decisión de la autoridad fue confirmada por esta Sala Superior en la sentencia SUP-REP-66/2022.

En ella, la Sala Superior consideró que no le asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática, toda vez que, partió de una premisa equivocada, al estimar que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE tenía el deber de pronunciarse sobre todos los hechos referidos en su escrito de denuncia de 13 de febrero y de ampliación de queja de 18 de febrero de 2022, cuando lo cierto es que mediante acuerdo de la referida fecha, emitido en el procedimiento especial sancionador, identificado con el número de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG35/2022, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral⁹⁰ determinó escindir las conductas denunciadas en el escrito de

⁹⁰ En Adelante, UTCE.



ampliación de demanda, respecto de la presunta colocación de diversos espectaculares con la imagen del presidente de la República, mediante los cuales se incita a votar el 10 de abril, con lo cual se realiza promoción de la marca AMLO, a efecto de que los mismos fueran conocidos en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JPGD/JL/TAM/39/2022 y su acumulado.

Esto es, la autoridad instructora se encontraba sustanciando los procedimientos especiales sancionadores por cuerda separada, atendiendo a la naturaleza de las infracciones denunciadas, motivo por el cual no era posible que la autoridad responsable efectuara el análisis de las medidas cautelares, respecto de todas las conductas denunciadas.

Cabe destacar que, mediante acuerdo de 2 de marzo de 2022, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE determinó admitir las quejas, respecto de la difusión de propaganda ubicada en bardas propiedad de diversas dependencias del Gobierno de la Ciudad de México, así como de la Comisión Federal de Electricidad y reservar lo relativo a la difusión de la propaganda denunciada en espectaculares ubicados en distintos puntos de la República Mexicana, al no contar con los indicios necesarios para determinar sobre su admisión o desechamiento.

Asimismo, el aludido titular acordó remitir la propuesta de medidas cautelares por lo que hace a la propaganda en bardas y reservar la propuesta de medida cautelar hasta que se concluyera la investigación preliminar de la propaganda sobre revocación de mandato difundida en anuncios espectaculares.

De esta manera, en el acuerdo controvertido la Comisión de Quejas y Denuncias del INE solo se pronunció respecto de las medidas cautelares solicitadas por la difusión de propaganda en bardas, propiedad de diversas dependencias del Gobierno de la Ciudad de México, así como de la Comisión Federal de Electricidad, por lo cual válidamente la autoridad se encuentra sustanciando los procedimientos por cuerda separada, atendiendo a la naturaleza de las infracciones denunciadas.

- **ACQyD-INE-36/2022**

SUP-REP-162/2023

El 11 de marzo de 2022, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE concedió el dictado de medidas cautelares respecto a la solicitud formulada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y diversas personas ciudadanas, en contra de la asociación civil “Que siga la democracia” y quien resulte responsable, por la difusión de propaganda ilegal con la imagen del presidente de la República y leyendas que pretenden influir en la ciudadanía para favorecerlo durante el ejercicio de revocación de mandato a celebrarse el 10 de abril de 2022.

Al respecto, determinó como conclusiones preliminares las siguientes:

- 1) La propaganda denunciada consistente en espectaculares, pinta de bardas, lonas o adherida en postes, se encuentra ubicada en distintos puntos de la República Mexicana, en particular en los estados de Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Estado de México, Guerrero, Veracruz, Yucatán, lo anterior de conformidad con lo informado por la Oficialía Electoral del INE.
- 2) La asociación civil “Que siga la democracia” fue registrada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos del INE, como promovente de la revocación de mandato.
- 3) La propaganda denunciada tiene contenido igual o similar entre sí y es coincidente con la difundida en la página de internet de la asociación civil “Que siga la democracia”.
- 4) En la propaganda denunciada se advierte el uso de la imagen del presidente de la República, de las frases “VAMOS A VOTAR” “QUE SI, QUE SI”, del hashtag #QueSigaAMLO y la fecha establecida para la celebración del ejercicio de la revocación de mandato (10 de abril de 2022).
- 5) De las constancias del expediente, no es posible desprender con certeza la o las personas físicas o morales que solicitaron o contrataron la colocación o difusión de la propaganda denunciada, con excepción de los casos de Michoacán, Hidalgo y Baja California en donde se ubicaron



espectaculares contratados por ciudadanos con las empresas Naranti México, Corporativo Harad Publicidad en Plásticos, Maquinados y Transportes, S.A. de C.V. y Publicidad Maya, quienes, en dos casos, manifiestan que no tienen relación con entes gubernamentales ni partidos políticos, así como haber realizado la contratación por voluntad propia y haberlos pagado con recursos propios.

- 6) Se ha dado cuenta de la propaganda denunciada en diversos medios de comunicación y en redes sociales.
- 7) En algunos casos se advierte en la parte inferior de la propaganda la frase: "más info: www.quesigalademocracia.mx".

En este sentido, la autoridad administrativa electoral consideró procedente el dictado de medidas cautelares.

Entre otras cuestiones, se sostuvo que, si se está en presencia de un posible acto simulado, que solo en apariencia, pretenda ser auténticamente ciudadana, pero que de su análisis tenga como propósito una campaña publicitaria masiva y generalizada, con lo que se pueda afectar el equilibrio y condiciones de equidad para que la ciudadanía participe y vote, libre e informadamente, el día de la jornada de la revocación de mandato, deben tomarse las medidas necesarias y suficientes para evitar que se produzca un impacto irreparable.

Desde una perspectiva preliminar, la propaganda objeto de denuncia no corresponde a la emitida, generada o difundida, de manera libre, legítima y espontánea, por la ciudadanía.

Atendiendo al contexto y particularidades del caso, el Instituto estimó que no se trata de manifestaciones o propaganda mediante la cual la ciudadanía exponga o dé a conocer su posicionamiento acerca de la revocación de mandato, sino que, aparentemente, es resultado de una estrategia a nivel nacional ajena y distinta al derecho ciudadano de participar en dicho ejercicio de participación democrática, lo que puede afectar gravemente los principios de legalidad, certeza y el derecho fundamental al voto libre e informado.

De esta manera, como conclusión preliminar, la autoridad administrativa electoral consideró que la propaganda objeto de denuncia no puede clasificarse

SUP-REP-162/2023

como genuinamente ciudadana, a partir de la identidad o coincidencia gráfica de la misma, de la magnitud, proporción, forma y costos de su difusión (prácticamente en toda la república mexicana a través, entre otros, de anuncios espectaculares) y de la opacidad o poca transparencia por cuanto hace a su autoría y a los recursos utilizados para su elaboración y difusión.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho, la propaganda denunciada, por sus características y particularidades —en su elaboración y difusión— atípicas, inusuales e infrecuentes, apuntan a una posible simulación o campaña orquestada no ciudadana, con el objetivo de apoyar al presidente de México en el proceso de revocación de mandato, situación que puede contravenir a las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la promoción de ese proceso democrático y afectar profundamente el equilibrio y condiciones de equidad para que la ciudadanía participe y vote, libre e informadamente, el día de la jornada.

Para efectos de la citada medida cautelar, a la fecha de su emisión, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE tomó en cuenta la existencia de **278 anuncios espectaculares; 21 casos de propaganda adherida en postes o bardas; 36 bardas pintadas, y 11 casos de lonas colocadas en distintas ubicaciones**, todas ellas con las características de la propaganda denunciada y coincide con la expuesta en la página de internet de la asociación “Que siga la democracia”.

Asimismo, tomó en cuenta que, a esa fecha, se tenía información de tres personas morales que habían contratado con ciudadanos espacios publicitarios en anuncios espectaculares. El costo promedio por la renta es de \$17,096.06.

La autoridad administrativa nacional sostuvo que, bajo la apariencia del buen derecho, resultaba poco probable que un ciudadano o cientos de ciudadanos, conforme a la información que consta en el expediente, tengan la capacidad económica para realizar un gasto de esa dimensión, considerando el nivel socioeconómico existente en el país y que el salario mínimo general vigente en 2022 era de \$172.87 diarios.

Cabe señalar que la determinación de la autoridad fue confirmada por esta Sala Superior en la sentencia SUP-REP-78/2022.



Esta Sala Superior señaló que los agravios formulados por la asociación civil “Que siga la democracia” resultaban inoperantes, ya que, del análisis de la resolución emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, se apreció que a dicho colectivo no se le impuso la obligación de retirar la propaganda que cita la autoridad, sino que únicamente se le ordenó incorporar una leyenda en su página web.

En este sentido, tal como lo mencionó la autoridad y como lo reconoció la asociación civil, la asociación civil “Que siga la democracia” negó participar en la contratación o colocación de la propaganda en estudio, razón por la cual no le fue ordenado el retiro de ésta.

Así, tomando en cuenta que la totalidad de los agravios hechos valer estaban encaminados a evidenciar la ilegalidad de la orden de retirar la propaganda, es evidente la inoperancia de tales planteamientos, ya que la asociación civil carecía de interés jurídico o legítimo para cuestionar esa decisión, en la medida que no trascendía a su esfera de derechos, ni se le causaba una afectación por su particular situación frente al acto reclamado.

Aunado a ello, esta Sala Superior también consideró que no podría hacer valer una acción de tutela de intereses difusos, ya que en el caso existen sujetos identificados o identificables que pudieran ejercer su derecho de defensa para expresar su posicionamiento sobre la revocación de mandato.

Por otro lado, en relación con la instrucción de que la asociación civil debía incorporar, en su página de internet, la leyenda citada en la resolución, así como la liga hacia la resolución de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, en la cual pudiera advertirse interés de la parte recurrente, al respecto, no formuló agravio alguno.

- **ACQyD-INE-58/2022**

El 1 de abril de 2022, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE concedió las medidas cautelares respecto de la solicitud formulada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y diversos ciudadanos, en contra del partido político Morena, la asociación civil “Que siga la democracia”, diversos funcionarios del

SUP-REP-162/2023

gobierno de la Ciudad de México y quien resulte responsable, por la difusión de propaganda ilegal con la imagen del presidente de la República y leyendas que pretenden influir en la ciudadanía para favorecerlo durante el ejercicio de revocación de mandato a celebrarse el 10 de abril de 2022.

Al respecto, determinó como conclusiones preliminares las siguientes:

- 1) La propaganda denunciada ha sido localizada en anuncios espectaculares, pinta de bardas, lonas, en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro o adherida en postes, en distintos puntos de la República Mexicana, en particular en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, lo anterior de conformidad con lo informado por la Oficialía Electoral del INE.
- 2) La asociación civil “Que siga la democracia” fue registrada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos del INE, como promovente de la revocación de mandato.
- 3) La propaganda denunciada tiene contenido igual o similar entre sí y es coincidente con la difundida en la página de internet de la asociación civil “Que siga la democracia”.
- 4) En la propaganda denunciada se advierte el uso de la imagen del presidente de la República, de las frases “VAMOS A VOTAR” “QUE SI, QUE SI”, “AMLO NO ESTÁ SOLO” del hashtag #QueSigaAMLO y #QueSeQuedeElPresidente y la fecha establecida para la celebración del ejercicio de la revocación de mandato (10 de abril de 2022).
- 5) De las constancias de autos, se desprende que 41 personas físicas o morales manifestaron que existió contratación para la colocación de la propaganda denunciada, con personas distintas a partidos políticos o entes gubernamentales. En 60 casos los contratantes manifiestan que no



tienen relación con entes gubernamentales ni partidos políticos, así como haber realizado la contratación por propia voluntad.

- 6) Se ha dado cuenta de la propaganda denunciada en diversos medios de comunicación y en redes sociales.

Así, la autoridad administrativa electoral consideró procedente el dictado de medidas cautelares, porque, desde una perspectiva preliminar, la propaganda objeto de denuncia no corresponde a la emitida, generada o difundida, de manera libre, legítima y espontánea, por la ciudadanía.

En atención al contexto y particularidades del caso, se estimó que no se trata de manifestaciones o propaganda mediante la cual la ciudadanía exponga o dé a conocer su posicionamiento acerca de la revocación de mandato, sino que, aparentemente, es resultado de una estrategia a nivel nacional ajena y distinta al derecho ciudadano de participar en dicho ejercicio de participación democrática, lo que puede afectar gravemente los principios de legalidad, certeza y el derecho fundamental al voto libre e informado.

Bajo la apariencia del bien derecho, se expresó que la propaganda objeto de denuncia no puede clasificarse como genuinamente ciudadana, a partir de la identidad o coincidencia gráfica de la misma, de la magnitud, proporción, forma y costos de su difusión (prácticamente en toda la república mexicana a través, entre otros, de anuncios espectaculares) y de la opacidad o poca transparencia por cuanto hace a su autoría y a los recursos utilizados para su elaboración y difusión.

No pasa por alto que la propia autoridad administrativa nacional detectó propaganda con características distintas a la impugnada y, en ese caso, determinó que goza de presunción de ser ciudadana y, por tanto, válida, al no existir elementos para considerar que, a diferencia de la propaganda objeto de denuncia, no sea genuinamente ciudadana.

En este sentido, la autoridad administrativa nacional, señaló que, con posterioridad a la emisión del Acuerdo ACQyD-INE36/2022, se identificaron **634 casos** en los que se acreditó la existencia de la propaganda con las características de la denunciada.

Se trata de **183 anuncios espectaculares; 18 casos de propaganda tipo cartel, adherida en postes, bardas o señales de tránsito; 354 bardas pintadas o rotuladas; 74 casos de lonas o mantas colocadas en distintas ubicaciones, así como 5 casos en los que se identificó en unidades de transporte público**, todas ellas con las características de la propaganda denunciada y que coincide con la expuesta en la página de internet de la asociación “Que siga la democracia”, aunque se subrayó que ello solo es resultado de las verificaciones que, al 1 de abril de 2022, se habían podido llevar a cabo y que sirven como muestra o elementos para estar en condiciones de tomar la decisión sobre la adopción de nuevas medidas cautelares.

A la fecha en que se dictó el presente acuerdo, la autoridad tuvo información de 41 personas físicas o morales que han contratado con personas distintas a partidos políticos o entes gubernamentales, espacios publicitarios en anuncios espectaculares para difundir propaganda como la denunciada.

De lo anterior, advirtió que el promedio del costo por la renta de un espacio publicitario en un anuncio espectacular, por un mes es de \$4,915.61 pesos, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, resultaba poco probable que un ciudadano o cientos de ciudadanos, conforme a la información que consta en el expediente, tengan la capacidad económica para realizar un gasto de esa dimensión, considerando el nivel socioeconómico existente en el país y que el salario mínimo general vigente en 2022 era de \$172.87 diarios, frente a la estrategia de difusión masiva a nivel nacional que se advierte de las actas instrumentadas por esta autoridad electoral nacional.

Por otra parte, la autoridad administrativa nacional destacó la ausencia de datos que permitan tener certeza acerca de la autoría de los recursos empleados para la elaboración y difusión de la propaganda.

Hasta ese momento, las diligencias y requerimientos de información no habían arrojado suficientes elementos para conocer y determinar a la o las personas que han solicitado o contratado esa propaganda y la forma, tiempo y circunstancias que lo hicieron, situación que, en sede cautelar y desde el enfoque con el que se analiza este asunto, resulta relevante, puesto que no se contó con pruebas en el sentido de que se trate de actos jurídicos celebrados



por personas físicas o morales autorizadas por la ley, con excepción de 41 casos en los que sí se aportaron pruebas en ese sentido.

En la gran mayoría de los casos, no se contaron con elementos objetivos sobre el origen de los recursos y la autoría de la difusión.

Por último, la autoridad administrativa nacional identificó propaganda con las características apuntadas, adherida, rotulada o colocada en infraestructura o equipamiento urbano.

Se constató la presencia de la propaganda colocada en postes, puentes peatonales, bardas propiedad de gobiernos locales o de órganos desconcentrados del gobierno de la Ciudad de México, como es el Sistema de Transporte Colectivo, por tanto, al tratarse de espacios públicos cuyo uso se encuentra restringido debe ser retirada por las autoridades competentes, toda vez que pudiera afectar los principios de certeza y equidad que rigen el proceso de revocación de mandato, al formar parte de la estrategia publicitaria atípica, analizada en este acuerdo, por tratarse de propaganda con características y particularidades de las que se observa identidad en su contenido, difundida en diversos medios, a nivel nacional⁹¹.

Así, al momento del dictado de la medida cautelar, la autoridad administrativa nacional también consideró que la difusión de propaganda, aun así, sea por parte de la ciudadanía, que busca posicionar una preferencia respecto de la revocación de mandato, podría incidir en la opinión de la ciudadanía, porque al estar en espacios exclusivos de uso público podría generar una idea errónea respecto de quién está emitiendo dicho posicionamiento, lo que, bajo la apariencia del buen derecho podría implicar una posible afectación a los principios de certeza y equidad.

Por ello, se ordenó el retiro por parte de las autoridades competentes de aquella publicidad ubicada en infraestructura o equipamiento urbano, esto es, lonas o mantas colocadas en postes o puentes peatonales, bardas pintadas o rotuladas que no sean de propiedad privada.

⁹¹ De conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como la Ley y Reglamento de Publicidad Exterior del Distrito Federal.

SUP-REP-162/2023

Finalmente, se consideró improcedente el dictado de la medida cautelar solicitada consistente en ordenar el retiro de la propaganda identificada en los espacios publicitarios del Sistema de Transporte Colectivo Metro, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de propaganda contratada por una ciudadana, lo que no contraviene lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la revocación de mandato, lo anterior de conformidad a las siguientes consideraciones.

Bajo la apariencia del buen derecho, de las constancias que obran en el expediente no se advirtió la existencia de algún elemento de prueba que permita a esta autoridad considerar que la propaganda denunciada (identificada en los espacios publicitarios del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México) pudiera ser ilegal, pues, de un análisis preliminar, forma parte de un posicionamiento ciudadano en torno a la revocación de mandato de la cual no se advierte que exista prohibición alguna, aun cuando se pretenda difundir una posición favorable al presidente, para mostrar su apoyo dentro del ejercicio democrático, y sea propaganda con las características de la estrategia publicitaria analizada en el presente acuerdo, toda vez que no se advierte la injerencia de entes gubernamentales, servidores públicos o partidos políticos.

Lo anterior, toda vez que en el expediente consta un contrato celebrado entre la empresa ISA Corporativo, S.A. de C.V. y Luz Alicia Ramos Pineda, para el arrendamiento de espacios publicitarios en el Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, para la instalación de la campaña relacionada con la Revocación de Mandato, lo cual, en apariencia del buen derecho, no se encuentra prohibido en la normativa aplicable al proceso de democracia participativa en curso.

No obsta que las características de la propaganda identificada en los espacios publicitarios del órgano desconcentrado referido, coincidan con la identificada y descrita en el presente acuerdo, que por su magnitud se ha considerado que puede tratarse de una simulación por su difusión atípica e identidad en su contenido, toda vez que en este caso la difusión se encuentra amparada por un contrato entre particulares, en pleno uso de sus derechos, lo que constituye una excepción a esa campaña orquestada para promocionar al presidente de la República en el proceso de revocación de mandato.



En efecto, la existencia de un contrato entre particulares, del cual no existan elementos por los cuales se pueda considerar que existe intervención de un partido político o de un ente gubernamental, lleva a la conclusión, en sede cautelar, que se trata de la expresión auténtica de una ciudadana de expresar su posición en torno a dicho ejercicio ciudadano, de ahí que no se advierta la existencia de alguna prohibición que lleve a esta Comisión al dictado de medidas cautelares para suspender la difusión de dicha propaganda.

Por tanto, no se advierte una posible vulneración a los principios de equidad e imparcialidad, porque estos están orientados a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres niveles de gobierno, no así a la ciudadanía. Aunado a que, no se encontró acreditado el uso de recursos públicos, injerencia de servidores públicos o de partidos políticos, en el entendido que, el origen de los recursos será una cuestión que deberá ser motivo del análisis de fondo.

Cabe apuntar que la determinación de la autoridad fue confirmada por esta Sala Superior en la sentencia SUP-REP-187/2022.

Esta Sala Superior consideró que no le asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática, toda vez que el Instituto sí fundó y motivó adecuadamente su determinación, en virtud de que señaló por qué era improcedente el otorgamiento de la medida cautelar solicitada respecto de la propaganda específica en el Sistema Colectivo Metro de la Ciudad de México y, en apariencia del buen derecho, del análisis preliminar llegó a la conclusión de que, al existir una persona identificada que contrató la propaganda en mención, se trata de un posicionamiento político que está protegido por la libertad de expresión y la propia Ley Federal de Revocación de Mandato.

A juicio de esta Sala Superior los agravios fueron infundados, porque tal como lo refirió la autoridad, de los elementos que obran en el expediente, bajo la apariencia del buen derecho, se tiene que la propaganda denunciada no vulnera el marco legal del procedimiento de revocación de mandato al existir una persona identificable de la cual, preliminarmente, no se advierte la existencia de vínculo alguno con los entes prohibidos para difundir o promocionar dicho procedimiento de participación ciudadana.

En apariencia del buen derecho y atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, dicha propaganda no se puede encontrar en el ámbito de lo ilícito en tanto no se aprecia un vínculo directo con un partido político, o bien, con la utilización de recursos públicos o de algún otro ente prohibido por la legislación, además de que no se trata de propaganda en radio o televisión.

Por el contrario, dicho caudal probatorio identificado por la responsable, en sede cautelar, da cuenta de la contratación de propaganda por parte de una persona física que ejerce su derecho a participar en la promoción del ejercicio democrático, sin que ello sea obstáculo de que, si de la investigación complementaria se advierta alguna cuestión contraria a Derecho, sea analizada en el fondo del asunto.

4. Caso concreto

4.1 Prueba indiciaria o circunstancial

La prueba indiciaria o circunstancial⁹² presenta una estructura compleja, no solo deben encontrarse probados los hechos base de los cuales se parte, sino que también debe existir una conexión racional entre éstos y los hechos que se pretenden obtener.

La integración de esta prueba exige un mayor control jurisdiccional sobre cada uno de los elementos que la componen.

No debe confundirse con un cúmulo de sospechas, la prueba se actualiza cuando los hechos acreditados dan lugar de forma natural y lógica a una serie de conclusiones, las cuales a su vez deben sujetarse a un examen de razonabilidad y de contrastarse con otras posibles hipótesis racionales.

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la prueba indiciaria o circunstancial, es aquella que se

⁹² Ver tesis de la Primera Sala de la SCJN, CCLXXXIII/2013; CCLXXXIV/2013, y CCLXXXV/2013, de rubros:

- PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. SU NATURALEZA Y ALCANCES.
- PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR.
- PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA INFERENCIA LÓGICA PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR.



encuentra dirigida a demostrar la probabilidad de unos hechos denominados indicios, mismos que no son constitutivos del delito, pero de los que, por medio de la lógica y las reglas de la experiencia se pueden inferir hechos delictivos y la participación de un acusado.

Esta prueba consiste en un ejercicio argumentativo, en el que, a partir de hechos probados, mismos que se pueden encontrar corroborados por cualquier medio probatorio, también resulta probado el hecho presunto. Así, es evidente que dicha prueba tiene una estructura compleja, pues no solo deben encontrarse plenamente probados los hechos base de los cual parte, sino que también debe existir una conexión racional entre los mismos y los hechos que se pretenden obtener. Por ello, debe existir un mayor control jurisdiccional sobre cada uno de los elementos que componen la prueba.

Respecto a su naturaleza, debe señalarse que la prueba indiciaria o circunstancial es de índole supletoria, pues solamente debe emplearse cuando con las pruebas primarias no es posible probar un elemento fáctico del cual derive la responsabilidad, o cuando la información suministrada por dichas pruebas no sea convincente o no pueda ser empleada eficazmente.

Es necesario señalar que, si bien es posible sostener la responsabilidad a través de la prueba indiciaria o circunstancial, lo cierto es que deben concurrir diversos requisitos para que la misma se estime actualizada, pues de lo contrario existiría una vulneración al principio de presunción de inocencia.

La presunción de inocencia no se opone a la convicción que en un proceso puede generar la prueba indiciaria, porque cuando existe un cúmulo de hechos probados de forma debida, y de los mismos deriva de forma razonada y fundada, ello por la propia lógica de los indicios, no se podría estimar vulnerado el citado principio.

Sin embargo, la prueba circunstancial no debe confundirse con un cúmulo de datos equívocos, de conjeturas o de intuiciones, ya que esto implicaría aceptar que las sospechas constituyen una prueba válida para sostener la culpabilidad de una persona.

SUP-REP-162/2023

Así las cosas, con relación a los requisitos que deben concurrir para la debida actualización de la prueba indiciaria o circunstancial, los mismos se refieren a dos elementos fundamentales: los indicios y la inferencia lógica.

En lo que respecta a los indicios, debe señalarse que los mismos deben cumplir con cuatro requisitos: **i)** acreditados mediante pruebas directas; **ii)** plurales; **iii)** concomitantes al hecho que se trata de probar, y **iv)** estar interrelacionados entre sí.

En torno a la inferencia lógica, ésta debe cumplir con dos requisitos: **i)** razonable, y **ii)** de los hechos base acreditados fluya, como conclusión natural, el dato que se intenta demostrar, existiendo un enlace directo entre éstos.

Debido a la naturaleza de dicha probanza deberá encontrarse especialmente razonada en la resolución correspondiente, lo cual no solo implica expresar el razonamiento jurídico por medio del que se han construido las inferencias, sino que también es necesario mencionar las pruebas practicadas para tener por acreditados los hechos base, y de los criterios racionales que han guiado su valoración.

Es decir, en la sentencia deberá quedar explicitado el proceso racional que ha seguido la decisión para arribar a determinada conclusión. Lo anterior toda vez que la valoración libre de la prueba circunstancial no equivale a la valoración de indicios carentes de razonamiento alguno.

En este sentido, en la construcción de la “prueba indiciaria” o presunción probatoria se sigue el siguiente procedimiento:

- De los medios de prueba se extraen los indicios.
- Los indicios comprobados se constituyen en elementos de prueba, y en el primer eslabón de la inferencia lógica; es decir, se constituyen en el hecho base comprobado.
- Sobre el hecho base comprobado (o hechos base comprobados) se realiza una inferencia lógica que se sustenta en el nexo causal que desemboca en los hechos inferidos o hechos consecuencia. Dentro de este esquema la presunción es la actividad intelectual plasmada en la decisión que, partiendo del indicio, afirma un hecho distinto, pero relacionado con el primero causal o lógicamente que no puede ser probado directamente.



4.2 Propaganda detectada

La autoridad administrativa nacional solicitó a la directora del Secretariado del INE a efecto de que instruyera la presencia de funcionarios electorales con atribuciones de Oficialía Electoral, en las 32 entidades federativas del país para que se realizaran las labores necesarias para certificar la existencia de los espectaculares denunciados en los 59 escritos de queja, así como en sus ampliaciones.

Asimismo, fue solicitada la certificación de la existencia de publicidad respecto del proceso de revocación de mandato, igual o similar a la denunciada, tanto en espectaculares, bardas, postes, o cualquier otro medio.

La autoridad administrativa nacional **elaboró 654 actas circunstanciadas o fe de hechos** por personal de las diversas juntas distritales o locales del INE.

En este punto, cabe hacer la precisión de que la autoridad administrativa nacional únicamente verificó las ubicaciones que fueron señaladas en las 59 quejas presentadas y sus ampliaciones, y fueron revisadas solamente las vialidades principales de todo el país para constatar la existencia de propaganda que tuviera las características detalladas en las denuncias, por lo cual, la autoridad administrativa electoral detectó ciertos hallazgos, siendo que éstos no corresponden a la totalidad de la propaganda existente al momento de los hechos.

De manera ilustrativa, cabe recordar que la Comisión de Fiscalización, a través de la Unidad Técnica, realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo el monitoreo en espectaculares panorámicos colocados en la vía pública, así como el monitoreo de propaganda en vía pública, con el objeto de obtener datos que permitan conocer la cantidad, las características y ubicación de los anuncios espectaculares y propaganda localizada en territorio nacional, tendentes a obtener el voto o promover a las precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, durante los procesos electorales⁹³.

Sin embargo, el monitoreo realizado por el Instituto se realizará en las principales calles y avenidas en los distritos de mayor urbanidad, para tales

⁹³ Ver artículos 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización del INE.

SUP-REP-162/2023

efectos, el monitoreo, deberá realizarse en las principales plazas de los distritos determinados por la Comisión, así como en aquellas localidades en las que los Organismos Públicos Electorales de las Entidades Federativas observen mayor nivel de concentración de propaganda durante precampaña y campaña.

Lo anterior, evidencia que los hallazgos detectados por la autoridad administrativa nacional no corresponden a la totalidad de la propaganda existente, puesto que es lógico que depende de la propia capacidad institucional tanto personal como económica y, de esta manera, la imposibilidad de detección de todo el universo de propaganda, máxime cuando existe un despliegue en todo el territorio nacional y las contrataciones varían respecto a la temporalidad pactada, como acontece en el presente asunto.

Ahora bien, de la revisión a las **654 actas circunstanciadas o fe de hechos** levantadas por el personal de las diversas juntas distritales o locales del INE, es posible constatar lo siguiente.

- 1) No se localizaron 2 actas y respecto de una tercera solo se constató la primera hoja; asimismo, 8 actas adicionales se encuentran repetidas.
- 2) La autoridad instructora efectuó diligencias para verificar la existencia de propaganda electoral relacionada con la revocación de mandato en las 32 entidades federativas.
- 3) En el 21.10% de las actas fue advertido el uso de la denominación “QUE SIGA LA DEMOCRACIA, A.C.” o bien el *link* www.quesigalademocracia.mx o el emblema de la asociación.
- 4) La colocación de la propaganda denunciada relativa a la revocación de mandato fue detectada en:
 - 1,058 anuncios espectaculares.
 - 273 carteles adheridos en postes, bardas o señales de tránsito.
 - 624 bardas pintadas o rotuladas.
 - 374 lonas o mantas.



- 22 unidades del transporte público.
- 5) Asimismo, se apreció que fueron inspeccionadas las siguientes estaciones y líneas del Sistema de Transporte Colectivo (Metro):
- Centro Médico y Chabacano (línea café), localizándose 3 anuncios y el logotipo de ISA CORPORATIVO. Tel. 56974343 www.isa.com.mx, así como 3 pantallas.
 - Línea 1 y la estación Bellas Artes, línea verde. Línea 1 se observaron anuncios colocadas dentro de los andenes de cada una de las estaciones en ambas direcciones, regularmente existen de 4 a 6 por cada estación. Además, se detectaron aproximadamente 55 pantallas como de TV.
- 6) En el caso de Oaxaca, la autoridad instructora certificó la realización de 2 eventos públicos a los cuales asistieron cientos de personas portando prendas diversas con el logo de la asociación civil “Que siga la democracia”, donde se promocionó el voto a favor del presidente de la República en la revocación de mandato.
- 7) Se elaboraron 31 actas a fin de constatar el retiro de la propaganda relativa a la revocación de mandato, de las cuales se advirtió en 20 casos el cumplimiento total, en 5 el cumplimiento parcial, en 6 incumplimiento.
- 8) Se elaboraron 23 actas con motivo de la práctica de notificaciones a diversas personas tanto físicas como morales, por conducto de sus respectivos representantes legales; al respecto, se hace constar la imposibilidad de encontrar a las empresas o personas físicas buscadas.

En este sentido, la autoridad instructora detectó, **por lo menos, la colocación de 2,400 espacios publicitarios en todo el territorio nacional**, con las características precisadas a continuación.

Está acreditado que, en el portal de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, la asociación civil “Que siga la democracia” difundió diversas imágenes con elementos propagandísticos en

favor de la permanencia del presidente de la República durante el periodo de revocación de mandato. La publicidad es la siguiente:



Espectacular 1



Espectacular 2



Espectacular 3



Espectacular 4



Barda 1



Barda 2



Lona 1



Lona 2



Lona 3



Lona 4



Microperforado 1



Microperforado 2

Así, se advierte que la propaganda denunciada fue detectada por la autoridad instructora en por lo menos **2,400 espacios publicitarios**, en anuncios espectaculares, lonas y pinta de bardas en equipamiento urbano y en propiedad privada, adherida en postes y señalamientos de tránsito, así como en transporte público, tiene una identidad gráfica y textual (patrón de publicidad con características similares o idénticas), coincidente con la difundida o puesta a disposición por la asociación civil “Que siga la democracia” en la página de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>.

La propaganda utiliza la imagen del presidente de la República, invita a votar con la frase “vamos a votar”, el hashtag #QueSigaAMLO, uso de las iniciales del



presidente de la República (AMLO), fecha en que se llevó a cabo la revocación de mandato (10 de abril de 2022), en ciertos casos la frase “Que sí, Que sí”, así como la referencia a la citada página de internet de la asociación civil.

Asimismo, la autoridad instructora identificó publicidad con elementos como “AMLO no está solo”, el hashtag #QueSigaElPresidente, así como colores similares a los que distinguen al partido político Morena (quien postuló como candidato al presidente de la República) y, en otros casos, en tonos verdes, similares a los empleados por el Partido Verde Ecologista de México.

4.3 Recursos detectados por la autoridad instructora

De la revisión a los **189 casos** en los que se informó a la autoridad instructora respecto de la contratación de publicidad, es posible acreditar lo siguiente.

- 1) De los contratos a los que tuvo acceso la autoridad instructora se constata la **contratación de 525 espectaculares y 87 lonas**.
- 2) El costo reportado en los contratos respectivos por los espectaculares y las lonas detectadas es de **\$6,990,880.21**.
- 3) **El 79% del gasto detectado fue ejercido por 23 personas físicas o morales**. En este sentido, de los \$6,990,880.21, solo 23 personas erogaron **\$5,546,515.93**.
- 4) Por lo que hace a las contrataciones en el estado de Tamaulipas, **7 personas** las realizaron a la empresa Comercializadora Laredo Billboards en idéntica fecha, por el mismo periodo, y por cantidades similares. La suma de tales contrataciones es por **\$1,110,781.74**.
- 5) Respecto de las contrataciones en diversos municipios del estado de Nayarit, si bien, en **76 casos** fueron por montos menores, es posible detectar un mismo patrón, con la misma empresa de publicidad, por cantidades similares y en fechas idénticas de contratación. La suma de tales contrataciones es por **\$595,158.00**.
- 6) En el caso de Baja California Sur, **5 personas** realizaron 2 contrataciones cada una, con la misma empresa Medios de Publicidad Exterior. Los presupuestos, órdenes de publicidad, pagos y facturas fueron idénticos y

SUP-REP-162/2023

realizados en la misma fecha. La suma de tales contrataciones es por **\$333,330.00.**

- 7) En el caso de la contratación por una ciudadana en la publicidad del Sistema Colectivo Metro el monto ascendió a **\$473,126.00.**
- 8) En **3 casos** se comunicó a la autoridad instructora que la contratación fue la cooperación entre amistades y simpatizantes. En **11 casos** reportaron haber contratado por voluntad propia, pero no aportaron información. En **2 casos** señalaron que era un comodato o donación.

A continuación, se evidencian 30 contrataciones que representaron una contraprestación mayor a \$50,000.00, en el entendido que, el gasto es erogado únicamente por 23 personas físicas o morales, porque, algunas de éstas realizaron más de una contratación.

No.	Proveedora	Contratista	Cantidad	Costo
1	Naranti, SA de CV	Oscar Manuel Trasviña Arroyo ⁹⁴	29 espectaculares en Michoacán	\$416,225.00
2	Servicios de Anuncios Publicitarios (SAP)	Oscar Manuel Trasviña Arroyo	12 espectaculares en Michoacán	\$208,800.00
3	Grupo SIS	Ángela de la Rosa de Miramón	3 espectaculares en Durango	\$64,148.00
4	Grupo SIS	Ángela de la Rosa de Miramón	3 espectaculares en Durango	\$64,148.00
5	Plásticos, Maquinados y Transportes, S. A. de C.V.	Eduardo Rodríguez Carvajal	12 espectaculares en Hidalgo	\$186,959.52
6	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Edel Domínguez Ruíz	20 espectaculares en Tamaulipas	\$288, 514.74
7	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Susana Velarde Guzmán	10 espectaculares en Tamaulipas	\$144,257.37
8	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Luis Humberto Hinojosa Castillo	10 espectaculares en Tamaulipas	\$144,257.37
9	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Esther Mondragón Domínguez	5 espectaculares en Tamaulipas	\$72,128.68
10	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Mariana Amador Sánchez	5 espectaculares en Tamaulipas	\$72,128.68
11	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Idalio Aparicio Santos	7 espectaculares en Tamaulipas	\$100,980.15
12	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Raúl Guzmán Muñiz	20 espectaculares en Tamaulipas	\$288, 514.74
13	International Outdoor Advertising de México SA de CV	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Publicidad instalada en Michoacán, Durango, Aguascalientes, Tamaulipas, Hidalgo, Baja California	\$177,480.00
14	International Outdoor Advertising de México SA de CV	Comercializadora Laredo, Bilboards, SA de CV.	Publicidad instalada en Michoacán, Durango, Aguascalientes, Tamaulipas, Hidalgo, Baja California	\$198,360.00

⁹⁴ El ciudadano Óscar Manuel Trasviña Arroyo, no solo realizó diversas contrataciones, sino también informó a la autoridad instructora, el 8 de abril de 2022, en su calidad de representante legal de Buses Mobile de México S.A. de C.V., que la empresa que representa es propietaria de 57 estructuras de espectaculares en Michoacán, además, informó que los posicionamientos ciudadanos expresados no son fruto de contratación con partidos políticos, entes gubernamentales o servicios públicos.



No.	Proveedora	Contratista	Cantidad	Costo
15	International Outdoor Advertising de México SA de CV	Comercializadora Laredo, Billboards, SA de CV.	Publicidad instalada en Michoacán, Durango, Aguascalientes, Tamaulipas, Hidalgo, Baja California	\$229,680.00
16	Ríos Castillo Publicidad, SA de CV.	ACT 22, SA de CV	5 espectaculares en Guerrero	\$125,000.00
17	ACT 22 SA DE CV	Ríos Castillo Publicidad SA de CV	6 carteles en Guerrero	\$116,000.00
18	Gráfica Espectaculares S.A de C.V.	María del Consuelo Ornelas López	17 espectaculares en Aguascalientes	\$197,200.00
19	Grafica Espectaculares S.A. de C.V.	Ma. del Consuelo Ornelas López	4 espectaculares en Aguascalientes	\$104,000.00
20	Paulo Francisco Zúñiga Sánchez	Mario Alberto Castilla Valenzuela	8 espectaculares en Sinaloa	\$75,400.00
21	Publmedios Electrónicos, S.A. de C.V.	René Galindo Escamilla	20 espectaculares en Hidalgo	\$229,655.26
22	Publimark	Inter Vive	87 lonas	\$ 54,583.00
23	ISA Corporativo SA DE CV	Luz Alicia Ramos Pineda	Sistema Colectivo Metro	\$473,126.00
24	Gema Publicidad Exterior S. de R.L. de C.V.	Pedro Ángel Álvarez Arévalo	10 espectaculares en Tamaulipas	\$59,208.00
25	Maxigrafica SA de CV	Pedro Ángel Álvarez Arévalo	7 espectaculares en Tamaulipas	\$85,340.06
26	Arrendamientos Publicitarios de la Cuenca S.A. de C. V	José Antonio Pérez Aréchiga	19 espectaculares en Oaxaca	\$180,000.00
27	A&EB Proyectos SA DE CV o Exterior, SA de CV	Grafica CH SA de CV	51 espectaculares en Chihuahua	\$852,000.00
28	Vía Visión, S.A. de C.V.	Grafica CH SA de CV	3 espectaculares en Chihuahua	\$50,177.64
29	Agustín Genaro Guzmán Anaya	ABC Polímeros y Empaques	13 espectaculares en Hidalgo	\$203,243.72
30	Multiservicios Mexicanos SA de CV	Juan Pérez Gómez	2 espectaculares en el Estado de México	\$85,000.00
			Total	\$5,546,515.93

Respecto a la contratación de publicidad en el Sistema Colectivo Metro de la Ciudad de México, cabe señalar que, la autoridad instructora localizó propaganda con características similares a la denunciada en diversas estaciones del metro⁹⁵.

Entre otras cuestiones, por conducto de su representante, el Sistema de Trasporte Colectivo Metro señaló que no se ordenó o contrató la colocación de la propaganda denunciada.

Al respecto, el Sistema de Transporte Colectivo Metro comunicó que, de acuerdo con la primera prórroga del permiso administrativo temporal revocable, a título oneroso y con una vigencia comprendida del 1 de octubre de 2020 al 30 de septiembre de 2030, el Gobierno de dicha ciudad otorgó a la empresa ISA CORPORATIVO S.A de C.V. **el uso, aprovechamiento y explotación de 46,921 espacios publicitarios** (incluyendo pantallas por ser de naturaleza un

⁹⁵ Se detectó la propaganda denunciada en las estaciones Centro Médico, Chabacano, Pantitlán, Zaragoza, San Lázaro, Candelaria, Merced, Pino Suárez, Salto del Agua, Balderas, Tacubaya, Observatorio y Bellas Artes.

SUP-REP-162/2023

medio de publicidad) que se encuentran en el interior de ese sistema de transporte.

En este contexto, la autoridad instructora requirió a la empresa ISA CORPORATIVO S.A de C.V., quien exhibió el contrato de renta de los espacios publicitarios en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, suscrito por Luz Alicia Ramos Pineda, quien pagó por el servicio la cantidad de **\$473,126.00**.

Asimismo, el representante de la empresa ISA CORPORATIVO S.A. DE C.V. negó que dicha sociedad tenga responsabilidad en los hechos que se le atribuyen porque solo se limitó a celebrar un contrato privado de prestación de servicios con una particular, cuyo objeto consistió en arrendar espacios publicitarios en el metro de la Ciudad de México.

Por su parte, Luz Alicia Ramos Pineda sostuvo que la infracción que se le atribuye es inexistente porque no se trata de propaganda en radio y televisión, sino de propaganda impresa. Además, señaló que debe prevalecer el respeto al ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión de ideas y opiniones, así como a circular la información sobre asuntos que conciernen a la ciudadanía en cualquier ejercicio de participación democrático.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que la autoridad instructora detectó una relación entre Luz Alicia Ramos Pineda y ciertas empresas. Al respecto, la empresa Agrupación Empresarial S.A. de C.V., señaló que la citada persona se ostentó como su representante legal a través de un poder general, pero tal poder fue revocado el 9 de mayo de 2022 y sus funciones consistían en actividades administrativas, ya que no es socia de la empresa y, en consecuencia, no tenía algún tipo de relación con la empresa.

Una cuestión similar ocurrió con la empresa GP Construcciones S.A. de C.V., quien también revocó las facultades de representación a Luz Alicia Ramos Pineda el 9 de mayo de 2022.

De esta manera, si bien, existió un contrato legal y en apariencia quien realizó la contratación lo hizo por voluntad propia, no pasa desapercibido que al momento de los hechos denunciados Luz Alicia Ramos Pineda era representante legal de dos empresas que han llevado a cabo contratos con el



Gobierno de la Ciudad de México o el Gobierno de la República, además, en el caso, debe tomarse en cuenta la magnitud de la propaganda contratada (imágenes, video y audio genérico, mismas que se transmitieron en las pantallas, así como imágenes en mamparas y vagones), proporción, el mismo patrón de publicidad y los costos de la difusión de la propaganda denunciada ejercidos por una sola persona.

Por otro lado, como se anticipó, respecto de las contrataciones en diversos municipios del estado de Nayarit, si bien, en 76 casos las contrataciones fueron por montos menores, es posible detectar un mismo patrón, con la misma empresa de publicidad, por cantidades similares y en fechas idénticas de contratación. La suma de tales contrataciones es por \$595,158.00.

En este sentido, los 76 contratos están suscritos con la empresa Display Publicidad Exterior SA de CV⁹⁶, respecto de 17 de los 20 municipios que integran al estado de Nayarit⁹⁷.

La totalidad de contrataciones están suscritas en 3 fechas consecutivas del 17 al 19 de marzo de 2022, como se advierte de los datos obtenidos de los recibos correspondientes.

Asimismo, es posible constatar que la totalidad de las transacciones fueron realizadas en 2 sucursales del banco Banamex en Nayarit (sucursal 0673 y 0911). Lo anterior, con algunos segundos de diferencia, esto es, el 17 de marzo de 2022, los depósitos se realizaron en la sucursal 0673 entre las 14:32:13 y las 14:34:18 horas; en la sucursal 0911 el 18 de marzo siguiente se realizaron entre las 15:36:59 y las 15:45:33 horas, y en la sucursal 0673 el 19 de marzo posterior⁹⁸ entre las 12:39:53 y las 12:43:03 horas.

Por otra parte, de las respuestas otorgadas a la autoridad instructora por los ciudadanos que realizaran las contrataciones, se encuentra un patrón en la contestación, al señalar que no contrataron otro espacio publicitario y el recurso

⁹⁶ Salvo el primer caso, en el cual el contrato está suscrito con la empresa Publicidad en la calle, SA de CV o Publicidad Visual Integral, SA de CV. Sin embargo, el representante de esta empresa es José Carlos Hernández Aramburo, quien también lo es de Display publicidad exterior SA de CV.

⁹⁷ Municipios de Tepic, Xalisco, San Pedro Lagunillas, Ixtlán del Río, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Jala, Santa María del Oro, San Blas, Santiago Ixcuintla, Ruiz, Tuxpan, Rosamorada, Acaponeta, Tecuala, Huajicori, y Compostela.

⁹⁸ Aun cuando el recibo tiene fecha de dieciocho de marzo, el depósito bancario se realizó el diecinueve de ese mes, de conformidad con las fichas bancarias. Consecutivo 20 al 39.

SUP-REP-162/2023

tiene origen en su trabajo legal (identificados en la tabla con *); que realizaron la contratación por su consetimiento y como símbolo de la simpatía hacia el presidente de la República (identificados en la tabla con **), y quienes señalan que indebidamente están utilizando sus documentos para el supuesto pago de espectaculares, desconocen las operaciones y, en su caso, se deslindan de la contratación respectiva (identificados en la tabla con ***).

Lo anterior, se evidencia en la siguiente tabla.

No.	Contratante	Fecha de contratación	Costo
1	Lizzette Clarissa Espinosa Peña	19 de marzo	\$5,240
2	Estela Ramírez Sánchez	18 de marzo	\$10,480
3	Edgar Gerardo López Michel*	18 de marzo	\$10,480
4	Francisco Javier Rivas Díaz*	18 de marzo	\$4,880
5	Enrique Rodríguez Gonzalez*	18 de marzo	\$4,880
6	Diana Selina Cambero Valdivia	18 de marzo	\$4,880
7	Ma. Concepción Meza González	18 de marzo	\$10,480
8	Alfredo Trujillo Borraz	18 de marzo	\$10,480
9	Ramón Peña González	18 de marzo	\$5,240
10	Rogelio Ramírez Barajas***	18 de marzo	\$5,240
11	Alberto Parra Ramírez	18 de marzo	\$4,880
12	Jesús Rosario Arcadia Correa	18 de marzo	\$4,880
13	María Victoria Flores Elías	18 de marzo	\$5,240
14	Candelaria Llanos Salazar*	18 de marzo	\$5,240
15	Emmanuel Antonio Escobedo Ortega	18 de marzo	\$9,260
16	Martha Laura Torres Gallardo*	18 de marzo	\$5,240
17	Gerardo García Rubio*	18 de marzo	\$4,880
18	José Ramón Esparza González*	18 de marzo	\$4,880
19	Olga Lida Torres Verdín***	18 de marzo	\$10,480
20	Felipe Woo Núñez	18 de marzo	\$5,240
21	Juan Manuel Alfaro Rodríguez	18 de marzo	\$5,240
22	Silvia Lizeth Hernández Lomelí	18 de marzo	\$4,880
23	Jorge Pérez Macareno	18 de marzo	\$4,880
24	María Del Rosario Lomelí Márquez***	18 de marzo	\$9,260
25	María Dolores Aldaco Rodríguez	18 de marzo	\$6,090
26	Ramón Alberto Bernal Delgado*	18 de marzo	\$4,880
27	Aurelio Ocegueda Arribeño*	18 de marzo	\$5,240
28	Gerardo Ornelas Ramírez*	18 de marzo	\$10,480
29	Yolanda Cortés Torres	18 de marzo	\$10,480
30	Leonardo Olvera Ramírez	18 de marzo	\$10,480
31	Olga Luisa Ibarra López	18 de marzo	\$4,880
32	Olivia Beatriz Gascón Venegas	18 de marzo	\$4,880
33	Sara de Luna Castro	18 de marzo	\$5,240
34	María Del Carmen Calvillo Gómez	18 de marzo	\$5,240
35	Ana Bertha Melchor Monroy	18 de marzo	\$4,880
36	Sandra Amelia Alvarado Hernández	18 de marzo	\$4,880
37	Guillermo Figueroa Millán	18 de marzo	\$5,240
38	Marín Alvarez Barraza*	18 de marzo	\$5,240
39	Julián Mercado Martínez	18 de marzo	\$5,240
40	María Evangelina Peña Gómez	18 de marzo	\$10,480
41	José Luis Espinosa Rodríguez	18 de marzo	\$10,480
42	Isidro Esparza Campos	18 de marzo	\$10,480
43	Benjamín Peña Valderrama	18 de marzo	\$10,480
44	Nora Esther Lomelí Quirarte	18 de marzo	\$10,480
45	Leopoldo Trinidad González	18 de marzo	\$18,300
46	Ana Bertha Hernández Rodríguez***	18 de marzo	\$10,480
47	Juan José López Flores	18 de marzo	\$10,480
48	Jorge Ernesto Naya Vargas*	18 de marzo	\$18,300
49	Silvia Martínez Anchondo	18 de marzo	\$18,300
50	Omar Lenin Hinojosa Fregoso	18 de marzo	\$9,260



No.	Contratante	Fecha de contratación	Costo
51	María Del Rosario Villarreal Orozco	18 de marzo	\$10,480
52	Luis Francisco Rodríguez Ramírez	18 de marzo	\$5,240
53	Jesús Rosario Arcadia Correa	18 de marzo	\$9,260
54	Aurora Arreola García	18 de marzo	\$4,880
55	Miriam Iliana Jiménez Velázquez	18 de marzo	\$4,880
56	María Lizeth Rodríguez Medina	18 de marzo	\$10,480
57	Luis Omar Guardado Mendoza	18 de marzo	\$10,480
58	Eduviges Cortés Arriola	18 de marzo	\$10,480
59	Irene Aguilar Galindo	18 de marzo	\$9,260
60	Delfina Haro Rojas	18 de marzo	\$7,320
61	Montserrat Alvarado Cueto*	18 de marzo	\$5,240
62	Petra Concha Solórzano *	18 de marzo	\$6,820
63	Benigno Gregorio Jácome Pérez	18 de marzo	\$6,820
64	José Antonio González Quintanilla	18 de marzo	\$10,480
65	Carlos Iturbide Rehlaender	18 de marzo	\$10,480
66	Juan Ramón Pérez Iñiguez**	17 de marzo	\$10,480
67	María Susana Borrayo González**	17 de marzo	\$10,480
68	Fabiola Noemí Caro Peña**	17 de marzo	\$5,240
69	Marciana Vargas Rangel**	17 de marzo	\$4,880
70	Florina Borrayo González**	17 de mayo	\$5,240
71	Alejandra Borrayo González**	17 de marzo	\$4,880
72	Cristian Emmanuel Arias Monteon**	17 de marzo	\$4,880
73	María Elsa Peña Becerra**	17 de marzo	\$5,240
74	Rocío Torres Arce**	17 de marzo	\$10,480
75	Ceferino Jiménez Rodríguez**	17 de marzo	\$5,240
76	Laida Vianey Caro Peña**	17 de marzo	\$17,868
Total			\$595,158

Cabe apuntar que, el representante legal de Display Publicidad Exterior S.A de C.V., fue quien informó a la autoridad instructora los nombres de la totalidad de las personas que habían contratado los espectaculares propiedad de la citada empresa en el estado de Nayarit, los cuales fueron dados en arrendamiento a personas particulares.

En específico, la referida empresa aportó credenciales para votar con fotografía de las personas que realizaron la contratación; contratos; muestras de la propaganda; depósitos bancarios, así como los recibos correspondientes. Lo anterior, con la finalidad de evidenciar a la persona particular que solicitó el arrendamiento; señalar el espacio publicitario solicitado; exponer el monto por el cual la persona física solicitó el espacio publicitario, y la publicación requerida.

En este sentido, como se apuntó 4 personas señalaron a la autoridad instructora el desconocimiento de las operaciones de contratación de la propaganda denunciada, en concreto: **1)** Ana Bertha Hernández Rodríguez; **2)** Rogelio Ramírez Barajas; **3)** María del Rosario Lomelí Marquez, y **4)** Olga Lidia Torres Verdín, quienes señalaron lo siguiente.

Ciudadana / ciudadano	Respuesta a la autoridad instructora
-----------------------	--------------------------------------

SUP-REP-162/2023

Ciudadana / ciudadano	Respuesta a la autoridad instructora
Ana Bertha Hernández Rodríguez	“[Q]uiero afirmar que es falso la aseveración de que hice pago alguno para colocar ningún espectacular, ya que no poseo los recursos ni simpatizo con ese partido, ya que no conozco a nadie que sea directivo, razón por la cual indebidamente están utilizando mis documentos para el supuesto pago que yo no hice y desconozco totalmente esa operación”.
Rogelio Ramírez Barajas	“[D]esconozco la realización del pago de dicha propaganda y que no cuento con los recursos económicos para sufragar ese tipo de gastos, por lo tanto, me deslindo con cualquier vínculo con la contratación de dicha propaganda y que los documentos que me fueron mostrados con la notificación de referencia están siendo utilizados sin mi consentimiento seguramente abusando de mi buena fe toda vez que una persona de quien desconozco el nombre, pero que me dijo que era representante del partido morena, y me ofreció pintar propaganda de Morena en la barda de la finca de mi propiedad para lo cual me pidió la credencial de elector informándome que en una semana pasarían acudirían a realizar la pinta de la barda como me lo había ofrecido, pero ha pasado el tiempo y nadie se ha presentado a pintar y es hasta el día de hoy que me doy cuenta que la copia de mi credencial para votar ha sido utilizada para contratar una propaganda en la salida de las vías del tren en el municipio de Ahuacatlán, Nayarit, que cabe aclarar ni siquiera conozco. Manifiesto y reitero mi dicho de mi negativa a formar parte de la compra de propaganda mediante espectaculares de la cual se pretende responsabilizarme, declaro lo anterior para que se me deslinda totalmente de los hechos anteriormente mencionados, se continúe con la investigación”.
María del Rosario Lomelí Marquez	“Desconozco quien realizó la publicidad ni tampoco yo la solicité. [...] Desconozco cualquier contrato de espectaculares ya que yo no celebré ninguno, por lo tanto, tampoco conozco que se difunde. [...] Yo no ordené ningún anuncio a nadie ni conozco a nadie que lo haya realizado en ningún lugar de la república mexicana. Desconozco los recursos a que se refiere ya que yo no he realizado ningún pago de propaganda relacionada con la revocación de mandato”.
Olga Lidia Torres Verdín	“A mí nadie me solicitó propaganda y yo tampoco realice la difusión de ninguna propaganda ni conozco a nadie que haya realizado esa propaganda. [...] No conozco ningún contrato de propaganda, ni de espectaculares ya que yo no celebré ninguno y desconozco de los anuncios que se mencionan. [...] Yo tampoco le pedí a nadie que hiciera ningún anuncio ni propaganda ni nada, y ni sé quién lo esté haciendo ni aquí ni en ningún lugar del país. Yo no pague nada, ni sé quién pagaría esa propaganda de la revocación de mandato”.

Por otra parte, es necesario recordar que, la autoridad instructora consultó a las presidencias municipales, alcaldías o secretarías, respecto de la propiedad o titularidad de los derechos de espectaculares, bardas, lonas o pantallas digitales en la vía pública. Con la información obtenida se requirió a **218 empresas publicitarias, así como a las personas físicas titulares.**

En **130 casos** aportaron datos de las personas con las que contrataron la renta.

Lo anterior, sin desconocer que la autoridad administrativa nacional enfrentó dificultades en la investigación para conocer y determinar a la o las personas que han solicitaron o contrataron propaganda y la forma, tiempo y circunstancias



en que lo hicieron, entre otras cuestiones, es de destacarse las siguientes actas circunstanciadas o fe de hechos levantadas por la autoridad instructora.

Acta	Contenido
AC22/INE/CHIH/JDE04/02-06-22 (diligencia de notificación)	Una vez ubicado en el lugar, se localizó el número interior 2 del inmueble, encontrando un local cerrado con cortina metálica, sin localizar a alguna persona en el local 2 que pudiera informar sobre la persona moral que se busca; por lo que el servidor público se dirigió al local 5 de la Plaza para buscar más información. Ahí se entrevistó con la C. Lidia Isabel Rodríguez, quién le manifestó que la persona moral Clarol Publicidad Exterior, S.C., se ubicaba en el local de abajo, pero que hace mucho tiempo se fue de ahí. Posteriormente el servidor público se entrevistó con la C. Melissa Ortiz, quién dijo desempeñarse como Encargada del Departamento de Administración del Despacho Vega y Dávalos, ubicados en el local 6, en la planta alta del inmueble, quien manifestó que en ese despacho le llevaron en algún momento la contabilidad a Clarol Publicidad Exterior, S.C., pero que desconocía su domicilio actual, razón por la cual no fue posible realizar la notificación.
AC15/INE/QROO/JD01/19-03-22 (diligencia de notificación)	Cerciorada de estar en la zona correcta, sin que se encuentre el domicilio, ya que no se localizó durante el recorrido del C.P. 77712 la colonia "Supermanzana 54"; cabe aclarar que se localizó una privada en la colonia X-Cacel que cuenta con el acceso controlado por elementos de seguridad de una empresa particular, por el dicho de uno de los guardias de seguridad, dicha calle se denomina X-Puha en este conjunto de viviendas, la manzana 3 no existe, por lo tanto es desconocida la ubicación registrada. Asimismo, el personal de vigilancia de dicha privada manifestó que no tiene conocimiento que en la misma exista una persona moral denominada Operando en la Rivera S.A. de C.V.
AC15/INE/QROO/JD04/19-03-2022 (diligencia de notificación)	Encontrando el domicilio correspondiente, en el lugar atendió el C. José Jerónimo Miranda Monter, quien se identifica con credencial para votar y manifiesta desconocer la empresa Adeca Medios S.A. de C.V., por lo que se actualiza la causal establecida de domicilio no cierto.
Acta circunstanciada sin número (diligencia de notificación)	El domicilio corresponde a un inmueble de dos niveles, siendo que en la planta baja a nivel de calle se ubican locales comerciales que se identifican, además de con el número oficial 37, con una letra en orden alfabético señaladas de izquierda a derecha iniciando con la letra A y terminando con la letra D, siendo ocupados por una reparadora de calzado, una estética, una tienda de regalos y un negocio de aplicación de uñas de gelish, siendo atendido por una persona adulta responsable del negocio de reparación de calzado, quien no quiso proporcionar su nombre, procediendo a hacerle saber el motivo de la diligencia, quien manifestó que en ese domicilio no conocía a la persona buscada y que en esa calle no tenía conocimiento de alguna persona con ese nombre, preguntando sobre los ocupantes de los espacios del segundo piso, manifestando que son oficinas de transportes. Acto seguido, el personal de actuaciones procedió a preguntar a las personas que se encontraban en la calle, así como a la trabajadora del local de aplicación de uñas, si conocía o ha escuchado sobre la empresa AFD Systems de México S.A. de C.V., sin que diera razón de esta aduciendo que no la conocían.
AC13/INE/QROO/JD04/18-03-2022 (diligencia de notificación)	En busca de la empresa Impaktate de Espacios con Creatividad S.A. de C.V., cerciorados de ser el domicilio, en el lugar atendió el C. Omar Sánchez Reyes, quien se negó a presentar identificación e indicó que el domicilio pertenece a la empresa "Artes Gráficas" desde hace varios años y que es la segunda ocasión que asisten a preguntar por la empresa Impaktate de Espacios con Creatividad S.A. de C.V., así como por Kreando tu Espacio Comercial, S.A. de C.V., mismas que cuentan con la misma dirección de notificación y las que el C. Omar Sánchez Reyes señala desconocer, por lo que el domicilio es no cierto.
AC14/INE/QROO/JD04/18-03-2022 (diligencia de notificación)	En busca de la empresa Kreando tu Espacio Comercial, S.A. de C.V., cerciorados de ser el domicilio, en el lugar atendió el C. Omar Sánchez Reyes, quien se negó a presentar identificación e indicó que el domicilio pertenece a la empresa "Artes Gráficas" desde hace varios años y que es la segunda ocasión que asisten a preguntar por la empresa Impaktate de

SUP-REP-162/2023

Acta	Contenido
	Espacios con Creatividad S.A. de C.V., así como por Kreando tu Espacio Comercial, S.A. de C.V., mismas que cuentan con la misma dirección de notificación y las que el C. Omar Sánchez Reyes señala desconocer, por lo que el domicilio es no cierto .
AC16/INE/QROO/JD04/20-03-2022 (diligencia de notificación)	En busca de la empresa Carrillo y Marrufo SCP , se intentó localizar el lote y departamento correspondientes, localizando diversos edificios, sin que ninguno mostrara la nomenclatura referida, por lo que al ser un domicilio incierto se torna imposible la notificación.
CIRC07/JD08/CHIS/19-03-2022 (diligencia de notificación)	En busca de la C. Virginia Isabel Pulido De Arcia , en el domicilio correspondiente se atendió la diligencia con la persona buscada. La C. Virginia Isabel Pulido De Arcia manifestó que ella no tiene conocimiento de lo que en dicho acuerdo se estipula y mucho menos conoce al señor Armando de Jesús Vázquez Hernández, y que no ha suscrito ningún contrato con él, toda vez que no lo conoce y es totalmente falso el documento contractual. Además, manifestó que no ha firmado ningún documento ; sin embargo, la ciudadana reconoce en este acto que entregó copia de su credencial de elector a grupos pertenecientes al Partido Verde Ecologista de México, y lo más probable es que ahí obtuvieron información de sus datos personales, negándose a recibir la documentación a notificar. En este sentido, manifestó estar totalmente en desacuerdo con lo que se le relaciona, ya que sin su consentimiento la están involucrando en contratos que desconoce .
AC10/INE/CHIH/JDE04/06-04-22 (diligencia de notificación)	En busca del representante legal de la persona moral Publimedios y MKT S. de R.L. de C.V. , atendido en el exterior del inmueble por el C. Pedro Juan Hernández, quien dijo ser Guardia de Seguridad del lugar, manifestó que en alguna ocasión estuvo la citada empresa, pero que hace varios años que ya no está ahí . Posteriormente el servidor público entró al edificio localizando el número interior correspondiente, encontrando el local cerrado y pegado en el ventanal un letrero que dice: "EMISA EDIFICACIÓN METÁLICA INDUSTRIAL S.A. DE C.V." y sin localizar a alguna persona que le pudiera informar sobre la persona moral que se busca, razón por la cual no fue posible realizar la notificación .
CIR31/JDE34/MEX/07-04-22 (diligencia de notificación)	Cerciorado de ser el domicilio correcto, se llamó a la puerta, sin ser atendido por persona alguna, por lo que al preguntar en el negocio comercial con fachada azul y blanco que indicaba ser una lavandería; al respecto, una persona del sexo femenino manifestó que no conoce al señor Jaime Contreras Galindo ; sin embargo, la dueña vive aproximadamente a veinte metros del domicilio señalado para la práctica de la diligencia, por lo que procedí a llamar a la puerta de dicho domicilio y me atendió María Leonor Arriaga García, quien refirió que sí conoce al señor Javier Contreras Galindo, toda vez que este arrendaba un local del inmueble de su propiedad; sin embargo, este lo desocupó desde hace aproximadamente un año .
AC22/INE/MÉX/JD15/07-04-22 (diligencia de notificación)	En busca de la C. Maricela Gaspar López al cerciorarse de ser el domicilio se procedió a tocar a la puerta, insistiendo por espacio de quince minutos nadie se presentó a abrir la puerta, pese a que el seis de abril se dejó citatorio a la ciudadana Graciela Gaspar López, quien se negó a firmar el citatorio, argumentando que ya me había indicado en la ocasión anterior (diecinueve de marzo de dos mil veintidós), que por indicaciones de su hermana ya no firmaría ningún documento y mucho menos me proporcionaría identificación alguna, por lo que en atención a lo anterior y ante la imposibilidad de realizar la notificación, se fijó en la puerta del inmueble .
AC028/CIRC/JD07/INE/MEX/06-04-22 (diligencia de notificación)	Previamente cerciorado de que fuera el domicilio designado, tocamos a la puerta, siendo atendidos por la C. Pilar González Reyes, Asistente Personal de la persona a notificar y quien se identificó con credencial para votar, afirmando que el C. Ángel Alejandro Gutiérrez Covarrubias sí habita en ese domicilio, pero que no se encontraba y que no estará en los siguientes días, a pesar de ello, se procedió a entregar el citatorio para que al día siguiente se efectuara la notificación correspondiente. Por lo que se regresó al domicilio, sólo se localizó a la C. Pilar González Reyes y se efectuó la notificación a dicha persona , se le entregó la cédula de notificación, con lo cual se le notifica el acuerdo de seis de abril de dos mil veintidós.



Acta	Contenido
AC04/INE/GTO/JDE07/19-03-22 (diligencia de notificación)	Cerciorado de ser este el domicilio al no encontrar a la persona buscada se procedió a dejar un citatorio para que me esperara al día siguiente la persona buscada, con la C. Silvia Janett Sánchez Saldaña, persona que atendió en el inmueble, misma que refirió conocer y ser empleada del C. Eliseo Ríos Águila ; además, señaló que no se encuentra en la ciudad; sin embargo, aceptó recibir el citatorio y que buscaría la forma de hacérselo llegar. Al día siguiente, en el domicilio indicado en busca del ciudadano Eliseo Ríos Águila, no se encontró a ninguna persona. No fue posible realizar la notificación.
AC08/INE/BC/JD01/26-02-2022 (diligencia de notificación)	En el domicilio señalado como el correspondiente a la empresa "PUBLICIDAD MAYA", no fue posible ubicar físicamente las instalaciones u oficinas de dicho giro comercial , tomándose fotografías de las cuatro esquinas y de un cartel de publicidad que dice "PUBLICIDAD MAYA" y un número telefónico al que una vez marcado a través del teléfono celular, no respondió persona alguna.
AC01/INE/HGO/JL/25-02-2022 (diligencia de notificación)	Cerciorado de ser el domicilio, se procedió a tocar el timbre del inmueble, salió una persona del sexo masculino, quien dijo llamarse Rafael Hernández Gallego y ser director de la empresa HG Capital Estratégico, quien manifestó que desde hace 5 años la empresa PR Medios, ya no tiene sus instalaciones en ese domicilio y desconoce su nueva ubicación. Nos trasladamos al domicilio ubicado en el número 707, en esta ocasión salió una persona, quien dijo llamarse Raquel García y ser Administradora de la empresa de la cual no quiso dar el nombre, por lo que al preguntarle por el Representante Legal de la Persona Moral PR Medios, manifestó que desde noviembre o diciembre de 2021, ya no rentan las oficinas en ese domicilio y desconoce su nueva ubicación.
AC03/INE/CHIH/JDE04/09-03-22 (diligencia de notificación)	Cerciorado de ser este el domicilio. La puerta de acceso se encontraba cerrada con dos candados y en la puerta de cristal se observó una lona con la leyenda "SE VENDE", estando el local completamente abandonado y sin localizar a persona alguna que pudiera informar sobre la persona moral Vendedor Publicidad Exterior, S. de R.L. de C.V., razón por la cual no fue posible realizar la notificación.
AC07/INE/YUC/JD04/RM/22- (diligencia de notificación)	Respecto de la localización y notificación de la empresa denominada Publicidad PR, S.A. de C.V. , se procedió a tocar a la puerta saliendo una persona que dijo llamarse Andrés Manzano Solís, quien se ostentó como empleado, quien manifestó no ser el domicilio de la empresa señalada en la notificación e informando que dicho predio se denomina EDIFICA 67 CONSTRUCTORA sin poder dar alguna referencia de la persona buscada, por ignorar que cerca del domicilio en que se encuentra existiera la empresa PUBLICIDAD PR, S.A. DE C.V.
AC14/INE/QROO/JD01/19-03-22 (diligencia de notificación)	Cerciorada de ser esta la zona correcta, sin que se pueda ubicar la nomenclatura del domicilio, se realizó un recorrido sobre la 15 avenida norte de aproximadamente de dos kilómetros. Al no obtener resultados positivos en la ubicación del domicilio de la C. Eufracia Quiam Dzib se dio por terminada la actividad. Consecuentemente, al ser un domicilio incierto de la persona a la que se busca, se procede a notificar por estrados.
AC13/INE/QROO/JD01/19-03-22 (diligencia de notificación)	Con la finalidad de notificar a la persona moral JW Constructora y Desarrolladora de Playa, S.A. de C.V. , no se logró encontrar el domicilio; cabe destacar que no fue posible localizar el número 120, por lo cual se procedió a corroborar la existencia del lugar con algunos vecinos de la zona, pero ellos manifestaron que no conocen de la manzana 120, por lo que el domicilio resulta incierto.
AC19/INE/BC/JD01/18-03-22 (diligencia de notificación)	Se hace constar la no localización del domicilio de Bianey Romero Barajas y por tanto la imposibilidad jurídica de realizar la notificación , me constituí en el domicilio de la persona buscada; sin embargo, el número exterior del domicilio es inexistente. No obstante, lo anterior, se realizó una búsqueda exhaustiva por toda la vialidad para la localización del mismo, corroborándose su inexistencia.
AC17/INE/BC/JD01/18-03-22 (diligencia de notificación)	Se hace constar la no localización del domicilio de Mario Ortega Martín del Campo y por tanto la imposibilidad jurídica de realizar la notificación , me constituí en la carretera Ciudad del Sol, de la colonia El Porvenir, localizando dicha viabilidad, pero al tratar de localizar el número

Acta	Contenido
	2587 únicamente, y se preguntó a las personas que estaban presentes respecto si conocían al C. Mario Ortega Martín del Campo, siendo informados que a esa persona no la conocían.
CIRC22/JDE34/MEX/19-03-22 (diligencia de notificación)	En busca de Jaime Contreras Galindo , cerciorado de ser este el domicilio, procedí a llamar a la puerta en reiteradas ocasiones, si ser atendido por persona alguna, por lo que procedí a dejar citatorio, con el apercibimiento de que de no atenderlo la notificación se practicaría por estrados, lo cual ocurrió, pues al regresar al domicilio y tocar en reiteradas ocasiones, no fui atendido por persona alguna.
CIRC21/JDE34/MEX/18-03-22 (diligencia de notificación)	Se hace constar la imposibilidad de llevar a cabo la notificación a MEXCOURIER, S.A. DE C.V. , cerciorado de ser este el domicilio, me atendió una persona del sexo femenino, quien dijo llamarse Felicitas Rosas González y ser la madre de la propietaria del inmueble, señalando que la empresa referida sí tenía su oficina ahí; sin embargo, desde hace aproximadamente tres meses abandonaron el lugar, se le cuestionó sobre si conocía el nuevo domicilio de la empresa, manifestó que no.

4.4 Libertad de expresión en el ejercicio de participación ciudadana

La autoridad administrativa nacional, en la sustanciación de las diversas quejas, destacó la importancia de tomar en cuenta la finalidad que se persigue con los mecanismos de participación ciudadana, como lo es la revocación de mandato.

En este sentido, señaló que, en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales atinentes, se procura maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, ya que resulta necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

De esta manera, la autoridad administrativa electoral dejó claro que, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

La libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su



interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Asimismo, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidaturas y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

Esta Sala Superior⁹⁹ ha reconocido que, en lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas 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.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

En este marco, la obligación constitucional de que el INE y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los procesos de revocación de mandato; no excluye el derecho de las y los ciudadanos a expresar de manera pública su posición respecto al citado proceso participativo, con plena libertad de expresión para hacer posible su participación activa en los asuntos públicos

⁹⁹ Ver jurisprudencia 11/2008 de esta Sala Superior, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

SUP-REP-162/2023

del país, por los medios que estimen pertinentes, salvo la contratación de radio y televisión.

Por ello, una genuina libertad de expresión constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa, el estándar para desacreditar la libertad de expresión no puede ser menor ni laxo, ya que la regla general es su permisión.

Asimismo, tanto el INE¹⁰⁰ como esta Sala Superior han reconocido no solo la validez sino la necesaria participación de la ciudadanía en los procesos de revocación de mandato, por lo que se encuentran en libertad para externar su posición en torno a dicho proceso democrático y, en el caso concreto, hacer público su apoyo al presidente de la República para que continúe en el cargo, o bien, hacer algún posicionamiento en su contra para promover que sea removido, porque ello se encuentra amparado en la libertad de expresión dentro de un ejercicio de participación ciudadana.

La ciudadanía de forma individual o colectiva tiene el derecho de dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, con excepción de la contratación de tiempos en radio y televisión.

Sin embargo, el ejercicio de este derecho implica que este tipo de manifestaciones o actos estén ausentes de injerencias o intervenciones partidistas; impregnadas o financiadas con recursos públicos o patrocinadas o impulsadas por entes públicos o autoridades gubernamentales, ya que, de hacerlo, se estaría violando las disposiciones constitucionales y legales que prohíben este tipo de conductas y, consecuentemente, desvirtuarían la naturaleza y esencia de la propaganda y de las manifestaciones que la normativa permite para la ciudadanía.

Dentro de las prohibiciones constitucionales en el marco del proceso de revocación de mandato la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰¹ ha señalado: **1)** la prohibición de realizar la promoción y difusión de los procesos

¹⁰⁰ Entre otros, ver acuerdo ACQyD-INE-36/2022, p. 62 y 63.

¹⁰¹ Acción de inconstitucionalidad 151/2021, párr. 188. Asimismo, la Suprema Corte ha reconocido que el régimen sancionador establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no se encuentra adecuado a la Ley Federal de Revocación de Mandato; sin embargo, en un análisis casuístico, este Tribunal Electoral podría identificar supuestos en los que se puedan aplicar directamente las prohibiciones constitucionales.



de revocación de mandato por sujetos distintos al INE y los Organismos Públicos Electorales, y **2)** la prohibición de realizar actos de promoción parciales, subjetivos y con finalidades diversas a informar.

De este modo, **las expresiones y propaganda que se emitan por parte de la ciudadanía, en principio, gozan de presunción de validez y tendrán cobertura jurídica, siempre que no exista prueba en contrario que derribe dicha presunción; esto es, pruebas, elementos y datos que lleven a considerar, con suficiente grado de convicción, que, en realidad, dichos actos propagandísticos forman parte de algún mecanismo o estrategia ajena y diferente al derecho ciudadano de manifestarse en torno a la revocación de mandato.**

Lo anterior, porque se advierta la participación directa o indirecta de algún partido político o ente público, o bien, porque, atendiendo al contexto, origen, confección, implementación, características y forma de difusión del material propagandístico, se concluya que ese tipo de materiales o actos podrían escapar de lo que, ordinaria y naturalmente, constituye propaganda o posicionamientos genuinos de la ciudadanía, de acuerdo con las reglas de la lógica y la experiencia.

4.5 Premisas que sostienen nuestra posición

Tomando como base los agravios formulados por el partido recurrente, así como las constancias que integran el expediente y los elementos reconocidos en la sentencia impugnada, se acredita lo siguiente:

- 1)** La asociación civil “Que siga la democracia” se constituyó el **7 de octubre de 2021**. Asimismo, su sitio de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, inició operaciones en tal fecha.
- 2)** La asociación civil “Que siga la democracia” cuenta con un **objeto amplio**, entre otros, la realización de toda clase de actividades que tengan como finalidad la promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, de la vida democrática del país y de la cultura político-electoral.

Asimismo, la asociación civil debe llevar un registro de asociados, con indicación de sus aportaciones; la asamblea de asociados es el órgano supremo; la administración de la asociación está a cargo de un director general o un consejo de directores, y la vigilancia de la asociación está a cargo de un interventor o consejo de interventores, dentro de sus facultades está la de exigir al director o consejo de directores una información mensual que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados, así como vigilar la gestión, conducción y ejecución de los negocios de la asociación.

- 3) La asociación civil “Que siga la democracia” presentó **antes del 15 de octubre de 2021** su aviso de intención para participar en la recolección de apoyos para activar el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, esto es, a pocos días de su constitución.
- 4) Del **1 de noviembre al 25 de diciembre de 2021**, se llevó a cabo la etapa de recolección de apoyo ciudadano para el proceso de revocación de mandato. La referida asociación civil participó en el proceso de recolección de apoyo ciudadano, captando un **universo de 6,735,933 apoyos**.
- 5) La convocatoria para la revocación de mandato del presidente de la República fue emitida por el Consejo General del INE el **4 de febrero de 2022**. La jornada de votación se celebró el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria y en una fecha no coincidente con las jornadas electorales federal o locales, esto es, el **10 de abril de 2022**.
- 6) Durante el tiempo que transcurre entre la emisión de la convocatoria y la jornada electoral estaba **prohibido**, entre otras cuestiones, la difusión de propaganda de cualquier nivel de gobierno o dependencia pública.
- 7) La asociación civil “Que siga la democracia” participó en la promoción de la revocación de mandato, sujetándose al **deber de cumplir** con la normativa constitucional y legal, aunado a que, en la medida de sus obligaciones y derechos, le correspondía velar que dicho proceso se desarrollara con apego a Derecho.



- 8) En el portal de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, la asociación civil “Que siga la democracia” **difundió** diversas imágenes con elementos propagandísticos en favor de la permanencia del presidente de la República durante el periodo de revocación de mandato, de los cuales, señaló no tiene un registro, control o bitácora de quien descarga el material.
- 9) La propaganda denunciada que es coincidente con la difundida por la asociación civil “Que siga la democracia” fue detectada por la autoridad instructora **en por lo menos 2,400 espacios publicitarios**, en anuncios espectaculares, lonas y pinta de bardas en equipamiento urbano y en propiedad privada, adherida en postes y señalamientos de tránsito, así como en transporte público, ubicados en prácticamente todo el territorio del país. Sin tomar en cuenta la propaganda difundida en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, en donde la empresa de publicidad tiene **el uso, aprovechamiento y explotación de 46,921 espacios publicitarios**.
- 10) Los hallazgos detectados por la autoridad administrativa nacional no corresponden a la totalidad de la propaganda existente, porque es lógico que depende de la propia capacidad institucional tanto personal como económica y, de esta manera, **la imposibilidad de detección de todo el universo de propaganda**, máxime cuando existe un despliegue en prácticamente todo el territorio nacional y las contrataciones tienen una variación en la temporalidad pactada, como acontece en el presente asunto. Aunado a que la autoridad instructora solamente verificó las vialidades principales de todo el país para constatar la existencia de propaganda que tuviera las características detalladas en las denuncias.
- 11) La autoridad instructora solo tuvo acceso a ciertos casos de contratación de propaganda, lo que permitió advertir **el gasto de 525 espectaculares y 87 lonas**, por un costo de **\$6,990,880.21**.
- 12) **El 79% del gasto detectado fue ejercido únicamente por 23 personas físicas o morales**. En este sentido, de los \$6,990,880.21, **solo 23 personas erogaron \$5,546,515.93**.

13) Destaca la contratación que se realizó en el **estado de Nayarit**, en donde, si bien en 76 casos las contrataciones fueron por montos menores, **es posible detectar un mismo patrón**, con la misma empresa de publicidad, por cantidades similares, en fechas idénticas de contratación, con transacciones bancarias con solo segundos de diferencia y con similares contestaciones a la autoridad instructora. La suma de tales contrataciones es de **\$595,158.00**.

Lo anterior, sin pasar por alto que **4 de las personas** requeridas señalaron que **indebidamente se estaban utilizando sus documentos para el supuesto pago de espectaculares y desconocieron las operaciones**.

14) Toda la propaganda denunciada tiene una identidad gráfica y textual (patrón de publicidad con características similares o idénticas), **coincidente con la difundida por la asociación civil “Que siga la democracia”** en la página de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>.

15) La propaganda utiliza la imagen del presidente de la República, invita a votar con la frase “vamos a votar”, el hashtag **#QueSigaAMLO**, uso de las iniciales del presidente de la República (AMLO), fecha en que se llevó a cabo la revocación de mandato (10 de abril de 2022), en ciertos casos la frase **“Que sí, Que sí”**, así como la **referencia a la propia asociación civil o su página de internet** y en algunos casos el logotipo con el que se identifica. De esta manera, la publicidad tiene una relación directa con la asociación civil “Que siga la democracia”, al contener elementos coincidentes con su denominación, o bien, de manera expresa mencionar a esta, su página de internet o su emblema.

Asimismo, la autoridad instructora identificó publicidad con elementos como “AMLO no está solo”, el hashtag **#QueSigaElPresidente**, así como colores similares a los que distinguen al partido político Morena (quien postuló como candidato al presidente de la República) y, en otros casos, en tonos verdes, similares a los empleados por el Partido Verde Ecologista de México.



- 16)** Durante la sustanciación de las **59 quejas presentadas, así como los diversos escritos de ampliación**, la autoridad instructora, de manera preliminar, detectó que no se trataba de actos genuinos y verdaderamente ciudadanos (no se trataba de manifestaciones individuales o colectivas de la ciudadanía que sean resultado de una acción espontánea, libre, personal y genuina para dar a conocer su posicionamiento en torno a la revocación de mandato), porque es una campaña o estrategia publicitaria nacional con la misma identidad grafica; es inusual que la ciudadanía difunda, por todo el país, el mismo tipo de propaganda y pague por ello lo que normalmente cuesta un espectacular, y no se tiene certeza acerca de la fuente, origen o autoría de la campaña publicitaria realizada a nivel nacional, ni que esté respaldada con contratos entre particulares, salvo algunas excepciones.
- 17)** El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos negó haber solicitado por sí o por interpósita persona la elaboración, colocación o difusión de la publicidad denunciada y, menos aún, que el Gobierno de México tenga intervención en la supuesta difusión de publicidad en espectaculares ubicados en distintos puntos de la República Mexicana.
- 18)** El partido político Morena negó haber contratado, ordenado o solicitado la difusión de propaganda que se observa en los espectaculares denunciados.
- 19)** La autoridad administrativa nacional detectó propaganda pintada en bardas del Gobierno de la Ciudad de México, ya sea de la Estación de Transferencia de Basura y Planta de Selección y Aprovechamiento de Desechos Sólidos de San Juan de Aragón, del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, o bien que se trata de una barda circundante a las torres de alta tensión de la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo, se indica, en un caso, que la propaganda se encuentra pintada sobre una barda que protege unos juegos infantiles de la Alcaldía Gustavo A. Madero. En los **10 casos detectados** la propiedad de las bardas objeto de análisis no se encontró controvertido. Sin embargo, las autoridades manifestaron que no contrataron, ordenaron o solicitaron que personal de

sus dependencias o cualquier tercero realizara la pinta de bardas perimetrales, o fijara lonas en elementos de equipamiento urbano.

20) La autoridad administrativa nacional **enfrentó dificultades en la investigación** para conocer y determinar a la o las personas que han solicitaron o contrataron propaganda y la forma, tiempo y circunstancias en que lo hicieron.

21) La **investigación enfrentó dificultades para sostener que la propaganda denunciada fue reflejo de actos jurídicos celebrados por personas físicas o morales autorizadas por la ley**, con excepción de algunos casos aislados. De esta manera, en la mayoría de los casos, no se cuenta con datos objetivos sobre el origen de los recursos y la autoría de la difusión, porque, no fueron encontradas las empresas de publicidad o las personas físicas responsable de la propaganda, o bien, al ser localizadas se ampararon en el derecho de libertad de expresión o de no autoincriminación. Lo anterior, refuerza que **la asociación civil “Que siga la democracia” orquestó una estrategia publicitaria**, con la finalidad de influir de manera ilegal en las preferencias de la ciudadanía en el ejercicio de revocación de mandato, en la cual se buscó el ocultamiento de los hechos objeto de denuncia.

22) En virtud de **la magnitud, proporción, mismo patrón y costos de la difusión de la propaganda denunciada, así como de la opacidad o poca transparencia por cuanto hace a su autoría y a los recursos utilizados para su elaboración y difusión**, se acredita que la asociación civil **“Que siga la democracia” estableció una estrategia de propaganda en prácticamente todo el territorio nacional (30 de las 32 entidades federativas)**, con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, bajo un **esquema de simulación que buscaba aparentar una genuina participación ciudadana, protegida por la libertad de expresión**.

23) La publicidad desplegada por la asociación civil **“Que siga la democracia”** incidió en la opinión ciudadana, **desnaturalizando el proceso de revocación de mandato**. Lo anterior, afectó el interés legítimo del



Estado en promover la participación directa de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad.

- 24) En contra del dictado de las medidas cautelares por las cuales la autoridad administrativa nacional ordenó el retiro de parte de la propaganda controvertida, la asociación civil “Que siga la democracia” acudió a esta Sala Superior en defensa del derecho de la ciudadanía para posicionarse sobre la revocación de mandato, señalando que la ciudadanía se encuentra en plena libertad para externar su posición en torno a la consulta y hacer público su apoyo para que continúe en el cargo, o posicionarse, en contra de la permanencia del presidente de la República. De esta manera, la asociación civil pretendía que esta Sala Superior revocara la resolución de la autoridad administrativa nacional con el alcance de dejar sin efectos la orden del retiro de la propaganda denunciada. Sin embargo, esta Sala Superior determinó que la asociación civil “Que siga la democracia” no tenía interés porque no se le había impuesto alguna la obligación, ya que había negado participar en la contratación o colocación de la propaganda en estudio. Lo anterior, demuestra que **la asociación civil mantuvo durante todo el proceso de revocación de mandato una participación en todas sus etapas, así como la intención de que permaneciera la propaganda de la que se ordenó su retiro.**

4.6 Conclusión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre democracia representativa y democracia participativa o directa.

En la primera se hace referencia al sistema electoral entendido éste como el principio de representación y sus mecanismos técnicos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos y la forma en que éstos a su vez, se convierten en escaños o poder público, por lo que también se le conoce como democracia electoral o democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.

La democracia participativa o directa, se dice que es una democracia auto gobernante, en la que se ubican la consulta popular, el referéndum, el plebiscito

SUP-REP-162/2023

y la iniciativa popular, así como la revocación de mandato, y tienen como rasgo esencial, que es el pueblo el que decide directamente.

Como derechos humanos de participación política tanto en la democracia representativa como en la democracia participativa o directa, los principios que rigen en la Constitución general son esenciales para su plena efectividad y permitir la continuación pacífica de la vida democrática del país.

Reconocemos que mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012 y el 20 de diciembre de 2019, por los cuales se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución general en materia política, se modificó el contenido del artículo 35 constitucional, que establece los derechos de la ciudadanía en materia política, para introducir ciertos mecanismos de democracia directa.

Estas modificaciones por parte del Poder Revisor de la Constitución implicaron un cambio en el paradigma del sistema político mexicano, al incorporar a nivel constitucional instituciones de democracia directa, a la par de la democracia representativa que tradicionalmente lo caracterizó¹⁰².

Las vías de democracia directa constituyen una forma de involucrar a la ciudadanía en decisiones fundamentales para el país, y complemento de la democracia representativa, por ello, en la medida en que son expresión directa de la soberanía que reside en el pueblo a través del sufragio, al igual que en las elecciones de representantes populares, debe garantizarse el voto universal, libre, secreto y directo; así como las demás garantías establecidas constitucionalmente para su ejercicio¹⁰³.

Además, esta Sala Superior ha reconocido la existencia de un mismo núcleo de prohibición constitucional tanto en los mecanismos de democracia directa como en los procesos electorales, porque, se atiende a la misma finalidad; es decir, se protege el mismo valor supremo que es la libertad de la ciudadanía para emitir su voluntad, así como el imperio del principio democrático en ambos procesos¹⁰⁴.

¹⁰² Entre otras, ver sentencias SUP-RAP-24/2022 y SUP-JDC-5225/2015.

¹⁰³ Ver artículos 41 y 116, de la Constitución general.

¹⁰⁴ Ver sentencia SUP-RAP-27/2022 y acumulados.



Es aplicable la tesis XLIX/2016 de este órgano jurisdiccional, de rubro: MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.

Así, en los procesos de participación directa —como es la revocación de mandato— debe tutelarse el sufragio de los electores con la pretensión de garantizar un verdadero mecanismo de revisión a la actividad de los poderes públicos, así como a las decisiones que adoptan en el ejercicio de los cargos públicos. De manera que, en el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana es necesaria la existencia de una colaboración de todas las autoridades vinculadas a su implementación para hacer efectiva la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones trascendentales para la continuidad del Estado democrático.

Es posible concebir a la revocación de mandato como un instrumento de la ciudadanía para controlar las decisiones políticas de sus representantes, evaluar su desempeño y, en su caso, sancionar su actividad, por lo cual, la libertad en el ejercicio del sufragio es un elemento central que da legitimidad a la decisión mayoritaria desde un aspecto amplio, esto es, no solo al momento de votar, sino en el proceso de reflexión previo que lleva a cabo la propia ciudadanía.

También es necesaria la existencia de reglas claras para la implementación de la revocación de mandato y la delimitación de actores políticos, al momento de la recolección de firmas, o bien, respecto de la utilización del dinero.

Respecto de este último aspecto —la utilización del dinero— sin un límite razonable y su ejercicio desmedido, es un factor que puede fomentar la disparidad en las cantidades que se aporten con el objeto de promover, en determinado sentido, la participación dentro de un ejercicio de revocación de mandato, lo cual implica un aspecto contrario a la integridad en el proceso.

En efecto, el ejercicio de las libertades comunicativas (información, opinión y prensa), en unión de otras libertades básicas igualmente reconocidas (asociación, igualdad), hacen posible poner en movimiento el proceso abierto de formación de la opinión, requiere la participación de todas las personas con

SUP-REP-162/2023

derecho a ello, de tal suerte que el proceso de formación política, que desemboca el día de la jornada de votación, provenga “desde los individuos y desde la sociedad hacia el poder político de decisión del Estado”.¹⁰⁵

En este sentido, no es admisible cualquier intento que pretenda interferir en la libre formación de la opinión ciudadana, ya sea que provenga del Estado y sus agentes, o de algún otro factor de influencia o poder, como los partidos políticos, los sindicatos o los intereses económicos, pues dificultan e impiden ese proceso de formación de la voluntad ciudadana, mediante la participación libre e igual de quienes la integran.

De tal suerte, la inequidad en los mecanismos de participación directa muchas veces puede estar ligada a la facilidad de generar simpatía con los capitales más grandes.

Por ello, en los procedimientos de democracia directa que impliquen el ejercicio del sufragio de la ciudadanía, corresponde, entre otros entes, a la autoridad administrativa nacional electoral garantizar la participación de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad. Ello, al ser un organismo público autónomo que tiene como misión principal atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general¹⁰⁶, por lo cual está dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios, quien, en su ejercicio, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores, y debe de salvaguardar tales principios.

Ahora bien, como fue detectado en un primer momento por la autoridad administrativa nacional¹⁰⁷ y la propia Sala Especializada, ni en la Constitución general, ni en la legislación secundaria se establece alguna prohibición para que la ciudadanía pueda realizar actos relacionados con la promoción del proceso de revocación de mandato, considerando que se trata de un proceso de democracia participativa cuyos principales impulsores son la misma ciudadanía.

¹⁰⁵ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 79.

¹⁰⁶ Ver jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 12/2008, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

¹⁰⁷ Ver acuerdo ACQyD-INE-29/2022, p. 35.



Mientras que las únicas restricciones a la propaganda que se establecen de manera expresa son: **1)** El uso de recursos públicos y la contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y las ciudadanas, y **2)** La suspensión de la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada.

Cabe señalar que, al momento de pronunciarse respecto al dictado de medidas cautelares¹⁰⁸, en el caso, la autoridad administrativa nacional ordenó el retiro de parte de la propaganda controvertida atinente al proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024. Para justificar su decisión, la autoridad sostuvo que: “no se trata[ba] de manifestaciones individuales o colectivas de la ciudadanía que sean resultado de una acción espontánea, libre, personal y genuina para dar a conocer su posicionamiento en torno a la revocación de mandato, sino una campaña o estrategia publicitaria orquestada con la finalidad de promover la figura del Presidente de México en todo el territorio nacional”.

Así, en el emplazamiento de la autoridad administrativa nacional se hizo valer que la presunta transgresión atendía a la posible vulneración del modelo de comunicación política.

En este sentido, en virtud de las circunstancias que han sido acreditadas en el desarrollo del presente voto particular, para nosotros la actividad desplegada por la asociación civil “Que siga la democracia” afectó el interés legítimo del Estado en promover la participación directa de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad.

Al efecto, partimos de la premisa de que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión. Aunado a que, cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Ver acuerdo ACQyD-INE-36/2022, p. 69.

¹⁰⁹ De conformidad con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° periodo ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 de octubre del 2000.

SUP-REP-162/2023

Por ello, la Sala Superior en anteriores ocasiones ha reconocido que la ciudadanía puede dar a conocer su posición respecto del proceso de revocación de mandato, por todos los medios a su alcance y de manera individual o colectiva, salvo el caso de contratación de tiempos en radio y televisión¹¹⁰.

Sin embargo, el ejercicio de los derechos políticos no puede entenderse de manera absoluta o ilimitada, porque, debe tomarse en cuenta su correcto desenvolvimiento¹¹¹.

Esta regla aplica incluso para la libertad de expresión, pues el artículo 6º constitucional prevé, entre sus límites, el ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, la comisión de un delito o la perturbación del orden público. La jurisprudencia comparada,¹¹² así como la doctrina,¹¹³ reconocen en la necesidad de establecer restricciones a la libertad de expresión para garantizar la igualdad de participación ciudadana.

De esta forma, si bien, las personas que integran la asociación civil “Que siga la democracia” tienen el derecho de dar a conocer su posición respecto del proceso de revocación de mandato, de manera individual o colectiva, lo cierto es que, la actividad que desplegó desnaturalizó el derecho de la ciudadanía de manifestar su posición y alteró el citado mecanismo de participación en un aspecto esencial para su reconocimiento, la libertad en el ejercicio del sufragio de la ciudadanía desde un enfoque amplio —no solo al momento de votar, sino en el proceso de reflexión previo a éste—.

Así, la asociación civil “Que siga la democracia”, por conducto de sus integrantes, se amparó por el derecho de la ciudadanía a posicionar su opinión respecto del proceso de revocación de mandato de la presidencia de la República; sin embargo, desplegó su derecho de manera ilegítima, en virtud de la magnitud, proporción, mismo patrón y costos de la difusión de la propaganda

¹¹⁰ Ver artículos 33, párrafo cuarto, y 35 de la LFRM. Asimismo, entre otras, ver sentencias SUP-REP-164/2022; SUP-REP-326/2022; SUP-REP-449/2021 y SUP-REP-76/2022.

¹¹¹ Ver jurisprudencia 29/2002, de rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.

¹¹² En concreto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Véase: Català i Bas, Alexandre H. *Libertad de expresión e información. La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Ediciones Revista General de Derecho, 2001, pp. 401 y ss.

¹¹³ Gargarella, Roberto. “Constitucionalismo y libertad de expresión” en Gargarella, Roberto. *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2008, t. II, pp. 743 y ss.



difundida, con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República y alterar la decisión de la ciudadanía.

En este sentido, la asociación civil desnaturalizó el derecho de expresión, contrariando el fin racional que debía cumplir y con una finalidad antisocial. Ello, porque el derecho no fue usado para cumplir la función que lo justificaba, esto es, la libertad de expresión de la ciudadanía y la libre circulación de ideas, en el marco del ejercicio de los derechos políticos.

Con las características que han sido apuntadas respecto a la propaganda denunciada, en cuanto a su magnitud, proporción, mismo patrón y costos de la difusión (en su mayoría ejercidos por unas cuantas personas, o bien, bajo un esquema de simulación), en prácticamente toda la República Mexicana, se obstruyó el fin legítimo a que está destinado el reconocimiento constitucional de la ciudadanía de participar en los procesos de revocación de mandato.

De manera que, existe una restricción racional al derecho de las personas que integran la referida asociación civil, porque uno de los requisitos del derecho a la libre expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad de información, cuestión que fue limitada con su actuación en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

Así, estimamos que el hecho de que la asociación civil “Que siga la democracia” manifestara en la investigación que es un ente respetuoso del marco constitucional y legalmente aplicable al proceso de revocación de mandato, por lo que no realizó contrataciones en radio y televisión para dar a conocer su posicionamiento a la actividad del mecanismo de participación ciudadana directa; no le exime de responsabilidad respecto a la implementación de una estrategia simulada de propaganda que le permitió incidir en el proceso de revocación de mandato.

La actividad de la asociación civil desvirtuó la finalidad constitucional (artículo 35, fracción IX) de que el ejercicio de revocación de mandato sea un mecanismo de participación democrático exclusivamente de la ciudadanía.

SUP-REP-162/2023

Así, la actividad sistemática y el patrón de propaganda detectado por la autoridad administrativa nacional acreditan la indebida participación de la asociación civil, quien ha buscado ampararse en el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos para dar a conocer su posición sobre la revocación de mandato por los medios a su alcance, de forma individual o colectiva¹¹⁴.

Cabe reiterar que, tanto en la organización de las elecciones como en los mecanismos de participación ciudadana, la expresión a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía se manifiesta a través de los comicios y su organización se concibe como una función pública esencial a cargo del Estado por conducto de instituciones autónomas.

Por ello, la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio es la única fuente legítima para crear representación y gobierno, por lo que, resulta indispensable asegurar que la organización y las jornadas se lleven a cabo con transparencia e imparcialidad en beneficio de la ciudadanía y los actores políticos¹¹⁵.

Así, la importancia de que la promoción del proceso de revocación de mandato sea objetiva implica tutelar la voluntad de las y los ciudadanos que inicien un ejercicio de esta naturaleza, y estén en posibilidad de emitir su voto en la jornada respectiva, sin influencias externas sobre la gestión gubernamental del Ejecutivo Federal.

Ello, sin limitar la libre circulación de opiniones de la ciudadanía que contribuyen a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población.

Es necesario recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 151/2021 declaró la invalidez del último párrafo del artículo 32, de la Ley Federal de Revocación de Mandato¹¹⁶, respecto de la participación de partidos políticos, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 35,

¹¹⁴ Ver artículo 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

¹¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 151/2021, párr. 248.

¹¹⁶ Artículo 32, último párrafo: Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.



fracción IX de la Constitución general, en tanto que desnaturalizan la finalidad constitucional de que el ejercicio de revocación de mandato sea un mecanismo de participación democrática exclusivamente ciudadano.

El anterior criterio, buscó tutelar la esencia de la revocación de mandato como un genuino mecanismo de participación de la ciudadanía, lo cual, destaca el deber de evitar la participación de actores políticos que simulen sus actividades, como acontece en el presente caso.

Por tales razones, cada ciudadana y ciudadano puede ejercer su derecho a evaluar determinada gestión gubernamental; y, a la vez, en ejercicio de su derecho a la libre expresión, puede compartir su propia opinión con otros ciudadanos, como vía para encontrar coincidencia con otras percepciones ciudadanas que permitan, en su caso, sumar voluntades para detonar un ejercicio de revocación del mandato a partir de la recopilación de las firmas necesarias para la formalización de la respectiva solicitud; sin que ello signifique necesariamente que las razones de cada ciudadano para sumarse a la solicitud, deban ser idénticas, en tanto que, la única coincidencia que exige la Carta Magna en su artículo 35, fracción IX, para la activación de este mecanismo, consiste en la suma de peticiones suficientes para respaldar una solicitud de revocación¹¹⁷.

De esta manera, existe una total libertad de las ciudadanas y los ciudadanos para posicionarse respecto al proceso de revocación de mandato; sin embargo, debe evitarse la participación de agentes externos que desvíen las finalidades constitucionales y legales de este ejercicio de democracia directa, a las que se ha hecho referencia.

Por ello, estimamos que se debe tutelar que la participación en este mecanismo de democracia directa surja de la libre reflexión o evaluación de las y los ciudadanos de quien detenta un encargo público, siendo precisamente ese ejercicio de deliberación, el que puede permitir a cada ciudadano decidir si debe o no perderse la confianza a un funcionario y si, en consecuencia, procede o no la revocación del mandato.

¹¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 151, párr. 59.

SUP-REP-162/2023

La protección a la naturaleza y finalidad de todo proceso en donde el principal actor e impulsor es la propia ciudadanía conlleva a evidenciar actuaciones que, si bien, en un principio se encuentran amparadas por la libre circulación de ideas, lo cierto es que son confeccionadas para influir y tergiversar los derechos de la ciudadanía, afectando el interés legítimo del Estado en promover la participación directa de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad.

La Constitución general y la legislación en la materia tutelan que la revocación de mandato se active y desarrolle por la ciudadanía y se ejerza libre de interferencias, a partir de la concepción que tengan respecto de las personas en el gobierno.

La naturaleza o finalidad que se persigue es robustecer el poder de la ciudadanía, generando las condiciones necesarias para que exprese y, en su caso, ejecute su voluntad de determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de quien ocupa un cargo público, libre de influencias externas.

Ello, se encuentra en la lógica de la propia restricción constitucional de que las personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía.

Lo anterior, puesto que en el caso de la radio y televisión debe tomarse en cuenta la amplia capacidad y despliegue de la información, así como la posible participación de actores externos de financiamiento¹¹⁸, lo que podría tergiversar un verdadero mecanismo de participación ciudadana, ya que las preferencias de la ciudadanía resultarían influenciadas por grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, convirtiéndolo en el factor determinante¹¹⁹.

¹¹⁸ Sirve de referencia que en la sentencia del SUP-JDC-1774/2012 consideró que el propósito expreso de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, fue la de impedir que **el poder del dinero influyera en las preferencias electorales** a través de la compra de propaganda en radio y televisión

¹¹⁹ Ver lo determinado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su "Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México, 2010", en específico, respecto de la concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación.



Lo mismo sucede respecto de la prohibición de que los partidos políticos y entidades gubernamentales tengan una participación en este mecanismo democrático, puesto que debe comprenderse desde la óptica de la capacidad, estructura y recursos públicos con las que cuentan.

Si bien, en este caso, no estamos frente a una estrategia publicitaria en radio y televisión, o bien, ante la evidente participación de sujetos restringidos constitucionalmente, lo cierto es que, la asociación civil “Que siga la democracia” estableció una estrategia de propaganda difundida en prácticamente todo el territorio nacional (en 30 de las 32 entidades federativas), que se encontraba en diversas vías de comunicación, con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, bajo un esquema de simulación que buscaba aparentar una genuina participación ciudadana, protegida por la libertad de expresión.

La actividad de la citada asociación civil siguió un patrón sistemático de publicidad en el territorio nacional, porque, es posible advertir: **1)** la uniformidad en la propaganda colocada en espectaculares, lonas, bardas, propaganda ubicada en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México y adheridas en postes; **2)** la difusión en una misma temporalidad, que comprendió entre la emisión de la convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República y la jornada, así como **3)** la propaganda fue confeccionada por un reducido número de personas, o bien, bajo un esquema de simulación.

Por ello, la propaganda denunciada no contiene elementos que demuestren su difusión libre y legítima por parte de la ciudadanía; por el contrario, existe una coincidencia gráfica de la propaganda difundida de manera sistemática en toda la República Mexicana, con diversos signos que destacan en la propaganda la relación con la asociación civil “Que siga la democracia”, su emblema, o bien, la invitación a obtener mayor información en su página electrónica.

Adicionalmente, debe destacarse su magnitud y tomar en cuenta los costos de su difusión, así como la negativa uniforme de las autoridades, partidos políticos y personas involucradas a proporcionar información, o bien, negar de manera lisa y llana cualquier relación con su difusión, lo que derivó en una ausencia de datos que permitieran a las autoridades en la materia electoral tener certeza de

SUP-REP-162/2023

la autoría de la totalidad de los recursos empleados para la elaboración y difusión del material controvertido.

En específico, como se ha anticipado, el papel del dinero tiene una especial relevancia respecto de la forma en la que se desarrolla el ejercicio de revocación de mandato. Más aún, en casos como este, cuando el 79% del gasto detectado por la autoridad instructora se generó por solo 23 personas en prácticamente todo el territorio nacional, y en el porcentaje restante puede advertirse un patrón de simulación con un gasto fraccionado en cantidades menores.

El costo de solo una parte de la propaganda denunciada a la que tuvo acceso la autoridad instructora ascendió a \$6,990,880.21, lo anterior, debe contrastarse con el salario mínimo general vigente en el país en 2022 que era de \$172.87 diarios. Asimismo, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía¹²⁰, en 2022, el ingreso promedio trimestral monetario por persona fue de \$24,414.00, esto es, de \$8,138.00 mensual.

Aunado a ello, el promedio del ingreso corriente trimestral por hogar fue de \$63,695.00, esto es, de \$21,231.66 mensual. Siendo que el gasto corriente monetario promedio trimestral por hogar fue de \$39,965.00, esto es, \$13,321.66 mensual.

Lo anterior, evidencia la intervención en el proceso de revocación de mandato de un grupo reducido de personas, en apariencia ajenas a cualquier ente gubernamental o partido político, con una alta capacidad económica para realizar un gasto de la dimensión que ha sido identificada en esta sentencia y afectar la libertad, accesibilidad y equidad de la ciudadanía en general.

El ejercicio desmedido de recursos altera una genuina participación ciudadana, siendo un aspecto que puede ser contrario a la integridad en el proceso, toda vez que la inequidad, muchas veces está ligada a la facilidad de generar simpatía con los capitales más grandes.

¹²⁰ Ver comunicado de prensa núm. 420/2023 de 26 de julio de 2023.



Lo anterior, sin desconocer que, en el caso, la autoridad instructora enfrentó dificultades en el proceso de investigación por lo que no estuvo en aptitud de cuantificar el gasto erogado respecto de toda la propaganda denunciada.

Aunado a que, no se desconoce que el ejercicio sistemático de publicidad fue evidenciado mediante los hallazgos de la autoridad administrativa nacional, lo que refleja en un alto grado de posibilidad la existencia de un cúmulo mayor de elementos propagandísticos que no fueron detectados por la autoridad, quien se encuentra limitada a la estructura personal y financiera, por lo cual, existe un límite racional para descubrir el 100% de las irregularidades.

Por otra parte, cabe señalar que la asociación civil involucrada de manera categórica comunicó a la autoridad administrativa nacional que no contrató, ordenó o solicitó que la propaganda denunciada fuera difundida, porque solo puso a disposición el material digital que aparece en su página electrónica para que la ciudadanía interesada la tomara.

Sin embargo, de los elementos que se han destacado, es posible inferir que la asociación civil "Que siga la democracia" al conformarse tuvo como objetivo central la participación en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República (fue conformada el 7 de octubre de 2021 y antes del 15 de octubre siguiente presentó su intención de participar en el proceso de revocación de mandato al Instituto), además, la asociación civil implementó una estrategia velada para influir de manera positiva en la percepción de la ciudadanía, lo cual, dada su confección, afectó la libertad, accesibilidad y equidad en el proceso de participación de las y los ciudadanos, indispensable para ejercer el derecho al sufragio libre en el proceso de revocación de mandato.

En una sociedad democrática debe tutelarse el derecho de la ciudadanía para que, de manera individual o colectiva, dé a conocer por todos los medios a su alcance su posicionamiento respecto de los procesos de participación como la revocación de mandato; sin embargo, lo que no se encuentra permitido es que, bajo esa premisa, un reducido número de personas con una alta capacidad económica afecten la libertad, accesibilidad y equidad de la ciudadanía para participar en un mecanismo de democracia directa, como acontece en el presente caso.

Por otra parte, la Sala Especializada precisó que Gabriela Georgina Jiménez Godoy, Juan Enrique Farrera Esponda, Marco Antonio Andrade Zavala, Katia Castillo Lozano, Ileana Lizette Vázquez Sánchez, Sergio Pérez Hernández y Jesús Azael Martínez Mancillas refieren que utilizaron la imagen del presidente de la República y difundieron diseños propagandísticos en el portal <https://www.quesigalademocracia.mx/>, dado que el ejercicio democrático para llevar a cabo la solicitud de revocación de mandato, tal y como lo señalan los Lineamientos emitidos por el INE, versan, precisamente, sobre la persona titular de la Presidencia de la República, **de ahí que consideraron que la ciudadanía tiene el derecho a estar informada sobre quién se realiza la consulta**¹²¹.

Sin embargo, a la asociación civil “Que siga la democracia” no le correspondía el deber de comunicar a la ciudadanía respecto de quién se realiza la consulta, ya que tal cuestión es exclusiva del INE¹²².

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado expresamente que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales serán la única instancia a cargo de la difusión, organización y vigilancia del proceso.

Lo anterior, justamente con la finalidad de proteger la naturaleza ciudadana del mecanismo de participación directa, puesto que, ni en el texto constitucional ni en el trabajo legislativo se consideró posible la participación de los partidos políticos en las etapas del procedimiento respectivo; por el contrario, expresamente se señala que el INE y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos, de lo que se infiere con claridad que no resulta posible constitucionalmente otorgar una participación activa a dichos institutos políticos dentro del proceso de revocación¹²³.

En el mismo sentido, esta Sala Superior¹²⁴ ha expresado que el objeto de la norma constitucional se dirige a garantizar a la ciudadanía las condiciones para que en los procesos de revocación de mandato pueda emitir una decisión

¹²¹ Ver párrafo 161 de la sentencia impugnada.

¹²² Entre otras cuestiones, la asociación civil “Que siga la democracia” señaló a la autoridad instructora que se incluyó la imagen del presidente de la República en el contenido de su página de internet, porque la revocación de mandato se refiere a él y la ciudadanía tiene el derecho a estar informada sobre quién se realizaría la consulta.

¹²³ Acción de inconstitucionalidad 151/2021, párr. 110.

¹²⁴ Ver sentencia SUP-REP-488/2022 y acumulados, p. 23.



personal y libre, a partir de información imparcial y objetiva que se difunda por la autoridad encargada de la organización.

De esta manera, el INE y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y, serán las instancias a cargo de la difusión de la participación ciudadana en el proceso de revocación, incluso específica que la promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos¹²⁵.

Además, toda vez que la revocación de mandato está vinculada con el derecho humano de sufragio activo, la autoridad deben observar tanto los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso¹²⁶.

En consecuencia, a la asociación civil “Que siga la democracia” no le correspondía el deber de comunicar a la ciudadanía respecto de quién se realizaba la consulta, ya que tal cuestión es exclusiva del INE, aunado a que, si bien, existe una libre circulación de ideas, como fundamento indispensable en una sociedad democrática y tal asociación civil podía tener una participación en el proceso de revocación de mandato, lo cierto es que, no puede pensarse que el despliegue masivo de publicidad que realizó en todo el territorio nacional por un grupo reducido de personas fue en ejercicio de una genuina participación ciudadana.

Por ello, no es una cuestión de restricción a la libertad de expresión, sino una limitante necesaria a la simulación, para intervenir en la libre decisión política de las personas en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, evitando influencias o injerencias externas e indebidas en la

¹²⁵ En la propia sentencia controvertida se reconoce que la justificación subyacente a centralizar en la autoridad administrativa la difusión y promoción del procedimiento de revocación de mandato es la de evitar influencias o injerencias externas e indebidas en la formación de la voluntad ciudadana y garantizar con ello la libertad para votar el día de la jornada correspondiente, párr. 88.

¹²⁶ Ver Tesis XLIX/2016, de rubro: MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.

SUP-REP-162/2023

formación de la voluntad ciudadana y garantizar con ello la libertad para votar el día de la jornada.

Cuestión que transgredió la asociación civil quien promovió e influyó de manera indebida en la formación de la voluntad de la ciudadanía para ejercer su voto en el proceso de revocación de mandato.

De esta forma, estimamos que deben ser sancionadas las acciones que difuminen la verdadera participación ciudadana en la toma de decisiones y debe limitarse la participación de factores disfrazados que generen una influencia generalizada en la sociedad, en prácticamente todo el territorio nacional y con un alcance al que escasos actores políticos podría acceder.

Por lo cual, no es posible validar que la asociación civil “Que siga la democracia” implementara una estrategia disfrazada para posicionar una opinión respecto del proceso de participación ciudadana, en el cual existe, entre otras cuestiones a destacar, un patrón en las declaraciones respecto del supuesto ejercicio de la libertad de expresión, así como la negativa de proporcionar a la autoridad instructora información sobre la difusión de la propaganda denunciada.

Por otro lado, la Sala Especializada como sustento de su decisión expresó que la libertad de participación en la revocación de mandato permite a la ciudadanía no solo manifestar su postura respecto de este instrumento de participación ciudadana, sino que también puede exponer sus razones, lo cual se puede realizar de manera particular o colectivamente.

En ese sentido, sostuvo que, dentro del desarrollo de los procesos de democracia participativa, la propia ciudadanía puede emitir sus manifestaciones sobre la revocación del mandato, impedir que lo hagan se vuelve una restricción injustificada de la libertad de expresión, pues debemos tener presente que lo único que tiene prohibido la ciudadanía actuando de manera colectiva o particular, es la contratación de radio y televisión.

Sin embargo, a nuestro juicio, la Sala Especializada pasó por alto el límite racional del ejercicio de los derechos políticos, así como la implantación de un



esquema de simulación¹²⁷, puesto que, si bien existen actos que en apariencia son lícitos, como la buena fe, el ejercicio de derechos políticos o ciudadanos o incluso de aportaciones en efectivo o en especie de personas morales y sociedades anónimas, lo ordinario es que los verdaderos aportantes se encuentran encubiertos.

Además, la Sala Especializada sostuvo que “es claro que no habiendo restricción para la ciudadanía de emitir su opinión sobre los procesos democráticos [...] salvo la contratación de espacios en radio y televisión, debe permitirse que por otros medios hagan uso de su libertad de expresión en el ámbito político y democrático”.

La anterior premisa invisibilizó un patrón de publicidad confeccionado por la asociación civil “Que siga la democracia” y desplegado en prácticamente todo el territorio nacional (por lo menos 30 de 32 entidades federativas).

Adicionalmente, de manera uniforme las personas requeridas por la autoridad instructora y que conforman la asociación civil “Que siga la democracia” declararon que, dentro de la asociación civil no hay una persona física o moral responsable de los contenidos o autorizaciones dada la naturaleza ciudadana de esa asociación, en la que la suma de esfuerzos de muchas personas que actúan de manera horizontal y no mediante una estructura de carácter vertical es la que prevalece en las tareas que llevan a cabo.

Sin embargo, contrario a lo expresado por quienes integran la asociación civil, mediante escritura pública de 11 de octubre de 2021, en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, el notario público hizo constar el contrato de asociación civil por el que se constituye “Que siga la democracia”, asociación civil, que otorgan Gabriela Georgina Jiménez Godoy, Katia Alejandra Castillo Lozano, Sergio Pérez Hernández, Ilenia Lizette Vázquez Sánchez, Jesús Azael Martínez Mancillas.

¹²⁷ Para descubrirlo, esta Tribunal Electoral ha incorporado a la materia electoral, figuras como el levantamiento del velo —que nació en el derecho corporativo y mercantil—, así como la implementación de la prueba indiciaria o circunstancial, para que las y los juzgadores puede penetrar los esquemas formales y ver qué es lo que se esconde en el fondo, es decir, descubrir si se trata de simulaciones y en el caso aplicar las leyes que se pretenden sortear.

SUP-REP-162/2023

Asimismo, entre sus finalidades, la asociación civil tiene por objeto la realización de toda clase de actividades que tengan como finalidad la promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, de la vida democrática del país y de la cultura político-electoral.

Además, en la escritura pública se determinó que la asociación civil debe de llevar un registro de asociados, con indicación de sus aportaciones; la asamblea de asociados es el órgano supremo; la administración de la asociación está a cargo de un director general o un consejo de directores, y la vigilancia de la asociación está a cargo de un interventor o consejo de interventores, dentro de sus facultades está la de exigir al director o consejo de directores una información mensual que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados, así como vigilar la gestión, conducción y ejecución de los negocios de la asociación.

De esta manera, resulta incongruente la declaración de quienes integran la asociación civil respecto de sus propias bases declaradas ante notario público, en específico, que en la asociación civil no hay una persona física o moral responsable de los contenidos o autorizaciones dada la naturaleza ciudadana de esa asociación, en la que la suma de esfuerzos de muchas personas que actúan de manera horizontal y no mediante una estructura de carácter vertical es la que prevalece en las tareas que llevan a cabo.

Por último, también sería incongruente en una investigación respecto a la simulación de actividades que las autoridades electorales exijan una prueba directa, puesto que, lo ordinario en un esquema de simulación es el ocultamiento de cualquier rastro.

Por ejemplo, la Sala Especializada refirió que la autoridad instructora detectó la pinta de bardas con los elementos de la propaganda denunciada, en espacios correspondientes al Gobierno de la Ciudad de México, a la Comisión Federal de Electricidad, al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a la Estación de Transferencia de Basura y Planta de Selección y Aprovechamiento de Desechos Sólidos de San Juan de Aragón y a la Alcaldía Gustavo A. Madero.

Asimismo, la Sala Especializada estableció que el funcionariado público de cada una de esas entidades de servicio público manifestó que no contrató, ordenó o



solicitó que personal de sus dependencias o cualquier tercero realizara la pinta de bardas perimetrales, o fijara lonas en elementos de equipamiento urbano, concretamente puentes peatonales localizados en Xochimilco y Gustavo A. Madero pues al contrario, conforme a su normativa, refirieron que no existen autorizaciones para fijar propaganda en ese tipo de elementos, de ahí que conforme a sus facultades y posibilidades técnicas, materiales y jurídicas, de conformidad con lo determinado por la Comisión de Quejas en el Acuerdo ACQyD-INE-29/2022, procedieron al retiro de la propaganda.

Lo anterior, demuestra que la Sala Especializada desconoció que, en un esquema de simulación, existe una alta probabilidad de que no exista alguna autorización por parte de un ente de gobierno para la comisión de una infracción a la Constitución general.

En consecuencia, consideramos que se acredita que la asociación civil “Que siga la democracia” estableció una estrategia de propaganda en prácticamente todo el territorio nacional (30 de las 32 entidades federativas), con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, bajo un esquema de simulación que buscaba aparentar una genuina participación ciudadana, protegida por la libertad de expresión.

Lo anterior, afectó el interés legítimo del Estado en promover la participación directa de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad.

5. Efectos

En la sentencia impugnada, la Sala Especializada precisó que la autoridad instructora, conforme a las solicitudes de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Movimiento Ciudadano¹²⁸, ha dado vista, con copia certificada, en medio magnético, de las constancias del expediente:

- 1) Al Servicio de Administración Tributaria y a la Unidad de Inteligencia Financiera, ambas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a

¹²⁸ Expresadas en las denuncias que conformaron los expedientes UT/SCG/PE/PRI/CG/43/2022, UT/SCG/PE/PAN/JL/TAMP/56/2022 y UT/SCG/PE/MC/JL/SIN/113/2022, acumulados al presente expediente.

SUP-REP-162/2023

efecto de que se investiguen los recursos con los que se pagó la difusión de la propaganda denunciada en puntos estratégicos del país.

- 2) A la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, a efecto de que inicie las investigaciones para averiguar el origen y monto de los costos de diseño y compra y/o renta de los espacios publicitarios.
- 3) A la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, a efecto de investigar si los hechos denunciados podrían constituir un delito.

Asimismo, en cuanto a la solicitud de dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, a efecto de que inicie las investigaciones para averiguar el origen y monto de los costos de diseño y compra y/o renta de los espacios publicitarios, la Sala Especializada señaló que mediante acuerdos de 17 de febrero y 9 de marzo de 2022, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto dio vista al órgano fiscalizador del propio INE, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en derecho correspondiera sobre los espectaculares con la propaganda denunciada, ubicados en distintos puntos de la República Mexicana.

De esta manera, en seguimiento a las vistas otorgadas por la autoridad instructora, **estimamos que lo procedente era ordenar dar vista a las mismas autoridades con esta determinación**, a efecto de que resuelvan lo que en Derecho corresponda.

Por otra parte, estimamos que al haberse acreditado que la asociación civil “Que siga la democracia” estableció una estrategia de propaganda en prácticamente todo el territorio nacional, con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, bajo un esquema de simulación que buscaba aparentar una genuina participación ciudadana, protegida por la libertad de expresión, violentando el interés legítimo del Estado en promover la participación directa de la ciudadanía, con libertad, accesibilidad y equidad, y contrario a lo determinado por la posición mayoritaria, **se debió revocar la sentencia impugnada, para el efecto de que la Sala Especializada emitiera una nueva resolución en la que, de manera fundada y motivada, fijara e**



individualizara la sanción que en Derecho corresponda a la asociación civil “Que siga la democracia”¹²⁹.

Por último, debió tomarse en cuenta que el Instituto Nacional Electoral certificó la existencia de publicidad respecto del proceso de revocación de mandato, igual o similar a la denunciada, tanto en espectaculares, bardas, postes, o cualquier otro medio, en todo el territorio del país, lo cual implicó el levantamiento de un gran número de actas circunstancias o fe de hechos por el personal de las diversas juntas locales o distritales.

En este sentido, si bien la actividad de la autoridad nacional electoral se realizó en cumplimiento de sus funciones y con motivo de la sustanciación de las diversas quejas presentadas, estimamos que se debía **vincular** al Instituto Nacional Electoral para que en próximos procesos de revocación de mandato, a partir de que tenga conocimiento de la presentación de los avisos de intención y hasta la jornada de votación, realice las gestiones necesarias para llevar a cabo un esquema de fiscalización y monitoreo de propaganda en espacios publicitarios colocados en la vía pública, con el objeto de obtener datos que permitan conocer la cantidad, las características y ubicación de los anuncios espectaculares y propaganda localizada en territorio nacional, tendentes a difundir cualquier opinión respecto del proceso de revocación de mandato, así como estar de posibilidad de detectar posibles actividades irregulares y, en su caso, el inicio de los procedimientos sancionadores respectivos.

En este contexto, es que consideramos que la sentencia impugnada debió **revocarse** para los efectos precisados en los párrafos que anteceden.

Por estas razones, emitimos el presente **voto particular conjunto**.

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. Asimismo, en el acuerdo general 4/2022.

¹²⁹ Entre otros criterios, ver Tesis IV/2018 de esta Sala Superior, de rubro: INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA APROBADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE: SUP-REP-162/2023.

Respetuosamente, formulo el presente voto concurrente para manifestar las razones por las, a pesar de no compartir las consideraciones de la sentencia



aprobada por la mayoría, concuerdo con el sentido de la resolución señalada al rubro.

Para empezar, me gustaría aclarar que comparto la premisa fundamental de la sentencia aprobada por la mayoría, a saber: **En el expediente no se encuentran suficiente material probatorio para acreditar que la asociación civil “Que siga la Democracia” simuló un ejercicio de participación ciudadana.**

Sin embargo, contrario a la sentencia aprobada por la mayoría, considero que esta circunstancia no es suficiente para exonerar (lisa y llanamente) de responsabilidad a los diversos sujetos involucrados en el presente caso, puesto que se encuentra acreditada la existencia de una estrategia masiva de comunicación a favor del presidente de la república en el proceso de revocación de mandato.

Desde mi perspectiva, en lugar de limitarse a analizar si un solo actor, en este caso la asociación civil “Que siga la Democracia”, era el único responsable de la campaña de publicidad, lo correcto hubiera sido que se analizara la forma en la que los diversos actores involucrados contribuyeron para la realización de la campaña y, posteriormente, cuestionarse si esto se podía traducir en una responsabilidad administrativa para estos actores.

A continuación, expondré las razones en favor de mi postura.

1. Razones que sustentan la sentencia aprobada por la mayoría

En la sentencia aprobada por la mayoría se propone confirmar la resolución de la Sala Regional Especializada por dos razones:

En primer lugar, en la sentencia se sostiene que la autoridad responsable realizó un análisis completo e integral de los hechos y conductas señaladas. Esto, ya que verificó la existencia de la campaña masiva de publicidad denunciada y el rol que tuvo la asociación civil “Que siga la Democracia” en la misma (poner a disposición de la ciudadanía diversos formatos de publicidad).

Asimismo, la sentencia recalca que la participación de la asociación civil no transgredió las normas de difusión, en tanto fue un ejercicio de libertad de

expresión, sin que se demostrara de recursos públicos o que la asociación hubiera contratado directamente la publicidad denunciada.

En segundo lugar, en la sentencia se destaca que la gran visibilidad que tuvo la campaña de publicidad no constituye por sí misma una violación a la normativa electoral; puesto que la ciudadanía tiene derecho a posicionarse respecto del proceso de revocación de mandato, sin una limitante en la forma en la que se podía realizar. Asimismo, la asociación civil denunciada no tenía la obligación de guardar un control de las personas que descargaban su material publicitario.

De igual manera, en la sentencia se considera que, de conformidad con el principio de presunción de inocencia, para sancionar a la asociación era necesario que existiera un ilícito previsto en la normativa y que existieran elementos mínimos de prueba que permitieran concluir que la asociación infringió una norma electoral

2. Razones de la concurrencia

2.1. Existe una campaña masiva publicitaria

Tal y como se reconoce en la sentencia, de la lectura del expediente se advierten los siguientes hechos:

- No existe duda de que se emitieron al menos 2400 espacios publicitarios en diversas entidades federativas y en algunos espacios públicos como estaciones de metro y unidades de transporte público, pero no existe certeza de que esta cantidad represente la totalidad de espacios publicitarios con propaganda a favor del presidente de la república en el proceso de revocación de mandato.
- El material publicitario se ubica en 30 de las 32 entidades federativas.
- Este material publicitario se difundió en un periodo en el que, tanto los funcionarios como los partidos políticos, se encontraban impedidos de realizar propaganda a favor o en contra del presidente de la república.
- Las imágenes son coincidentes y en algunos casos se incluye un logo de la A.C. "Que siga la Democracia".
- La citada asociación fue constituida con el fin de participar en el proceso de revocación de mandato y esta realizó diversas actividades durante el



desarrollo del proceso (desde recolectar apoyos hasta incluir en su página web formatos para apoyar al presidente de la república).

- El costo reportado por la colocación de espectaculares fue de \$6,990,880.21 y el 79% de ese gasto fue ejercido por 23 personas morales o físicas, pero no existe certeza de la cantidad de dinero involucrada.
- En el caso de algunas personas físicas, existieron patrones similares en la forma de pagar por la publicidad.
- La mayoría de las personas involucradas en la colocación de la propaganda se rehusó a contestar los requerimientos del INE.

Desde mi perspectiva, estos elementos me permiten concluir que existió un grado de coordinación en la colocación de la propaganda a favor del presidente de la república.

Esto, ya que es totalmente implausible que diversas personas físicas y morales hayan decidido espontáneamente invertir cantidades importantes de dinero para colocar propaganda similar en toda la República Mexicana en un periodo donde la colocación de esta propaganda se encuentra restringida.

La hipótesis explicativa más razonable es que existió una coordinación o campaña que motivó a estas personas a colocar la propaganda con características similares.

Ahora bien, esto no significa que la mera coordinación sea suficiente para tener por acreditada una infracción en materia electoral, por el contrario, es deseable que la ciudadanía manifieste sus opiniones de manera libre e, incluso, organizada en una sociedad democrática.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente caso todas las personas involucradas en la investigación afirmaron que no tenían conocimiento o control de las acciones las demás personas. Esta clase de respuestas evidencian la necesidad de realizar mayores investigaciones para determinar si existió o no un movimiento organizado para apoyar al presidente de la república en el proceso de revocación de mandato, sea proveniente de la ciudadanía o de cualquier otro agente.

2.2. La Sala Regional Especializada no estudió de manera completa la problemática

En el análisis del caso concreto, considero que se debieron analizar de manera distinta los agravios relacionados con la falta de exhaustividad de la autoridad responsable, puesto que, de la lectura del escrito de demanda, se advierte que el PRD no se limitó a cuestionar la responsabilidad de la asociación civil, sino que también argumentó que no se contempló la posible participación del gobierno federal ni se investigó a cabalidad el origen de los recursos de las personas que materialmente contrataron la publicidad denunciada.

En mi concepto, cuando se analizan esquemas complejos de participación en donde los hechos denunciados (en este caso una campaña masiva de publicidad a favor del presidente de la república) no puedan adjudicarse directamente a una sola persona, es necesario que las autoridades estudien la problemática de manera conjunta, puesto que el grado de participación de cada agente puede ayudar a determinar la existencia o no de una infracción en materia electoral y el grado de responsabilidad de cada persona.

De las denuncias iniciales y de las constancias que obran en el expediente se advierte que, al menos, se encuentran involucrados los siguientes agentes:

- **La Asociación Civil “Que Siga la democracia”** que puso a disposición de la ciudadanía los formatos publicitarios que fueron denunciados.
- **Un grupo de personas físicas y morales** que, de manera individual, contrataron diversos espacios publicitarios en donde se difundió propaganda a favor del presidente de la república en el proceso de revocación de mandato.
- **Gobiernos locales** que, supuestamente, permitieron la colocación de la promoción en espacios públicos.
- **Presidente de la república/MORENA** que fueron los beneficiarios de la campaña masiva de publicidad.

De igual manera, si bien es cierto que existe una gran cantidad de datos relacionados con la existencia de la propaganda y una mínima cantidad de información relacionada con el costo de esta, no existe certeza del alcance y costo real de esta campaña masiva de publicidad, puesto que, desde la



investigación inicial, el INE decidió que no era factible una investigación exhaustiva.

Por lo tanto, aunque existe una falta de elementos probatorios, este hecho se deriva de deficiencias en la investigación que no deberían permitir que posibles actos ilícitos permanezcan impunes.

En este sentido, lo correcto, desde mi punto de vista, es haber reconocido que, tal y como lo hace el proyecto, no existen elementos suficientes para concluir responsabilidad alguna de la asociación civil, pero, ante los hechos del caso, eran necesarias mayores investigaciones exhaustivas y conjuntas.

2.3. A pesar de que existan posibles irregularidades, no existen elementos suficientes en el expediente para sancionar a la asociación en estos momentos

A pesar de que mi postura se encuentre encaminada a demostrar que era necesario que, tanto la autoridad responsable como el INE, realizaran mayores investigaciones, lo cierto es que, derivado de la naturaleza colegiada de la Sala Superior, decidí acompañar la propuesta por las siguientes razones.

Al momento de realizar la votación del presente asunto se encontraban definidas tres posturas.

- La primera, que fue aprobada por la mayoría, consistente en que no existían elementos para sancionar.
- La segunda, consistente en que se podía adjudicar responsabilidad a la asociación civil por la realización de la campaña masiva de publicidad.
- La tercera, consistente en que se debían realizar mayores investigaciones,

Puesto que la segunda y tercera postura coincidían en revocar la determinación de la Sala responsable esa sería la postura mayoritaria y, en concurrencia, se emitiría la postura de que se debían realizar mayores investigaciones, es decir, materialmente se aprobaría la imposición de una sanción a la asociación civil, a pesar de que, a mi juicio, no existieran pruebas para llegar a esa conclusión.

SUP-REP-162/2023

Por lo tanto, con el fin de proteger el principio de presunción de inocencia y el principio general de legalidad opté por votar a favor de que no se impusiera una sanción de manera lisa y llana a pesar de que, a mi parecer, existían circunstancias suficientes para ordenar una mayor investigación.

En último análisis, puesto que el esclarecimiento de la verdad es uno de los objetivos institucionales de todo proceso jurisdiccional, como uno de los prerequisites para alcanzar una decisión justa, considero que la legitimidad pública de los órganos jurisdiccionales exige precisión en los juicios, de forma tal que un sistema de justicia que condena la culpable y absuelve al inocente, no ganaría en legitimidad ni respeto.¹³⁰

Estas son las razones que sustentan mi postura y que me llevaron a compartir la sentencia aprobada por la mayoría a pesar de no coincidir en todos los elementos. De ahí, que emita el presente voto concurrente.

¹³⁰ Laudan, Larry, *Verdad, error y proceso penal. Un ensayo sobre epistemología jurídica*, Madrid. Marcial Pons, 2013, p. 25.