



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-710/2022

RECURRENTE: FEDERICO DÖRING
CASAR¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: JOSÉ AARÓN GÓMEZ
ORDUÑA

COLABORÓ: MIGUEL ÁNGEL ORTIZ CUÉ

Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintidós³.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución dictada por la Sala Especializada que determinó la inexistencia de la infracción consistente en la indebida difusión de la consulta popular, a través de diversos medios de difusión.

ANTECEDENTES

1. Convocatoria y día de la jornada. El veintiocho de octubre de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular*"⁴, a través de la cual el Congreso General llamó a la ciudadanía mexicana a emitir su opinión en el proceso de consulta popular sobre "*las acciones para emprender un*

¹ En adelante recurrente.

² En lo posterior Sala Especializada, Sala Regional o responsable.

³ En lo subsecuente todas las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo precisión expresa.

⁴ Visible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603705&fecha=28/10/2020

proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos", misma que se realizó el primero de agosto de dos mil veintiuno.

De conformidad con las bases primera y segunda de la citada convocatoria, el Instituto Nacional Electoral⁵ estaría a cargo de la organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados del ejercicio de participación ciudadana.

2. Denuncias. Entre el treinta y treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y el ciudadano Federico Döring Casar, presentaron, respectivamente, sendas denuncias en contra de MORENA; Mario Martín Delgado Carrillo; la jefa de gobierno y de las personas titulares del Sistema de Transporte Colectivo Metro y Metrobús, las tres anteriores, de la Ciudad de México, y a quienes resultarían responsables, por la supuesta difusión y despliegue de una campaña publicitaria de la consulta popular, a través de diversos medios de difusión.

Lo anterior, ya que desde su consideración se podría actualizar una vulneración a las normas sobre promoción del voto de este mecanismo de participación ciudadana, así como el uso indebido de recursos públicos.

3. Actuaciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral⁶. En su oportunidad la referida autoridad determinó registrar y acumular las denuncias, emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, y determinó la escisión respecto de los hechos que tenían relación con cintillos pagados en el semanario "La Jornada", mensajes en Twitter de Mario Delgado Carrillo y una publicación del periódico "Regeneración", así como los hechos que se relacionaban con la difusión de la consulta popular en bardas, para que se

⁵ En adelante INE

⁶ En lo subsecuente UTCE.



conocieran en diversos procedimientos especiales sancionadores y así evitar la emisión de resoluciones contradictorias.

Finalmente, el primero de septiembre de dos mil veintiuno, la autoridad investigadora admitió las quejas y declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas al considerar que se trataba de actos consumados e irreparables.

4. Audiencia de Pruebas y Alegatos. El treinta y uno de agosto, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos y, en su oportunidad, se remitió a la Sala Especializada el expediente y el informe circunstanciado.

5. Sentencia impugnada (SRE-PSC-171/2022). El veintinueve de septiembre, la Sala responsable emitió sentencia, por la cual declaró la inexistencia de las infracciones denunciadas, consistentes en la presunta vulneración a las normas sobre promoción al voto y difusión de la consulta popular, atribuibles a MORENA; al Presidente del Comité Directivo Nacional de MORENA, a la Titular del Gobierno de la Ciudad de México; al Titular del Sistema de Transporte Colectivo Metro; al Director General del Metrobús de la Ciudad de México y de quien resultara responsable, que pudieron incidir en el desarrollo de la consulta popular y en la emisión del voto por parte de las y los electores.

6. Demanda. En contra de la anterior determinación, el siete de octubre Federico Döring Casar presentó recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante esta Sala Superior.

7. Turnos. En su oportunidad, la Presidencia de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-REP-710/2022** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

8. Reanudación de sesiones presenciales. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 4/2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de octubre, en el que determinó la reanudación de la modalidad

presencial de las sesiones públicas de resolución de los medios de impugnación.

9. Instrucción. En su momento, la Magistrada Instructora admitió las demandas y cerró instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver de manera exclusiva de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos contra una sentencia de la Sala Especializada emitida en un procedimiento especial sancionador⁷.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia⁸, conforme a lo siguiente.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella consta el nombre del recurrente y su firma, además se especifica el acto impugnado, los hechos, así como sus agravios.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de tres días⁹. La resolución controvertida se emitió el veintinueve de septiembre y fue notificada personalmente al recurrente el posterior cuatro de octubre¹⁰, transcurriendo el plazo para impugnar del miércoles cinco al viernes siete de octubre. Por tanto, si el escrito de demanda se presentó ante esta Sala Superior en la última fecha señalada, se tiene por satisfecho este presupuesto procesal.

⁷ Lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 169, fracción XVIII, 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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

⁸ Previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 79 y 83, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁹ Con base en el artículo 109, párrafo 3 de la Ley de Medios.

¹⁰ Véase las fojas 913 y 915 del Tomo 5 del expediente SRE-PSC-171/2022.



3. Legitimación. El recurrente cuenta con legitimación para interponer el recurso, al promover la demanda por su propio derecho y al ser parte denunciante en el procedimiento del cual emanó la resolución ahora controvertida.

4. Interés jurídico. Se cumple el requisito, porque el recurrente se inconforma de la determinación de la Sala Especializada al aducir una afectación en su esfera de derechos, toda vez que, a su consideración, la responsable dejó de analizar todos los argumentos y razonamientos planteados ante esa instancia.

5. Definitividad y firmeza. Se cumple con este presupuesto, porque en la normativa aplicable no se prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que la sentencia combatida es definitiva y firme, para la procedibilidad del recurso.

TERCERA. Quejas ante el INE y sentencia impugnada.

Los denunciantes manifestaron en sus quejas que desde el veinticinco de julio de dos mil veintiuno, existió un despliegue masivo de propaganda en espectaculares, pinta de bardas, lonas, vallas, parabuses, volantes o dípticos (a través de brigadistas), así como en las instalaciones del Sistema Colectivo Metro, Metrobús y Tren Ligero de la Ciudad de México, relacionada con la Consulta Popular sobre *"las acciones para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos"*, así como en la red social Facebook y la página de Internet <https://www.juicioexpresidentes.mx/>, tendiente a invitar a la ciudadanía a votar en sentido afirmativo en dicho acto democrático, así como promocionar el "juicio a expresidentes" con el objeto de que la ciudadanía participara de manera desinformada en la Consulta Popular, pues la promoción que de ella se hacía, no correspondía en lo absoluto al ejercicio de participación ciudadana que organizó el INE, quien es la única autoridad, por mandato constitucional, para realizar la difusión de la misma.

En lo que al caso interesa, la Sala Especializada enumeró las conductas denunciadas atribuidas a los siguientes servidores públicos: Janix Liliana Castro Muñoz (diputada del congreso de Veracruz); Sergio Pérez Flores (senador de la República); Itzel Viridiana Pelagio Gómez (asesora legislativa del senador Sergio Pérez Flores); Jenaro Villamil Rodríguez (presidente del Sistema Público de radiodifusión del Estado Mexicano); Félix Salgado Macedonio (Senador), consistentes en ¹¹:

a) Janix Liliana Castro Muñoz (Diputada del Congreso de Veracruz)

A dicha servidora pública se le emplazó por supuesta promoción y difusión de la Consulta Popular celebrada el o primero de agosto del dos mil veintiuno, derivado de la administración y publicación de propaganda en el perfil de la red social Twitter <https://twitter.com/Lilicasts>, relacionada con la consulta popular de referencia, tendiente a invitar a la ciudadanía a votar en sentido afirmativo en dicho acto democrático, así como promocionar el “juicio a expresidentes” con el objeto de que la ciudadanía participara de manera desinformada en la Consulta Popular.

Al respecto realizó la siguiente publicación:

Imagen representativa	Vínculos electrónicos
	<p>https://twitter.com/Liliana8747320/status/1418959816341528576</p>

¹¹ Todos los hechos relacionados con los funcionarios públicos denunciados que se precisan se desprenden de las constancias que obran en autos y no están puestos en duda, por lo que se tienen como hechos plenamente acreditados, al no estar sujetos a controversia.



--	--

De la anterior reproducción se advierte lo siguiente: “Seguimos Haciendo Historia. Ayer nos visitó En nuestro municipio de CD. ISLA nuestro Dirigente Estatal EL Lic. Esteban Ramírez Zepeda. #JuicioAExpresidentesYa #JuicioAExpresidentes” #ImpunidadNo” “JuicioSi” “#NiPerdonNiOlvido”.

b) Sergio Pérez Flores (senador de la República) e Itzel Viridiana Pelagio Gómez (asesora legislativa del senador Sergio Pérez Flores)

A Itzel Viridiana Pelagio Gómez se le emplazó en su calidad de asesora en materia legislativa, al ser la persona que publicó el tweet denunciado, por lo que al igual que el senador Sergio Pérez Flores, fueron emplazados por la supuesta promoción y difusión de la Consulta Popular, derivado de la administración y publicación de propaganda en el perfil de la red social Twitter <https://twitter.com/SenSergioPerez>, tendiente a invitar a la ciudadanía a votar en sentido afirmativo en dicho acto democrático, así como promocionar el “juicio a expresidentes” con el objeto de que la ciudadanía participara de manera desinformada en la Consulta Popular.

La publicación materia de denuncia es la siguiente:

Imagen representativa	Vínculos electrónicos
	<p>https://twitter.com/SenSergioPerez/status/1420532664499572744</p>

De dicha publicación se advierten lo siguiente elementos: “Mi reconocimiento al Presidente Municipal de Tlaquiltenango, Carlos Franco y a las y los jóvenes por la brigada informativa acerca de la #ConsultaPopular”. Este domingo, salgamos a votar y fortalezcamos la democracia de nuestro país. #JuicioAExpresidentesYa, #JuicioSiImpunidadNo.

Del contenido gráfico se advierte la existencia de una lona con el texto siguiente: “POR LA VERDAD Y LA JUSTICIA” EN LA CONSULTA VOTA SÍ” “ESTE 1° DE AGOSTO DE 2021” “#JuicioSiImpunidadNo”.

c) Jenaro Villamil Rodríguez (presidente del Sistema Público de radiodifusión del Estado Mexicano).

Dicho servidor público fue denunciado por la supuesta promoción y difusión de la consulta popular, derivado de la administración y publicación de propaganda en el perfil de la red social Twitter: <https://twitter.com/jenarovillamil/>, relacionada con la consulta popular de referencia, para invitar a la ciudadanía a votar en sentido afirmativo en dicho acto democrático, así como promocionar el “juicio a expresidentes” con el objeto de que la ciudadanía participara de manera desinformada en la consulta popular.

Las publicaciones por la que se le denunció son las siguientes:

Imagen representativa	Vínculos electrónicos
	<p>https://twitter.com/jenarovillamil/status/1420867591858425859</p>



	<p>https://twitter.com/jenarovillamil/status/1419397071799414787?s=20</p>
	<p>https://twitter.com/jenarovillamil/status/1419052353450356737?s=20</p>

De las publicaciones se advierten las siguientes frases:

- #JuicioSilmpunidadNo. En las calles de la Ciudad de México se observan estos anuncios Participa en la #ConsultaPopular2021 este domingo 1 de agosto.
- #ConsultaPopular2021. En #Cholula, Puebla y en Tlaxcala capital están convocando a la consulta y al #JuicioAExPresidentes.
- #ConsultaPopular2021. En las calles de la Ciudad de México, frente a restaurantes, tortillerías, panaderías y varios rincones la demanda ciudadana es #JuicioAExPresidentes.

d) Félix Salgado Macedonio (Senador)

Al Senador Félix Salgado Macedonio se le denunció por la supuesta promoción y difusión de la consulta popular, derivado de la propiedad, administración y publicación de propaganda en la página de Facebook: <https://www.facebook.com/FelixSalgadoMX>, relacionada con la consulta popular de referencia, para invitar a la ciudadanía a votar en sentido afirmativo en dicho acto democrático, así como promocionar el “juicio a expresidentes” con el objeto de

que la ciudadanía participara de manera desinformada en la consulta popular.

Del acta circunstanciada de 30 de julio de 2021, se advirtió la siguiente publicación: “En el asta bandera en Acapulco con mi amigo y hermano, líder nacional de Mario Delgado Carillo, la presidenta electa Abelina López Rodríguez promoviendo la consulta ciudadana del 1 de agosto”.

Al respecto, la responsable sostuvo que de las publicaciones realizadas por los referidos servidores públicos era posible desprender que se presentaron en el contexto del ejercicio democrático, revelando las opiniones o concepciones que las y los autores de las publicaciones tenían sobre el ejercicio, como el fortalecimiento de la democracia, la verdad y la justicia o las referencias sobre el contexto de la pregunta, como “juicio a ex presidentes”, “juicio sí, impunidad no” y “ni perdón ni olvido”.

Además, señaló que tomando en consideración que la única limitante que existe a las personas o entes distintos al INE es la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir la consulta popular, actividad que está reservada a ese Instituto, y que las normas aplicables no hacen distinción respecto a qué personas están destinadas las limitantes, se debe incluir a las personas del servicio público.

Asimismo, determinó que el análisis sobre los mensajes relacionados con la materia de la consulta popular se debe dar en una clave interpretativa proclive a maximizar la discusión respecto del tema y no en ampliar el espectro de la competencia exclusiva del INE para su difusión de manera que se releguen los espacios para el debate a un ámbito residual.

En ese sentido, la Sala responsable determinó que las expresiones materia de denuncia no actualizaban la infracción denunciada, **porque no advirtió que se tratara de algún proceder institucional tendente a erigirse en un medio oficial para la difusión de la consulta popular en detrimento de la competencia exclusiva del INE en dicho ámbito**, sino de



posicionamientos concretos cuyo conocimiento alienta el debate de cara a la participación ciudadana.

En consecuencia, la responsable sentenció que las publicaciones denunciadas únicamente buscaban generar un debate y reflejaban un punto de vista sobre los alcances del ejercicio democrático, por lo que no constituyen un ejercicio de influencia o promoción oficial del mismo, por lo cual declaró **inexistente** la infracción imputada.

CUARTA. Síntesis de los agravios

Violación al principio de exhaustividad y falta de estudio sobre la conducta infractora de los servidores públicos.

A juicio del recurrente, la responsable no fue exhaustiva en cuanto al estudio de las conductas infractoras, sus consecuencias en relación con los sujetos que, en su concepto, deben ser sancionados, al considerar que las conductas realizadas por los siguientes funcionarios públicos no constituyen violaciones en materia de propaganda dentro de la Consulta Popular pasada:

- a) Janix Liliana Castro Muñoz (Diputada del Congreso de Veracruz);
- b) Sergio Pérez Flores (Senador de la República);
- c) Itzel Viridiana Pelagio Gómez (asesora legislativa del Senador Sergio Pérez Flores);
- d) Félix Salgado Macedonio (Senador de la República); y
- e) Jenaro Villamil Rodríguez (Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano).

Lo anterior, en virtud de que la responsable se limitó a aseverar que mientras la publicidad no hubiera sido contratada, o bien difundida por radio y televisión, ésta no constituía falta alguna, además, erróneamente consideró que estas publicaciones se realizaron en pleno ejercicio de su libertad de expresión y participación en el citado ejercicio democrático.

El recurrente se duele de que la responsable dejó de valorar que las personas denunciadas en su calidad de servidores públicos realizaron publicaciones tendenciosas y parciales que no buscaron solamente publicitar el ejercicio democrático de la consulta popular, sino también influir abiertamente en la conciencia y voluntad de la ciudadanía que en él participaría, como en el caso de la publicación de la Diputada del Congreso de Veracruz Janix Liliana Castro Muñoz, que utilizó expresiones como: #JuicioAExpresidentesYa, #JuicioAExpresidentes, #ImpunidadNo, “JuicioSí”, #NiperdonNiOlvido.

De igual forma, el recurrente aduce que las publicaciones realizadas desde sus cargos públicos por los denunciados resultaron violatorias de los principios de imparcialidad y neutralidad establecidos en la Constitución Federal, ya que en prácticamente todas las publicaciones llaman a votar por la opción del sí y no solo a participar en el proceso democrático de mérito.

El recurrente también señala que el órgano jurisdiccional responsable dejó de considerar que el texto de las publicaciones denunciadas se apartó del objeto materia de la consulta popular, conforme a la rectificación de la pregunta que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al insinuar a quienes va dirigido el mensaje que se trataba de una consulta para “enjuiciar” o “iniciar acciones punitivas” contra los expresidentes.

QUINTA. Estudio de fondo.

1. Método de estudio. Se estudiarán los agravios de manera conjunta, sin que ello le cause perjuicio alguno al actor,¹² en virtud de que lo que interesa es que no se deje sin estudiar y resolver alguno, sin importar el orden en el que se realice su análisis.

¹² Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, disponible para consulta en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



2. Decisión. Esta Sala Superior considera que los agravios¹³ relacionados con la falta de exhaustividad en el análisis de las conductas denunciadas en cuanto a la indebida publicidad del ejercicio democrático de la consulta popular **resultan esencialmente fundados** y, por ello, resulta procedente **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida a efecto de que se emita una nueva en la que se valore adecuadamente tales conductas, conforme a los razonamientos que se exponen a continuación.

3. Marco Jurídico.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución federal en materia política, se modificó el contenido del artículo 35 constitucional para introducir mecanismos de democracia directa, entre estos, la consulta popular.

En lo que interesa, el correspondiente dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de la Reforma de Estado y de Estudios Legislativos, de la Minuta de Proyecto de Decreto, precisó que la figura de la consulta popular puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso, realizadas directamente por grupos de la ciudadanía, para que sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.

Además, se precisó que en la regulación de esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza, siendo responsabilidad del INE, en términos de su organización y realización, en forma íntegra.

¹³ Jurisprudencia 3/2000 de rubro "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR."

En este sentido, la consulta ciudadana representa un instrumento de participación, por el que, mediante un proceso de votación democrático y transparente, se somete a consideración de la ciudadanía, acciones de gobierno que tengan un impacto trascendental.

Lo anterior, en el entendido que, con base en los principios reconocidos, el desarrollo de este mecanismo debe encontrarse libre de influencia y coacción indebida de todo tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de las y los electores, quienes deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo.

En ese contexto, el constituyente permanente ordenó la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, con excepción de:

- Las campañas de información de las autoridades electorales.
- Las relativas a servicios educativos y de salud, y
- Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Así, resulta aplicable, en la medida que interpreta excepciones similares en el caso de propaganda gubernamental durante procesos electorales, la jurisprudencia 18/2011, de rubro “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.”

En dicho criterio jurisprudencial, la Sala Superior sostuvo que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y, en consecuencia, los supuestos de excepción deben cumplir con los principios de equidad e imparcialidad, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.



En ese sentido, se tiene que el artículo 35, fracción VIII, numeral 4o. de la Constitución, establece que el INE tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del numeral 1o. de la presente fracción¹⁴, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. También prevé que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre las consultas populares.

Asimismo, señala que el INE promoverá la participación de la ciudadanía en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de éstas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión sobre las consultas populares.

Ahora bien, de conformidad al artículo 35 de la Ley de Consulta, se establece que el INE es responsable del ejercicio de la función estatal de la organización y desarrollo de las consultas populares y de llevar a cabo la promoción del voto, por lo que de conformidad con los artículos 37 a 40 de dicha legislación se establecen las atribuciones del INE en relación con la consulta popular, tales como: a) la organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados; b) La difusión por los medios que determine; c) la ubicación, conformación e integración de las casillas; d) la jornada; e) el escrutinio y cómputo; f) la declaración de validez de los resultados.

¹⁴ "Artículo 35. ...
VIII. ...

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: ...

c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

Con excepción de las hipótesis previstas en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;"

Para el caso de la difusión de la consulta, el artículo 40 del ordenamiento en cita prevé que, durante la campaña de difusión, el INE promoverá la participación de la ciudadanía a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral. La promoción deberá ser imparcial, y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la consulta popular.

En el mismo sentido, el artículo 41 dispone que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la consulta popular. El INE ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.

El artículo 42, por su parte, señala que durante los tres días naturales anteriores a la jornada de consulta y hasta el cierre oficial de las casillas, queda prohibida la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tenga por objeto dar a conocer las preferencias de la ciudadanía o cualquier otro acto de difusión.

Finalmente, el artículo 21 de los Lineamientos del INE, establece que la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica de dicho instituto, propondrá a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, un proyecto para una Campaña de difusión de la consulta popular.

4. Análisis de los conceptos de agravio.

Violación al principio de exhaustividad y falta de estudio sobre la conducta infractora de los servidores públicos.

Como ya se apuntó, la Sala Especializada determinó que las expresiones materia de denuncia no actualizaban la infracción denunciada, porque, en su concepto, no advirtió que se tratara de algún proceder institucional tendente a erigirse en un medio oficial para la difusión de la consulta popular en detrimento de la competencia exclusiva del INE en dicho ámbito, sino de posicionamientos concretos cuyo conocimiento alienta el debate de cara a la participación ciudadana.



Las expresiones son las atribuidas a: Janix Liliana Castro Muñoz (Diputada del Congreso de Veracruz); Sergio Pérez Flores (Senador de la República); Itzel Viridiana Pelagio Gómez (asesora legislativa del Senador Sergio Pérez Flores); Félix Salgado Macedonio (Senador de la República); y Jenaro Villamil Rodríguez (Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano)¹⁵. Al respecto, esta Sala Superior advierte que tal y como esencialmente aduce el actor, la responsable omitió la valoración de las conductas denunciadas llevadas a cabo por servidores públicos, ya que de manera general y obviando el análisis de cada una de las publicaciones denunciadas se limitó a afirmar respecto de la totalidad de ellas que:

“de las publicaciones realizadas por las referidas personas del servicio público se desprende que ponen en contexto la naturaleza del ejercicio democrático, revelando las opiniones o concepciones que las y los autores de las publicaciones tenían sobre el ejercicio, como el fortalecimiento de la democracia, la verdad y la justicia o las referencias sobre el contexto de la pregunta, como “juicio a expresidentes”, “juicio sí, impunidad no” y “ni perdón ni olvido”¹⁶.

Como se aprecia, la responsable se limitó a señalar solo algunas frases de las denunciadas a manera de ejemplo, pero sin referir en qué publicaciones se realizaron o el contexto de las mismas y si éstas se llevaron a cabo de manera conjunta con expresiones que hacían referencia a la consulta popular a realizarse y si éstas respetaban o no el principio de imparcialidad exigido a las personas del servicio público, sino que de manera subjetiva y dogmática la Sala responsable asumió que dichas frases únicamente se referían a opiniones o concepciones que las y los autores de las publicaciones tenían sobre el ejercicio, como el fortalecimiento de la democracia, la verdad y la justicia o las referencias sobre el contexto de la pregunta, sin que se especifique quién o cuáles de las personas denunciadas sostienen dichas opiniones ni en dónde se expresaron las concepciones referidas.

¹⁵ Mismas que fueron reproducidas en el apartado de resumen de la resolución impugnada.

¹⁶ Véase foja 69 de la resolución impugnada.

De igual forma, se aprecia que la responsable refiere que, a su parecer, la única limitante que existe dirigida a las personas o entes distintos al INE es la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir la consulta popular, lo cual resulta inexacto.

Lo anterior en virtud de que el artículo 35 constitucional, en su fracción VIII, numeral 4º, segundo párrafo,¹⁷ de manera expresa establece que la promoción de la participación de los ciudadanos en consultas populares está cargo de una única instancia, siendo ésta el INE; de ahí que se excluya la posibilidad de que cualquier otra autoridad o instancia la lleve a cabo, y de realizarse, sea contraria al texto constitucional.

De igual manera, en el tercer párrafo¹⁸ del referido ordenamiento constitucional se establece la limitante para que ninguna otra persona física o moral, de manera alguna pueda contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir la opinión de los ciudadanos en las consultas populares.

Además de las referidas restricciones, el ordenamiento en cita, en su cuarto párrafo, ordena la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido entre la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, con excepción de aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

De ahí lo inexacto de la afirmación de la responsable en cuanto a que la *“única limitante que existe a las personas o entes distintos al INE”* es la señalada en el mencionado párrafo tercero del numeral 4º citado, porque como se ha evidenciado, en dicho numeral existen cuando menos tres diferentes limitantes a entes diferentes al INE, a saber: a) la de realizar

¹⁷ 4º. ...

El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos.”

¹⁸ 4º. ...

...

“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 sobre las consultas populares.”



promoción de las consultas; b) la de contratar tiempos de radio y televisión para influir en la opinión de los ciudadanos y c) la emisión de propaganda gubernamental, con la excepción de aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En tal sentido, resultaba necesario para cumplir con la exigencia de un estudio exhaustivo¹⁹ de los planteamientos de los denunciantes por parte de la responsable, que se analizará si en cada una de las publicaciones denunciadas se vulneró en específico la limitante de promover el ejercicio de consulta por un ente distinto al INE, en particular por servidoras y servidores y públicos, que fue el principal aspecto objeto de denuncia, esto es, si existió o no promoción indebida de la referida consulta, es decir, si en esas publicaciones alguna de las personas adscritas al servicio público llevó a cabo la promoción del referido ejercicio democrático de consulta, ya sea de manera expresa o bien haciendo referencia a su contenido, personas involucradas, fecha de realización o alguna otra forma en que pudiera interpretarse que se llevaba a cabo promoción del mismo, invadiendo la atribución reservada al INE o bien faltando a su deber de imparcialidad.

Cabe precisar que en el caso que nos ocupa, de manera alguna se trata de “ampliar el espectro de la competencia exclusiva del INE para su difusión [de la consulta popular] de manera que se releguen los espacios para el debate a un ámbito residual” como lo expresa la responsable, sino que se trata de garantizar que los servidores públicos ciñan su actuar a lo dispuesto en la Constitución Federal, observado de manera puntual las prohibiciones y limitantes que el propio ordenamiento establece.

En tal sentido, se comparte lo expresado por la responsable en cuanto a que la autoridad jurisdiccional está obligada a analizar el contenido de los mensajes que se le presentan y valorarlos conforme al caso concreto, de manera que no existe una vía de identificación que en todos los casos lleve a calificar como válida o no una determinada expresión o mensaje que verse

¹⁹ Véase la Jurisprudencia 12/2001 de rubro “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.”

sobre la materia de una consulta popular, lo cual, en concepto de esta Sala Superior, deberá realizarse a partir del análisis individual de cada una de las publicaciones denunciadas y del contexto en que se realizaron a efecto de verificar su apego a lo dispuesto en la Constitución Federal y las leyes.

Conforme lo anterior, lo procedente en el caso concreto es revocar la resolución impugnada exclusivamente en lo que fue materia de impugnación, a efecto de que la responsable emita una nueva en la que lleve a cabo un análisis exhaustivo de las publicaciones y acciones denunciadas, es decir, verificando si existió o no la vulneración de alguna de las limitantes establecidas a nivel constitucional para la promoción del ejercicio de consulta popular, y quedando en sus términos el resto de la resolución que fue motivo de controversia, esto es, lo relativo a inexistencia de las infracciones denunciadas, consistentes en la presunta vulneración a las normas sobre promoción al voto y difusión de la consulta popular, atribuibles a MORENA; titulares de entes públicos y demás particulares, que pudieron incidir en el desarrollo de la consulta popular y en la emisión del voto por parte de las y los electores.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se aprueba el siguiente:

RESOLUTIVO

Único. Se **revoca** la resolución controvertida, en la materia que fue objeto de controversia y para los efectos señalados en la presente ejecutoria.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resuelven 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 Indalfer Infante Gonzales.



El Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe que la presente resolución 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 QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, 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, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-710/2022

1. Con el debido respeto, no comparto la determinación adoptada por la mayoría en el sentido de revocar la sentencia impugnada, pues a mi juicio, debió confirmarse, dado que, la Sala Regional Especializada estudió de manera exhaustiva el contenido de la totalidad de los mensajes objeto de queja, a partir de lo cual concluyó que se realizaron en ejercicio del derecho de libertad de expresión de quienes los emitieron. Además de que –como lo consideró la Sala Especializada responsable– no hay elementos de ilicitud en las conductas denunciadas, al no advertirse que exista un parámetro de sistematicidad que permita asumir que los mensajes materia de análisis configuran una estrategia institucional paralela para efecto de generar una promoción de la consulta popular que implique un actuar indebido de servidores públicos.

A. Consideraciones de la sentencia

2. En la sentencia se consideraron fundados los agravios relacionados con la falta de exhaustividad en el análisis de las conductas atribuidas a diversas personas servidoras públicas, al estimar que la responsable se limitó a señalar, de manera subjetiva y dogmática, que las frases contenidas en los mensajes únicamente se referían a opiniones o concepciones de sus autores respecto de la consulta popular u otros temas vinculados, aunado a que consideró que la única limitante que existe dirigida a las personas o entes distintos al Instituto Nacional Electoral es la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir la consulta popular.
3. De acuerdo con la posición mayoritaria, este último criterio es inexacto, en virtud de que del artículo 35 constitucional, se derivan al menos tres diferentes limitantes a entes distintos al Instituto Nacional Electoral, a saber:



- a) la de realizar promoción de las consultas; b) la de contratar tiempos de radio y televisión para influir en la opinión de la ciudadanía y c) la emisión de propaganda gubernamental, con la excepción de aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
4. Con base en lo anterior, en la sentencia se considera procedente revocar la resolución impugnada para el efecto de que la responsable analice si en cada una de las publicaciones denunciadas se vulneró en específico la limitante de promover el ejercicio de consulta por un ente distinto al Instituto Nacional Electoral, en particular por servidoras y servidores públicos, esto es, si existió o no promoción indebida de la referida consulta, ya sea de manera expresa o de alguna otra forma en que pudiera interpretarse que se llevaba a cabo un ejercicio de promoción, invadiendo la atribución reservada al Instituto Nacional Electoral o bien faltando a su deber de imparcialidad.

2. Aspectos de disenso

5. No comparto las consideraciones de la sentencia y estimo necesario precisar dos cuestiones. La primera, que, contrariamente a lo que hace valer el promovente, la sentencia impugnada cumplió con el principio de exhaustividad. La segunda, que no todo debate o posicionamiento en redes sociales por ciudadanos o personas que ejercen un cargo público es equiparable a propaganda o difusión institucional, aunque manifiesten una posición relacionada con el sentido de una votación en el marco de una consulta popular.
6. Sobre el primer aspecto, el actor en sus agravios expone que la Sala responsable no fue exhaustiva en el análisis de las conductas infractoras y sus consecuencias, pues resultan violatorias de los principios de imparcialidad y neutralidad establecidos en la Constitución Federal, dado que contienen expresiones que claramente llaman a votar por el sí y no solo a participar en el proceso de la consulta popular.

7. Asimismo, señala que en el caso de la publicación realizada por Sergio Pérez Flores (senador de la República) e Itzel Viridiana Pelagio Gómez (asesora legislativa del senador Sergio Pérez Flores) se aprecia una lona con el texto siguiente: "POR LA VERDAD Y LA JUSTICIA" "EN LA CONSULTA VOTA SÍ" "ESTE 1° DE AGOSTO DE 2021" "#JuicioSíImpunidadNo", lo cual implica no solo promocionar el ejercicio democrático, sino un claro llamamiento al voto de la ciudadanía en un sentido desde sus cargos públicos.

8. De igual manera, el actor asevera que la responsable dejó de considerar que el texto de las publicaciones se aparta del objeto y materia de la consulta popular, al insinuar que tiene por objeto "enjuiciar" o "iniciar acciones punitivas" contra los expresidentes, pues realizó un estudio limitado de los alcances de la legislación en cuanto al impacto de las conductas denunciadas, pues se limitó a adoptar un criterio rígido respecto a que no constituye una infracción si la propaganda no fue contratada y, por ende, difundida a través de radio o la televisión, aunado a que dejó de estudiar la calidad de servidores públicos de quienes realizaron las infracciones denunciadas.

9. Considero que no asiste razón al actor, porque de la sentencia combatida se aprecia que la Sala responsable, con base en los artículos 35, fracción VIII, numeral 1°, inciso c), de la Constitución Federal, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 35 a 42 de la Ley de Consulta, 21 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral y la revisión de constitucionalidad de consulta popular 1/2020, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció las siguientes premisas:
 - a) El Instituto Nacional Electoral tiene competencia exclusiva para promover y difundir la consulta popular entre la ciudadanía a efecto de que esté debidamente informada y permita la reflexión y discusión de su objeto,



por lo que utilizará, entre otros medios, los tiempos en radio y televisión que le corresponden, lo cual se hará de manera imparcial.

b) Existen prohibiciones expresas para cualquier persona física o moral, consistentes tanto en contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las personas sobre las consultas populares, como en difundir o publicar encuestas sobre preferencias ciudadanas, tres días antes de la jornada y hasta el cierre oficial de las casillas.

c) El Instituto Nacional Electoral tiene un deber de imparcialidad respecto a la promoción que se realice a la consulta popular, de manera que su difusión no puede estar dirigida a influir en las preferencias. Es por ello que, salvo el Instituto Nacional Electoral, ninguna otra instancia o autoridad tiene a su cargo la difusión oficial de la consulta popular.

d) Los demás entes públicos, privados, la ciudadanía y los partidos políticos pueden participar en la discusión de la consulta popular, pero no erigirse en mecanismos oficiales para su difusión en radio y televisión, puesto que dicha competencia es exclusiva del Instituto Nacional Electoral.

10. Asimismo, la Sala responsable señaló que existía una distinción vital en las posibilidades de comunicación en torno a los ejercicios de consulta popular, por lo que hace a la difusión y la discusión del contenido o materia de lo que se consulta.
11. En esa medida, consideró que, conforme a las disposiciones constitucionales y legales, la difusión de la consulta popular para promover la participación de la ciudadanía se encuentra asignada en exclusiva al Instituto Nacional Electoral, la cual debe ser imparcial y enfocarse a generar la discusión informada y la reflexión ciudadana.
12. Por lo que concluyó que la encomienda del Instituto Nacional Electoral para difundir la consulta popular se ciñe a propagarla o divulgarla y tiene como parámetros: a) ser imparcial, b) promover la participación ciudadana, c) el ejercicio del derecho al voto y d) la discusión informada.

13. La Sala responsable, por lo que hace a la discusión de la consulta popular, señaló que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Consulta Popular se advertía que las personas peticionarias de la consulta popular podrían realizar actividades de divulgación mediante la organización y celebración de debates, mesas de discusión u otros eventos similares que tengan por objeto informar a la ciudadanía y, para tal efecto, podían utilizar los medios a su alcance, con las restricciones que la Constitución y las leyes establecieran.
14. Esto es, que se previó que la ciudadanía se allegara de información con el propósito de estar plenamente informada para participar en el tema a dilucidar con la consulta popular, ya que una de las finalidades de la difusión que realiza el Instituto Nacional Electoral es, precisamente, la discusión informada, es decir, que su difusión tiene como consecuencia la discusión y esto, corresponde a todas las personas, de ahí que la discusión del tema sometido a consulta popular es válida en cualquier ámbito porque es uno de los objetivos de la difusión a cargo del Instituto.
15. Además, precisó que el vocablo discutir proviene del latín *discutere* que significa examinar atenta y particularmente una materia y/o contender y alegar razones contra el parecer de alguien.
16. En tal virtud, la responsable concluyó que la discusión del tema sometido a consulta popular implica el análisis y la participación ciudadana, pues, es la consecuencia esperada y, precisamente, una de las finalidades de la reforma en materia política de dos mil doce: la participación en la política de nuestro país.
17. De igual manera, señaló que los derechos que se ejercen con la Consulta Popular son al voto (artículo 35, fracción VIII de la Constitución), así como la libertad de expresión, prensa, opinión, libre difusión de las ideas y acceso a la información pública (artículo 6 de la Constitución), el de asociación y reunión (artículos 9 y 35, fracción III de la Constitución) y participación en la dirección de asuntos públicos (artículo 25 del Pacto Internacional de



Derechos Civiles y Políticos), dado que para materializar el voto en las consultas populares, resulta necesario el tránsito de información libre y veraz, así como la posibilidad de acceder a la misma a través de los mecanismos que la ciudadanía considere idóneos, como puede ser la radio, televisión (por parte del Instituto Nacional Electoral), internet, mesas de discusión, medios impresos, redes sociales, foros de discusión y academia; o reunirse con especialistas en el tema que se somete a consulta popular o con otras personas interesadas en discutir y analizar. De esta forma, todo ello comprende la participación en asuntos públicos.

18. La responsable, una vez que expuso el marco normativo de la consulta popular, en el apartado denominado "Publicaciones realizadas en redes sociales por personas del servicio público" procedió al análisis, entre otras, de las publicaciones denunciadas por el aquí actor, realizadas en la red social de Twitter por personas del servicio público, como son:
19. Janix Liliana Castro Muñoz (diputada del congreso de Veracruz), quien realizó la publicación: "Seguimos Haciendo Historia. Ayer nos visitó En nuestro municipio de CD. ISLA nuestro Dirigente Estatal EL Lic. Esteban Ramírez Zepeda. #JuicioAExpresidentesYa #JuicioAExpresidentes" #ImpunidadNo" "JuicioSi" "#NiPerdonNiOlvido".
20. Sergio Pérez Flores (senador de la República) e Itzel Viridiana Pelagio Gómez (asesora legislativa del senador Sergio Pérez Flores) quienes realizaron la publicación: "Mi reconocimiento al Presidente Municipal de Tlaquiltenango, Carlos Franco y a las y los jóvenes por la brigada informativa acerca de la #ConsultaPopular". Este domingo, salgamos a votar y fortalezcamos la democracia de nuestro país. #JuicioAExpresidentesYa, #JuicioSiImpunidadNo. De la que además se aprecia una lona con el texto siguiente: "POR LA VERDAD Y LA JUSTICIA" "EN LA CONSULTA VOTA SÍ" "ESTE 1° DE AGOSTO DE 2021" "#JuicioSiImpunidadNo".

21. Jenaro Villamil Rodríguez (presidente del Sistema Público de radiodifusión del Estado Mexicano), quien realizó diversas publicaciones con las frases: #JuicioSiImpunidadNo. En las calles de la Ciudad de México se observan estos anuncios Participa en la #ConsultaPopular2021 este domingo 1 de agosto. #ConsultaPopular2021. En #Cholula, Puebla y en Tlaxcala capital están convocando a la consulta y al #JuicioAExPresidentes. #ConsultaPopular2021. En las calles de la Ciudad de México, frente a restaurantes, tortillerías, panaderías y varios rincones la demanda ciudadana es #JuicioAExPresidentes.
22. Félix Salgado Macedonio (Senador), quien, del acta circunstanciada de 30 de julio de 2021, se aprecia que hizo la siguiente publicación: "En el asta bandera en Acapulco con mi amigo y hermano, líder nacional Mario Delgado Carillo, la presidenta electa Abelina López Rodríguez promoviendo la consulta ciudadana del 1 de agosto".
23. Al respecto, la Sala responsable consideró que de esas publicaciones se advertía que las referidas personas del servicio público ponen en contexto la naturaleza del ejercicio democrático, revelando las opiniones o concepciones que las y los autores de las publicaciones tenían sobre el ejercicio, como el fortalecimiento de la democracia, la verdad y la justicia o las referencias sobre el contexto de la pregunta, como "juicio a ex presidentes", "juicio sí, impunidad no" y "ni perdón ni olvido".
24. Además, de que tomando en consideración que la única limitante que existe a las personas o entes distintos al Instituto Nacional Electoral es la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir la consulta popular, actividad que está reservada al Instituto Nacional Electoral, y que las normas aplicables no hacen distinción respecto a qué personas están destinadas las limitantes, se debe incluir a las personas del servicio público.
25. De igual manera, señaló que el análisis sobre los mensajes relacionados con la materia de la consulta popular se debe dar en una clave interpretativa proclive a maximizar la discusión respecto del tema y no en ampliar el



espectro de la competencia exclusiva del Instituto para su difusión de manera que se releguen los espacios para el debate a un ámbito residual.

26. Asimismo, precisó que lo anterior, no implica vaciar de contenido a la competencia de la autoridad administrativa para difundir la consulta, pero sí impone una regla de análisis por la que se debe propiciar la propagación de mensajes relacionados con dicho ejercicio ciudadano, a fin de garantizar en la mayor medida el intercambio de posturas respecto de esta y, con ello, la emisión de una opinión informada el día de la jornada de participación ciudadana.
27. Con base en lo expuesto, determinó que las expresiones precitadas no actualizan la infracción denunciada, puesto que no se advierte que se trate de algún proceder institucional tendente a erigirse en un medio oficial para la difusión de la consulta popular en detrimento de la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral en dicho ámbito, sino de posicionamientos concretos cuyo conocimiento alienta el debate de cara a la participación ciudadana.
28. Así, consideró que las publicaciones denunciadas únicamente buscan generar un debate y reflejan un punto de vista sobre los alcances del referido ejercicio democrático, por lo que no constituyen un ejercicio de influencia o promoción oficial del mismo, por lo que es inexistente la infracción que se les imputa.
29. En mérito de lo anterior, considero que la responsable sí fue exhaustiva en el análisis de los mensajes de forma individual, pues describió el contenido de cada uno de ellos, precisó las expresiones que consideró relevantes y señaló el medio de difusión y las personas emisoras, a partir de lo cual concluyó que se trataba de expresiones que constituían opiniones o concepciones de los denunciados, respecto de la consulta popular.
30. Además de que estableció que la única limitante que existe para las personas o entes distintos al Instituto Nacional Electoral es la contratación

de tiempos en radio y televisión para difundir la consulta popular; además de que consideró no se advertía que se tratara de algún proceder institucional tendente a erigirse en un medio oficial para la difusión de la consulta popular en detrimento de la competencia exclusiva del citado instituto, sino de posicionamientos concretos cuyo conocimiento alienta el debate de cara a la participación ciudadana, por lo que las publicaciones en análisis únicamente buscan generar un debate y reflejan un punto de vista sobre los alcances de la consulta ciudadana, no constituyen un ejercicio de influencia o promoción oficial del mismo.

31. Por lo anterior, a mi juicio, la Sala responsable llevó a cabo un análisis exhaustivo de las publicaciones denunciadas, a fin de determinar si vulneraron o no alguna de las limitantes establecidas a nivel constitucional para la promoción del ejercicio de consulta popular y, en esa medida, considero que debieron calificarse como infundados los argumentos planteados por el actor.
32. Por otra parte, considero que, en general, en una sociedad democrática debe motivarse el debate y la deliberación sobre los temas de interés general y, por ende, las cuestiones vinculadas con los temas a tratar en una consulta pública no pueden restringirse, sino sólo de manera excepcional.
33. El solo hecho de que se trate de funcionarios o funcionarias quienes realizan manifestaciones de apoyo en el sentido de una respuesta a la pregunta que se formula en dichos ejercicios democráticos, no debe equipararse con una posición institucional o a una propaganda oficial que implique el destino de recursos públicos o que vulnere los principios de neutralidad o imparcialidad, así como tampoco que atente contra la equidad, la libertad o la legalidad de la consulta.
34. En mi concepto, existe un claro consenso de que el debate sobre cuestiones de interés general debe maximizarse y, por tanto, la interpretación de cualquier norma que limite la expresión en un contexto democrático debe ser estricta.



35. En consecuencia, el contenido del artículo 35 constitucional relacionado con la restricción para promover los ejercicios de consulta popular, debe interpretarse de manera tal que resulte, en principio, en una norma efectiva que persiga su finalidad constitucional; esto es, que se garantice la imparcialidad y la neutralidad de la difusión y promoción de las consultas por un órgano imparcial como es el Instituto Nacional Electoral, a fin de no desvirtuar el ejercicio ciudadano, tal como lo consideró también la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
36. Lo relevante, en este sentido, es que se garantice la libertad de la ciudadanía para la emisión de su voto, sin influencia o coacción indebida de cualquier tipo. Es por ello que la Constitución dispone la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, con claras excepciones, como son las campañas de información de las autoridades electorales; las relativas a servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
37. No obstante, ello no supone que todo mensaje expresado en redes sociales por personas que ejercen un cargo público se deba considerar una propaganda gubernamental en sentido estricto para efecto de su prohibición. Tampoco resultan equiparables en todos sus extremos los criterios relacionados con la restricción de tal propaganda durante las campañas electorales en procesos electorales, pues, en estos ejercicios, a diferencia de las consultas, existe una competición de diversas fuerzas políticas por el voto de la ciudadanía y un interés en que se garantice la equidad en la contienda sin intervenciones indebidas de los servidores públicos que puedan influir en las preferencias electorales.
38. En los ejercicios de democracia participativa y directa como son las consultas populares si bien existen restricciones, tales como que corresponde al Instituto Nacional Electoral su difusión y promoción, o la que

prevé que 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 la ciudadanía sobre las consultas populares, estas limitantes deben interpretarse en sentido estricto y no estableciendo una prohibición general respecto de cualquier tipo de discusión o debate en cualquier medio de comunicación.

39. Esto es, la limitación de que la difusión se realice de manera imparcial por el Instituto Nacional Electoral y que no debe estar de ninguna manera dirigida a influir en las preferencias, no implica a otros sujetos, en particular, a la ciudadanía en general, pero tampoco a las personas funcionarias en lo individual cuando manifiestan su opinión en redes sociales, siempre que no se trate de medios institucionales de comunicación o de una deliberada acción sistemática de defraudación de la normativa electoral.
40. Así, considero que la única prohibición general se relaciona con que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión sobre las consultas populares, pues esta propaganda corresponde exclusivamente al Instituto Nacional Electoral.
41. Lo anterior se corresponde con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Consulta el cual establece que, durante la campaña de difusión, el Instituto Nacional Electoral promoverá la participación de la ciudadanía a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral. La promoción deberá ser imparcial, y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la consulta popular. Lo mismo que con lo dispuesto en el artículo 41 el cual refiere que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la consulta popular y lo señalado en el artículo 42 del mismo ordenamiento, en el sentido de que durante los tres días naturales anteriores a la jornada de consulta y hasta el cierre oficial de las casillas, queda prohibida la



publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tenga por objeto dar a conocer las preferencias de la ciudadanía o cualquier otro acto de difusión.

42. La interpretación sistemática, armónica y teleológica de las disposiciones aludidas me llevan a considerar que las restricciones a la propaganda de las consultas populares se vinculan con la restricción para difundirla en radio y televisión, así como con la prohibición para publicar o difundir encuestas en los tres días previos al ejercicio democrático.
43. Esto es, no todo mensaje alusivo a la consulta emitido por personas físicas o morales, o incluso por funcionarios en medios distintos a la radio y televisión está prohibido. Por el contrario, considero que, tratándose de ejercicios democráticos, el derecho a la información y la libertad de expresión deben maximizarse para efecto de propiciar la mayor deliberación del ejercicio consultivo.
44. Esto es, solo se debe prohibir la propaganda institucional u oficial sin que ello impida a los servidores públicos opinar y participar en el debate público sobre aspectos vinculados a la consulta popular, pues se trata de un ejercicio en el cual la ciudadanía incluso tiene un legítimo interés en escuchar lo que los funcionarios tengan que comentar sobre la consulta, lo mismo que la posición de quienes se oponen al ejercicio o se decantan por algunas de las opciones de respuesta.
45. En este sentido, todas y todos los mexicanos pueden considerarse como beneficiados o perjudicados por los resultados de la consulta y, en consecuencia, tienen derecho a expresarse dentro de los márgenes ya expuestos.
46. Es por ello que la propaganda no debe confundirse con la libre discusión o deliberación de posturas en favor o en contra de determinada respuesta a la pregunta sometida a consulta popular; el debate puede hacerse por diferentes medios distintos a la radio y televisión, particularmente en el ámbito de las redes sociales, en los que el uso de indicadores, como

hashtags, por ejemplo, no implica necesariamente una propaganda institucional u oficial que deba prohibirse.

47. En mi concepto, lo que debe garantizarse es que se trate de un ejercicio informado que respete la voluntad ciudadana y la libre expresión del voto. Esto es, que la consulta, en tanto configura un ejercicio de participación directa de la ciudadanía requiere, para ser un ejercicio efectivo e informado, del mayor debate entre la ciudadanía.
48. Por lo expuesto, coincido con la Sala responsable respecto a la distinción entre difundir y discutir o debatir, como formas de procesos de comunicación en torno a los ejercicios de consulta popular. La difusión institucional está a cargo exclusivamente del Instituto Nacional Electoral, pero la discusión y la deliberación está abierta a toda la ciudadanía, por lo que resulta indispensable el mayor tránsito de información libre y veraz, así como la posibilidad de acceder a la misma a través de los mecanismos que la ciudadanía considere idóneos.
49. Lo relevante es –como lo indica la sentencia impugnada– que los entes públicos, privados, la ciudadanía y los partidos políticos pueden participar en la discusión de la consulta popular, pero no erigirse en mecanismos oficiales para su difusión en radio y televisión, puesto que dicha competencia es exclusiva del Instituto Nacional Electoral.
50. Tales razones fundamentan el sentido de mi voto particular.

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.