



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-505/2021

RECURRENTE: MORENA

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ALEJANDRO PONCE DE
LEÓN PRIETO Y FABIOLA NAVARRO LUNA

COLABORARON: ROBERTO CARLOS
MONTERO PÉREZ Y FERNANDO ALBERTO
GUZMÁN LÓPEZ

Ciudad de México, diecinueve de enero de dos mil veintidós

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la presente sentencia en el sentido de **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida.

I. ASPECTOS GENERALES

La Sala Especializada determinó la **inexistencia** de la infracción consistente en la contravención a las normas sobre propaganda del proceso de revocación de mandato atribuida a Alonso Ernesto Cedeño Gutiérrez, como responsable de las publicaciones difundidas en las redes sociales de Facebook y Twitter pertenecientes a la organización “Sí Por México”.

Lo anterior, al considerar que las publicaciones contenían una opinión en torno al mecanismo de participación descrito, que se encontraba al amparo de la libertad de expresión de la ciudadanía, por lo que no transgredían alguna disposición constitucional o legal.

II. ANTECEDENTES

De lo narrado por el recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:

1. Denuncia. El veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, MORENA presentó queja contra la organización denominada “Sí Por México” y quien resultara responsable de las publicaciones difundidas en las redes sociales Facebook y Twitter el pasado quince de septiembre, vinculadas con el procedimiento de revocación de mandato.

Lo anterior, porque a juicio del denunciante, las publicaciones contenían información falsa y hacían un llamamiento a la ciudadanía a no participar en ese mecanismo democrático, lo que se traducía en un obstáculo para su desarrollo, aunado a que no existía certeza de los recursos con los que la entidad operaba.

Asimismo, solicitó como medidas cautelares que se ordenara a la organización la suspensión inmediata de las publicaciones denunciadas.

2. Medidas cautelares. El treinta de septiembre de dos mil veintiuno, mediante acuerdo ACQyD-INE-156/2021, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹ declaró la improcedencia de las medidas cautelares, al considerar que las publicaciones estaban amparadas por la libertad de expresión.

El cinco de octubre siguiente, al resolver el diverso recurso SUP-REP-449/2021, esta Sala Superior confirmó dicha determinación cautelar.

3. Sentencia impugnada (SRE-PSC-191/2021). Una vez sustanciado el procedimiento, el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Especializada dictó sentencia, en la cual determinó la inexistencia de la infracción consistente en la contravención a las normas sobre propaganda del proceso de revocación de mandato, atribuida a Alonso Ernesto Cedeño

¹ En lo sucesivo, INE.



Gutiérrez, como responsable de las publicaciones en el perfil de Facebook y Twitter a nombre de “Sí Por México”.

Por otra parte, dio vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, con copia certificada de la sentencia y las constancias atinentes, para que, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de fiscalización, determinara lo que en derecho correspondiera.

4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, el recurrente interpuso, ante la Sala Especializada, recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir la sentencia referida.

III. TRÁMITE

1. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, mediante acuerdo de diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, el Magistrado Presidente turnó el expediente a la ponencia a del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

2. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente, admitió a trámite el recurso y determinó el cierre de instrucción correspondiente.

IV. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.

Lo anterior con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX de la Constitución general; 164 a 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109, párrafo 2 de la Ley de medios.

² En lo sucesivo, Ley de medios.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

Se cumplen los requisitos procesales, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13; 45; 109, párrafo 3 y 110 de la Ley de medios, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de quien acude en su representación; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto controvertido y los preceptos presuntamente vulnerados.

2. Oportunidad. Se colma el requisito, porque la Sala Especializada emitió la sentencia impugnada el nueve de diciembre de dos mil veintiuno y la notificó al recurrente personalmente el trece de diciembre, como lo reconoce en su escrito y consta en la cédula de notificación respectiva,³ mientras que presentó la demanda el dieciséis de diciembre siguiente, esto es, dentro del plazo de tres días que dispone la Ley de medios.

3. Legitimación y personería. El recurso fue interpuesto por parte legítima, esto es, por un partido político nacional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del INE, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.⁴

³ Obra a foja quinientos quince del expediente SRE-PSC-191/2021.

⁴ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de medios.



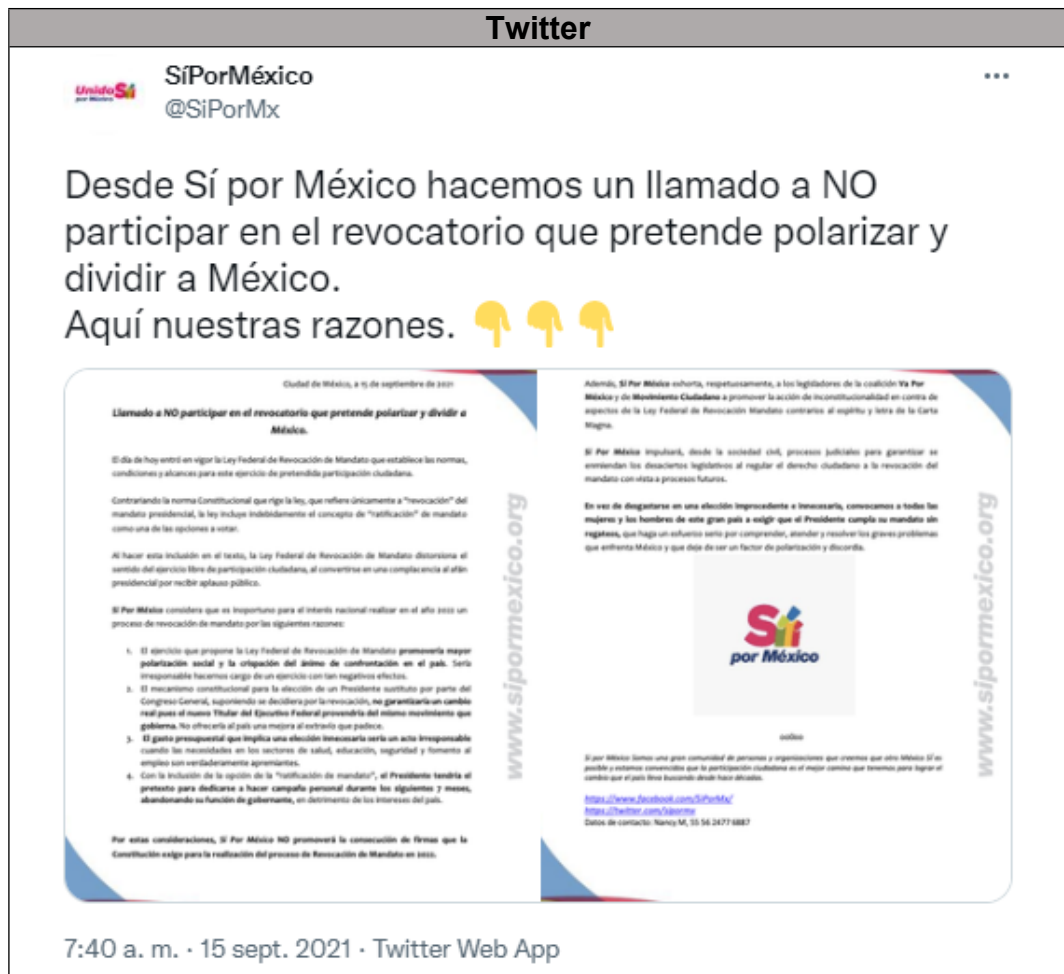
4. Interés. El requisito se actualiza, porque el recurrente cuestiona la sentencia que determinó la inexistencia de la infracción consistente en la contravención a las normas sobre propaganda del proceso de revocación de mandato, en el marco del procedimiento especial sancionador que inició contra la organización de “Sí Por México”.

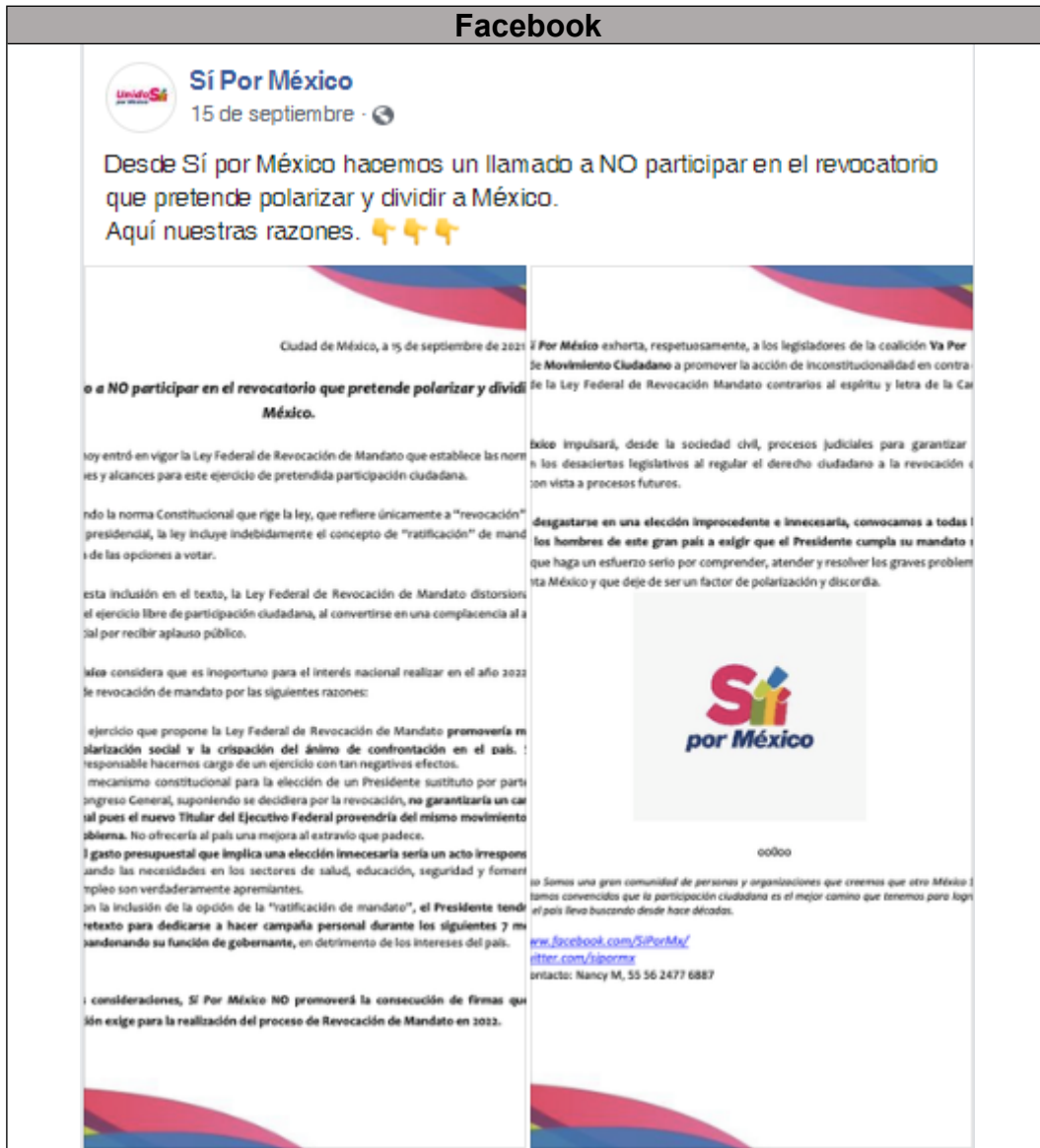
5. Definitividad. Se satisface el requisito, ya que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado para controvertir el acto impugnado.

VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

1. Publicaciones objeto de denuncia

Las publicaciones de quince de septiembre en el perfil de “Sí Por México” en las redes sociales Facebook y Twitter, se muestran enseguida:





El contenido del documento adjunto a las publicaciones es el siguiente:

Ciudad de México, a 15 de septiembre de 2021

Llamado a NO participar en el revocatorio que pretende polarizar y dividir a México

El día de hoy entró en vigor la Ley Federal de Revocación de Mandato que establece las normas, condiciones y alcances para este ejercicio de pretendida participación ciudadana.

Contrariando la norma constitucional que rige la ley, que refiere únicamente a "revocación" del mandato presidencial, la ley incluye indebidamente el concepto de "ratificación" de mandato como una de las opciones a votar.

Al hacer esta inclusión en el texto, la Ley Federal de Revocación de Mandato distorsiona el sentido del ejercicio libre de participación ciudadana, al convertirse en una complacencia al afán presidencial por recibir aplauso público.



Si por México considera que es inoportuno para el interés nacional realizar en el año 2022 un proceso de revocación de mandato por las siguientes razones:

- 1. El ejercicio que propone la Ley Federal de Revocación de Mandato **promovería mayor polarización social y la crispación del ánimo de confrontación en el país.** Sería irresponsable hacernos cargo de un ejercicio con tan negativos efectos.*
- 2. El mecanismo constitucional para la elección de un Presidente sustituto por parte del Congreso General, suponiendo se decidiera por la revocación, **no garantizaría un cambio real pues el nuevo Titular del Ejecutivo Federal provendría del mismo movimiento que gobierna.** No ofrecería al país una mejora al extravío que padece.*
- 3. **El gasto presupuestal que implica una elección innecesaria sería un acto irresponsable** cuando las necesidades de los sectores de salud, educación, seguridad y fomento al empleo son verdaderamente apremiantes.*
- 4. Con la inclusión de la opción de la “ratificación del mandato”, **el Presidente tendría el pretexto para dedicarse a hacer campaña personal durante los siguientes 7 meses, abandonando su función de gobernante, en detrimento de los intereses del país.***

Por estas consideraciones, Sí por México NO promoverá la consecución de firmas que la Constitución exige para la realización del proceso de Revocación de Mandato del 2022.

*Además, **Sí por México** exhorta, respetuosamente, los legisladores de la coalición **Va por México** y de Movimiento Ciudadano a promover la acción de inconstitucionalidad en contra de aspectos de la Ley de Revocación de Mandato contrarios al espíritu y letra de la Carta Magna.*

***Sí por México** impulsará, desde la sociedad civil, procesos judiciales para garantizar se enmiendan los desaciertos legislativos al regular el derecho ciudadano a la revocación de mandato con vista a procesos futuros.*

En vez de desgastarse en una elección improcedente e innecesaria, convocamos a todas las mujeres y los hombres de este gran país a exigir que el Presidente cumpla su mandato sin regateos, que haga un esfuerzo serio por comprender, atender y resolver los grandes problemas que enfrenta México y que deje de ser un factor de polarización y discordia.

***Sí por México** Somos una gran comunidad de personas y organizaciones que tenemos en nuestro México **Sí** es posible y estamos convencidos que la participación ciudadana es el mejor camino que tenemos para lograr el cambio que el país lleva buscando hace décadas.*

Asimismo, debe precisarse que al comparecer al procedimiento, Alonso Ernesto Cedeño Gutiérrez informó que es administrador de las cuentas de Facebook y Twitter a nombre de la organización “Sí por México” (@SiPorMx); aunado a que las publicaciones se realizaron bajo su responsabilidad, por ser simpatizante y miembro de la organización, el cual es un colectivo de ciudadanas y ciudadanos mexicanos que utilizan plataformas digitales para difundir sus ideas.

2. Conceptos de agravio del recurrente

Los motivos de agravio que expone MORENA se sintetizan a continuación:

- *Indebida fundamentación y motivación.* La sentencia se encuentra indebidamente fundada y motivada, por lo que causa un perjuicio en su parte formal, como sustantiva porque no expresó los motivos pormenorizados y particularizados del sentido del fallo.
- *Falta de competencia.* No existe competencia legal expresa para que la Sala Especializada resuelva el asunto. Corresponde a la Sala Superior dirimir la controversia, en atención a la competencia originaria y residual que le otorga la Constitución general y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aunado a que los artículos 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato y 35 constitucional disponen que las decisiones y resultados del procedimiento podrán ser impugnados ante este órgano jurisdiccional.
- *Falta de exhaustividad.* La sentencia combatida no fue exhaustiva, porque omitió pronunciarse debidamente sobre el planteamiento original relativo a que la conducta denunciada constituye una obstrucción para las actividades de recopilación de firmas de apoyo para el ejercicio de revocación de mandato, infracción prevista en el artículo 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- También omitió pronunciarse en cuanto a que la conducta denunciada tiene connotaciones negativas tendentes a obstruir el proceso de revocación; la organización política “Sí Por México” realiza prácticas antidemocráticas con la finalidad de infundir miedo en la ciudadanía y entorpece la participación libre y auténtica en la obtención de firmas de apoyo, por lo que no se analizó correctamente el contenido de los mensajes denunciados.
- El INE y la Sala Especializada estaban obligados a investigar de manera debida y exhaustiva lo planteado en la denuncia y no solo señalar dogmáticamente que no se tenía por acreditado que existieran acciones tendentes a obstruir el procedimiento de recopilación.
- Ello, porque a se trata de una estrategia para desincentivar la recolección de firmas, es decir, no se trata de mensajes espontáneos de un ciudadano, sino de una organización que utiliza recursos de fuente no identificada.
- Dogmáticamente señaló que no estaban involucrados recursos, pese a que fue omisa en remitir el expediente al INE para que realizara mayores diligencias.



- No se abordó correctamente la litis porque la Sala Especializada omitió considerar que en los procesos comiciales el llamamiento a no participar activamente es una conducta sancionable, mientras que el asunto lo resolvió con otro matiz al considerar que estaba amparado en la libertad de expresión.
- La Sala Especializada inobservó el artículo 36, fracción III de la Constitución general, porque los hechos objeto de denuncia constituyen un desacato al mandato constitucional, pues incitan a la ciudadanía a no cumplir con una obligación que es precisamente votar en los procesos de revocación.

3. Metodología

Los conceptos de agravio planteados por el recurrente se analizarán en orden distinto al planteado en la demanda y bajo los siguientes apartados:

1. Falta de competencia.
2. Falta de exhaustividad e indebida fundamentación y motivación.

Lo anterior no genere lesión, ya que lo fundamental es que la inconformidad sea analizada en su integridad. Ello, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

VIII. ESTUDIO DE FONDO

Esta Sala Superior considera que se debe **confirmar**, en la materia de impugnación, la sentencia controvertida, toda vez que la Sala Especializada cuenta con competencia para emitir dicha determinación, aunado a que fue exhaustivo y correcto el estudio que realizó de las publicaciones objeto de denuncia, las cuales externan la postura de la organización denominada "Sí por México" en torno al desarrollo del procedimiento de revocación, lo que se encuentra amparado por la libertad de expresión y por lo previsto en la Ley Federal de Revocación de Mandato, aunado a que, por sí mismos, los mensajes no impiden ni se traducen en actos que obstaculicen a la ciudadanía para participar en el mecanismo, conforme con sus convicciones.

1. Falta de competencia

a. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera **infundado** el concepto de agravio relativo a la falta de competencia para emitir la sentencia impugnada, porque la Ley Federal de Revocación de Mandato otorga facultades al INE y a la Sala Especializada para instruir y resolver, respectivamente, los procedimientos especiales sancionadores iniciados a partir de las infracciones vinculadas con el mecanismo de participación ciudadana, con base en lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b. Base normativa

La competencia es un requisito fundamental para la validez de todo acto de autoridad, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que debe ser analizado, incluso de oficio,⁵ a fin de garantizar el respeto al debido proceso y evitar actos arbitrarios de los entes públicos.

Ello, porque conforme con el artículo 16 de la Constitución general, el llamado principio de legalidad dispone que las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley expresamente les permite.

Así, conforme el citado precepto constitucional, el mandamiento por escrito debe emitirse por autoridad competente, mediante la referencia concreta del ordenamiento jurídico en que se sustenta la atribución para emitir el acto; por tanto, la cuestión relativa a la fundamentación de la competencia se trata, en realidad, de una exigencia constitucional que por regla general no es subsanable, pues al carecer de ella, se haría inexistente el acto y, por tanto, desaparecerían las consecuencias jurídicas que hubiere producido en la esfera jurídica de las personas.⁶

⁵ Jurisprudencia 1/2013, de rubro "COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN".

⁶ Tesis aislada 2a. CXCVI/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO".



En la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la fundamentación de la competencia es un requisito esencial para la validez de los actos de autoridad; en consecuencia, se deben establecer en el propio acto, como formalidad indispensable.⁷

c. Caso concreto

La parte recurrente aduce que la Sala Especializada no cuenta con atribuciones para resolver el asunto, dado que no existe competencia legal expresa a su favor, por lo que en su opinión, corresponde a este órgano jurisdiccional dirimir la controversia.

Esta Sala Superior considera **infundado** el motivo de agravio expuesto, porque la Ley Federal de Revocación de Mandato otorga competencia al INE y a la Sala Especializada para instruir y resolver, respectivamente, los procedimientos especiales sancionadores instaurados con motivo de las infracciones que surjan en el desarrollo de ese mecanismo de participación ciudadana.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato corresponde al INE vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a esa legislación en los términos que establezca la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en tanto que las decisiones podrán ser impugnadas ante esta Sala Superior.

Asimismo, el segundo párrafo del citado artículo 61 señala que corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la Ley Federal de Revocación de Mandato, en términos de las disposiciones aplicables.

De igual modo, el artículo 4 de la Ley Federal de Revocación de Mandato establece que su aplicación corresponde al Congreso de la Unión, al INE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

⁷ Jurisprudencia P./J. 10/94, de rubro "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."

Igualmente, el artículo 55, fracción IV de la Ley Federal de Revocación de Mandato dispone que en los procesos respectivos, el Tribunal Electoral tendrá las atribuciones que disponga ese ordenamiento y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

A partir **de la normativa descrita**, es posible establecer que las infracciones que surjan durante el procedimiento de revocación de mandato serán analizadas por el INE y la resolución al respecto emitida por el Tribunal Electoral, a través de la Sala Especializada y en la vía del procedimiento especial sancionador, dado que la Ley Federal de Revocación de Mandato reconoce la competencia de ambas autoridades y **remite a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para su tramitación específica**.

Al respecto, conviene señalar que en la reforma política-electoral de dos mil catorce, el legislador reconfiguró el régimen sancionador, al establecer una competencia dual, en la que el INE se encarga de la instrucción del procedimiento especial sancionador y la Sala Especializada, como nuevo órgano de la justicia electoral federal, se ocupa de emitir la resolución.

En concreto, los artículos 470 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales rigen la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

Con base en tal marco normativo, se tiene que la sustanciación del procedimiento especial está a cargo de los órganos del INE, que al recibir una denuncia puede ordenar diligencias para investigar los hechos referidos y, en caso de contar con elementos suficientes, admite a trámite el procedimiento. Asimismo, cuando existe una solicitud de medidas cautelares e inclusive de oficio, la Comisión de Quejas y Denuncias puede emitir alguna determinación precautoria.

Hecho lo anterior, se emplaza a los involucrados en los hechos motivo de denuncia y se celebra una audiencia para el desahogo de pruebas y alegatos. Posteriormente, se remite el expediente a la Sala Especializada para su resolución.



La sentencia que resuelva el procedimiento podrá tener como efectos: **a)** Declarar la inexistencia de la infracción objeto de la denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o **b)** Declarar la existencia de la vulneración e imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en la Ley General.

En suma, dada la **naturaleza dual** del procedimiento especial sancionador, con base en lo previsto en la Ley General y el Reglamento de Quejas y Denuncias del referido Instituto, la sustanciación corresponde al INE y la resolución compete a la Sala Especializada.

Adicionalmente, se advierte que otros artículos de la Ley Federal de Revocación de Mandato confirman que la determinación de las infracciones en esta materia se debe resolver mediante el procedimiento especial sancionador y la aplicación supletoria de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se advierte a continuación.

- De acuerdo con los artículos 13, párrafo tercero⁸ y 14, párrafo segundo,⁹ de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el INE vigilará y, en su caso, iniciará el procedimiento sancionador que corresponda, de conformidad con lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la inobservancia a esos preceptos.
- Lo anterior, guarda concordancia con los artículos 37 y 38 de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato emitidos por el INE, que establecen que las conductas serán investigadas a través del procedimiento especial sancionador,

⁸ Artículo 13. En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud, en términos de lo previsto por los artículos 369, numeral 1, y 370 de la Ley General.

El Instituto podrá establecer convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras dependencias, para prevenir, detectar y sancionar el uso de recursos públicos con dichos fines, que realicen los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios. (...)

⁹ Artículo 14. Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías, los partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado deberán abstenerse de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos. (...)

atendiendo a lo previsto en la Ley General y en el Reglamento de Quejas y Denuncias.

- El artículo 3 de la Ley Federal de Revocación de Mandato contempla la aplicación supletoria, al prever que a falta de disposición expresa en esa Ley, se atenderá a lo dispuesto, en lo conducente, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- En el artículo 33 del citado ordenamiento, se dispone que el INE es el encargado de monitorear los medios de comunicación a fin de garantizar el principio de equidad en los espacios informativos asignados a la revocación de mandato, quedando prohibido la contratación de propaganda para influir en las preferencias de la ciudadanía, así como el uso de recursos públicos.

Cabe señalar que esta Sala Superior¹⁰ ha establecido que en la regulación de los mecanismos de participación ciudadana se deben contener los procedimientos y mecanismos a seguir para que todo el proceso de organización y desarrollo se rija por los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y certeza, siendo responsabilidad del INE, su organización y realización, en forma íntegra.

De igual modo, se ha confirmado¹¹ la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE para pronunciarse respecto a la solicitud de medidas cautelares y a través del procedimiento especial sancionador, tratándose de conductas vinculadas con la difusión de propaganda gubernamental en el contexto del proceso de la revocación de mandato.

Por otra parte, esta Sala Superior ha considerado¹² que el INE tiene facultades para sustanciar procedimientos administrativos sancionadores por el presunto uso indebido de recursos públicos en el procedimiento de revocación de mandato y la difusión de propaganda en medios de comunicación tendente a influir en las preferencias de la ciudadanía.

¹⁰ Sentencia emitida en el recurso SUP-REP-496/2021 y acumulados.

¹¹ Sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-473/2021 y acumulado, así como SUP-REP-496/2021 y acumulados.

¹² Sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-440/2021.



De ahí que, **fue correcto** que en la sentencia impugnada, la Sala Especializada justificara su competencia al establecer que se trataba de un procedimiento especial sancionador en el que se denunció la presunta difusión en redes sociales de propaganda indebida relacionada con el proceso de revocación de mandato, de conformidad con lo previsto por los artículos 35, fracción IX, numeral 5°, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 164, 165, 173 y 176, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 477 de la Ley General

Por último, contrario a lo que aduce el recurrente, **a esta Sala Superior únicamente le corresponde revisar** que los actos emitidos por el INE y las resoluciones dictadas por la Sala Especializada (como la ahora se cuestiona) en el marco del procedimiento de revocación de mandato, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad, a través de la resolución de los juicios y recursos contenidos en la Ley de medios.

Ello, conforme con los artículos 35, fracción IX; 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución general; así como 55, fracción I y 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Por tanto, al encontrarse definida la competencia del INE para sustanciar los procedimientos especiales sancionadores vinculados con la revocación de mandato y de la Sala Especializada para resolverlos, no es dable acoger el planteamiento del recurrente en torno a que este órgano jurisdiccional resuelva el procedimiento.

2. Falta de exhaustividad e indebida fundamentación y motivación

a. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que deben **desestimarse** los motivos de agravio expuestos por el recurrente, dado que la Sala Especializada fue exhaustiva y analizó correctamente las publicaciones objeto de denuncia, lo que permitió concluir que externan la postura de la organización “Sí por México” en torno al desarrollo del procedimiento de revocación, el cual es

un posicionamiento que se encuentra amparado por la Ley Federal de Revocación de Mandato; aunado a que los mensajes por sí mismos no impiden ni se traducen en actos que obstaculicen a la ciudadanía para participar en el mecanismo, lo cual dependerá de las convicciones y determinación de cada persona.

b. Base normativa

El principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución respectiva se atienden todos los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la litis y se valoran todos los medios de prueba aportados o allegados 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 se deben satisfacer en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

Este derecho fundamental obliga al juzgador 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.¹³

Asimismo, el artículo 17 de la Constitución general establece que la tutela judicial efectiva reside en el dictado de sentencias que tengan como característica, entre otras, la de ser emitidas de manera completa, esto es, de manera exhaustiva.

¹³ Resulta orientador el criterio de jurisprudencia 2a./J. 58/2010 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN".



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

Por tanto, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia todos los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia.

Esto es, toda autoridad electoral tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.¹⁴

Lo anterior, a través de la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.¹⁵

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que conforme con lo previsto en el artículo 16, de la Constitución general, los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados; es decir, la autoridad tiene la obligación de citar las normas y exponer las consideraciones en las que se sustenten sus actos o resoluciones, debiendo existir adecuación entre éstas y los preceptos legales aplicables al caso concreto, a fin de demostrar que está comprendido en el supuesto de la norma.

c. Caso concreto

¹⁴ Sirve de sustento, las jurisprudencias de esta Sala Superior 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.

¹⁵ Conforme con lo previsto en la jurisprudencia 28/2009, de rubro "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA".

En el caso, el recurrente sostiene que la sentencia combatida no fue exhaustiva porque la Sala Especializada omitió pronunciarse sobre el planteamiento original, relativo a que la conducta motivo de denuncia constituye una obstrucción para las actividades de recopilación de firmas de apoyo para el ejercicio de revocación de mandato y una estrategia para desincentivar la recolección de firmas, infracción prevista en el artículo 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Asimismo, aduce que la responsable tampoco analizó que la conducta motivo de denuncia tiene connotaciones negativas tendentes a obstruir el proceso de revocación de mandato; además de que la organización política “Sí Por México” realizó prácticas antidemocráticas con la finalidad de infundir miedo en la ciudadanía y entorpece la participación libre y auténtica en la obtención de firmas de apoyo, por lo que no se estudió correctamente el contenido de los mensajes que motivaron la denuncia.

Esta Sala Superior considera que es **infundado** lo aducido por el recurrente, dado que la Sala Especializada analizó lo planteado en la denuncia y se pronunció en el sentido de establecer que no estaba acreditado que existieran acciones tendentes a obstruir el proceso de recopilación de firmas, toda vez que las publicaciones que motivaron la denuncia constituyen una opinión o una declaración de la organización “Si Por México” referente a que no participaría en la recolección de los apoyos requeridos, lo que está amparado en el derecho a la libertad de expresión.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que **fue correcto el análisis** que se hizo en la sentencia impugnada del contenido de las publicaciones denunciadas, porque exponen la postura particular de la organización de ciudadanos sobre el mecanismo de revocación de mandato, a través de mensajes difundidos en redes sociales, en un periodo en que aún no había dado inicio ninguna de sus etapas.

Al efecto, se advierte que el artículo 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato **autoriza a la ciudadanía en general**, para que, durante el ejercicio del procedimiento de revocación de mandato, **de a conocer su**



posicionamiento sobre dicho ejercicio democrático **por todos los medios a su alcance de forma individual o colectiva**, respetando las restricciones establecidas en el párrafo cuarto del artículo 33 de la referida ley (contratación de propaganda en radio y televisión, dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía).

Del análisis a las publicaciones objeto de denunciada, se tiene que:

- Exponen que la organización, en lo particular, no promoverá la consecución de firmas exigidas constitucionalmente para la realización del proceso de revocación de mandato en 2022.
- Exhortan a determinados legisladores a promover la acción de inconstitucionalidad contra aspectos de la Ley de Revocación de Mandato.
- Afirman que, con miras a actos futuros, la organización impulsará procesos judiciales para garantizar que se enmiendan los desaciertos legislativos al regular el derecho ciudadano.
- Convocan a mujeres y hombres del país a exigir que el presidente cumpla su mandato sin regateos.

Como puede advertirse, la organización expone que en lo individual no promoverá la obtención de firmas y que emprenderá las acciones judiciales respectivas para procedimientos futuros, por lo que es posible concluir que se trata de una postura particular.

Si bien el texto previo de las publicaciones indica *“Desde Sí por México hacemos un llamado a NO participar en el revocatorio que pretende polarizar y dividir a México. Aquí nuestras razones.”* y el título del documento adjunto es *“Llamado a NO participar en el revocatorio que pretende polarizar y dividir a México”*, lo cierto es que tales referencias y los mensajes por sí mismos no impiden ni se traducen en actos que obstaculicen a la ciudadanía para participar en el mecanismo, lo cual dependerá de las convicciones y determinación de cada persona.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las manifestaciones se difundieron en redes sociales (quince de septiembre de dos mil veintiuno) antes del

inicio formal del procedimiento de revocación de mandato, incluso antes de la fase previa, relativa a la recolección de firmas.¹⁶

En ese tenor, no podría considerarse que solo las posturas a favor del desarrollo del procedimiento de revocación se encuentran respaldadas por la libertad de expresión, ya que este derecho protege la difusión de ideas en cualquier sentido, siempre que no incurran en un ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público, como lo establece el artículo 6° constitucional, lo que no sucede en el caso.

De igual forma, las publicaciones objeto de denuncia cuentan con una presunción de espontaneidad que no fue desvirtuada por el recurrente, ya que no aportó ni la autoridad responsable advirtió elementos que pudieran poner en duda su carácter espontáneo, de ahí que tampoco se demuestra la estrategia para desincentivar la recolección de firmas que el recurrente plantea en su demanda.

Al respecto, este órgano jurisdiccional ha sostenido una postura expansiva en la interpretación de la libertad de expresión con la finalidad de proteger la libre y genuina interacción de los usuarios en ese entorno digital, por lo que las medidas que pretendan adoptarse deberán orientarse a ese objetivo¹⁷.

Tal postura se deriva de que se concibe a las redes sociales como un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto y plural; al tiempo que permite la interacción directa e indirecta entre sus usuarios, por lo que esta Sala Superior ha señalado que, para maximizar la libertad de expresión en el contexto del debate político, debe asumirse la presunción de que lo que se difunde en esos medios se hace de manera espontánea¹⁸.

¹⁶ La ciudadanía debía dar aviso de intención al INE entre el uno y el quince de octubre de dos mil veintiuno.

¹⁷ Jurisprudencia 19/2016, de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS".

¹⁸ Jurisprudencia 18/2016, de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES".



Por otra parte, cabe señalar que al confirmar el pronunciamiento cautelar respectivo,¹⁹ esta Sala Superior expuso que si la propia legislación que regula el procedimiento de revocación faculta a la ciudadanía en general para que durante el desahogo del proceso puedan dar a conocer de forma individual o colectiva su posicionamiento sobre ese ejercicio a través de todos los medios que tengan a su alcance; la opinión externada por la organización “Sí por México” se encontraba apegada a la ley, sobre todo, si se toma en cuenta que en la fecha²⁰ en la que se publicó la opinión no había iniciado algún ejercicio de revocación de mandato.

Así, no se debe perder de vista que la figura de revocación de mandato es una figura particularmente ciudadana y de reciente incorporación en el marco constitucional en el artículo 35, fracción IX, por lo que se debe garantizar y propiciar el involucramiento de la ciudadanía, no solo como un derecho individual sino de participación política de carácter colectivo.

El núcleo del derecho político equivale a que la ciudadanía tiene el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos e inclusive, en procedimientos de revocación de mandato.

Esta Sala Superior ya lo ha definido así, al establecer que, como parte de los derechos de la ciudadanía, la revocación del mandato es un derecho político característico de las democracias participativas y a su vez, es un mecanismo de control político en el cual la ciudadanía vota para dar por terminado o no el mandato de un gobernante, antes de que finalice el periodo de su encargo.²¹

Ello, porque el derecho a la participación es uno de los pilares para la existencia de la democracia y una de las formas en que la ciudadanía se involucra en la toma de decisiones de los asuntos públicos, derecho que no

¹⁹ Sentencia emitida en el SUP-REP-449/2021.

²⁰ Quince de septiembre de dos mil veintiuno.

²¹ Así se consideró en la sentencia recaída al juicio ciudadano SUP-JDC-1127/2021.

puede ser limitado o negado si no existe una causa expresamente prevista en la Constitución o en la ley para tal efecto.

De ahí que, **carece de razón** el recurrente cuando aduce que la sentencia impugnada inobservó el artículo 36, fracción III de la Constitución general, al incitar a la ciudadanía a no cumplir con una obligación que es precisamente votar en los procesos de revocación, porque como se indicó, lo externado en las publicaciones objeto de denuncia es el posicionamiento individual de la organización, amparado por el artículo 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato y en modo alguno constituye un obstáculo para que la ciudadanía participe en el procedimiento de revocación, pues ello dependerá de la determinación que adopte cada persona.

Por la misma razón se debe **desestimar** el planteamiento del recurrente referente a que la sentencia combatida no abordó correctamente la litis porque omitió considerar que en los procesos comiciales el llamamiento a no participar activamente es una conducta sancionable, mientras que el asunto lo resolvió con otro matiz al considerar que estaba amparado en la libertad de expresión.

Ello, porque no se advierte que la responsable aplicara un parámetro diferenciado, sino que se avocó al estudio de los hechos materia de denuncia a partir de los elementos que obraban en el expediente, con lo cual consideró que no se inobservaron las reglas de difusión del proceso de revocación de mandato, toda vez que se trató de la opinión o postura de un grupo de ciudadanos sobre el ejercicio de participación.

Por otra parte, el recurrente afirma que el INE y la Sala Especializada estaban obligados a investigar de manera debida y exhaustiva lo planteado en la denuncia y no solo señalar dogmáticamente que no se tenía por acreditado que existieran acciones tendentes a obstruir el procedimiento de recopilación de firmas.

Este órgano jurisdiccional advierte que tal argumento se trata de una **afirmación genérica**, sin establecer mayores datos sobre las investigaciones que la autoridad responsable debió realizar, ni precisa



cuáles otros requerimientos se pudieran aportar para llegar a una decisión distinta a la ahora controvertida.

Ello, porque esta Sala Superior ha sostenido que el procedimiento especial sancionador electoral tiene un carácter predominantemente dispositivo por encima del carácter inquisitivo, debido a la celeridad con la que debe ser tramitado y a la brevedad de sus plazos.

La predominancia del carácter dispositivo del procedimiento especial sancionador implica que, sin desconocer las facultades de investigación con que cuenta la autoridad instructora, el impulso procesal depende sustancialmente de la parte denunciante.

Así, esta última está obligada a exponer, de manera clara y precisa, los hechos que considera constituyen una infracción a las normas electorales y a aportar los elementos de prueba en que se soporten dichas afirmaciones.

Al respecto, resultan aplicables, en lo conducente, los criterios contenidos en las jurisprudencias 16/2011 y 12/2021, de rubros "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA", y "CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE".

En esta lógica, en el caso de los procedimientos en los que impera el principio dispositivo la tarea de iniciación e impulso del procedimiento está en manos del denunciante e impone la carga al órgano jurisdiccional a resolver de acuerdo con lo argumentado por las partes y probado en el procedimiento.

Por otro lado, el recurrente sostiene que en la sentencia impugnada, la Sala Especializada dogmáticamente señaló que no estaban involucrados recursos públicos, pese a que fue omisa en remitir el expediente al INE para que realizara mayores diligencias.

No asiste razón al recurrente, dado que el pronunciamiento de la Sala Especializada sobre la falta de acreditación del uso de financiamiento o recursos públicos para difundir las publicaciones objeto de denunciada, así como la ausencia de vinculación con algún partido político, tuvo como base los elementos que obraban en el expediente.

Sin embargo, se debe destacar que aun cuando las publicaciones no constituyeron una infracción, la Sala Especializada dio vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, con copia certificada de la sentencia y todas las constancias digitalizadas del expediente, para que, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de fiscalización, determinara lo que en derecho correspondiera e informara sobre su determinación.

En este tenor, se destaca que en términos de los artículos 199 y 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE cuenta con atribuciones para requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, así como verificar el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos.

Debido a ello, se advierte que la Sala Especializada atendió lo razonado en la denuncia y en aras de realizar una investigación exhaustiva y completa, ordenó la remisión de las constancias respectivas a la autoridad (Unidad Técnica de Fiscalización del INE) que cuenta con la especialización y atribuciones suficientes para indagar un posible uso ilegal de recursos.

Finalmente, el recurrente únicamente expone **alegaciones genéricas** en las que aduce una supuesta indebida fundamentación y motivación, porque en su consideración no se expresaron los motivos pormenorizados y particularizados del sentido del fallo; sin embargo, omite señalar en concreto cuáles son los razonamientos de la responsable que estima indebidos, tampoco precisa los preceptos o el fundamento que considera que no resulta aplicable.



En este orden de ideas, al desestimarse los conceptos de agravio expuestos por el recurrente, lo procedente es **confirmar** la resolución combatida, en lo que fue materia de impugnación.

IX. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de las magistradas Janine M. Otálora Malassis, Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el Secretario General de Acuerdos, quien 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.