



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SRE-PSC-171/2022.

PARTES PROMOVENTES: Federico Döring Casar y otros.

PARTES INVOLUCRADAS: MORENA y otras.

MAGISTRADA: Gabriela Villafuerte Coello.

SECRETARIO: Emmanuel Montiel Vázquez.

COLABORARON: María del Rosario Laparra Chacón y Miguel Ángel Román Piñeyro.

Ciudad de México, a veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós¹.

La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación² en cumplimiento al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-710/2022, dicta la siguiente **SENTENCIA:**

ANTECEDENTES

I. Consulta popular

1. **1. Convocatoria y día de la jornada.** El 28 de octubre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular*"³, a través de la cual el Congreso General llamó a la ciudadanía mexicana a emitir su opinión en el proceso de consulta popular; misma que se realizó el 1 de agosto de 2021.
2. **2. Aprobación del cómputo total, declaratoria de resultados y determinación del porcentaje de participación ciudadana de la Consulta Popular.** El mismo día de la jornada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el cómputo de votos, declaró los resultados y determinó el porcentaje de participación ciudadana⁴.

¹ Las fechas que se mencionen corresponden al 2022, salvo manifestación expresa en contrario.

² En adelante Sala Especializada.

³ Visible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603705&fecha=28/10/2020

⁴ Acuerdo INE/CG1422/2021. Visible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/122454>



II. Trámite del Procedimiento Especial Sancionador

3. **1. Primera denuncia.** El 30 de julio de 2021, el Partido Acción Nacional (PAN) denunció a MORENA, a Mario Martín Delgado Carrillo, a la jefa de gobierno y a las personas titulares del Sistema de Transporte Colectivo Metro y Metrobús, todas, de la Ciudad de México, y a quienes resultaran responsables, por la supuesta difusión y despliegue de una campaña publicitaria de la consulta popular, a través de espectaculares, pinta de bardas, lonas, volantes, periódicos y redes sociales, entre otros medios.
4. **2. Registro e investigación.** El mismo día, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) de la Secretaría Ejecutiva del INE, registró la queja⁵ y ordenó diversas diligencias de investigación.
5. **3. Segunda denuncia.** El 26 de julio de 2021, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) denunció a MORENA y a Mario Martín Delgado Carrillo, por la difusión en sus redes sociales, así como por la distribución de folletos y pinta de bardas relativa a una campaña publicitaria de la consulta popular que a su decir confunde a la ciudadanía.
6. **4. Registro y atracción de constancias.** La UTCE registró esta queja⁶ y determinó atraer las constancias relativas a un ejemplar del periódico denominado “Regeneración”, así como respecto a los hechos de la cuenta *Twitter* de Mario Delgado⁷.
7. **5. Tercera denuncia.** El 31 de julio de 2021, Federico Döring Casar, presentó queja en contra de quienes resultaran responsables por la difusión de la consulta popular, a través de anuncios espectaculares en diversos puntos de la Ciudad de México y en las instalaciones del Sistema Colectivo Metro.
8. **6. Registro y acumulación.** En la misma fecha, la UTCE registró la denuncia⁸ y, como los hechos que se denunciaron guardan relación con los que motivaron la primera queja, ordenó la acumulación de estas.

⁵ Con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/329/2021.

⁶ Con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/318/2021

⁷ Expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/316/2021

⁸ Con la clave UT/SCG/PE/FDC/CG/331/2021.



9. **7. Escisión.** El 3 de agosto de 2021, la autoridad investigadora escindió 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”, para que se conocieran en diversos procedimientos especiales sancionadores⁹ y así evitar la emisión de resoluciones contradictorias; por lo que no serán materia de estudio en este procedimiento.
10. **8. Atracción de constancias.** El 4 de agosto de 2021, la UTCE escindió del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/318/2021 los hechos que se relacionaban con la difusión de la consulta popular en bardas, por lo que se atrajeron las constancias para que formaran parte de este expediente.
11. De la misma manera, el 1 de septiembre de 2021 la autoridad investigadora también ordenó atraer las constancias del cuaderno de antecedentes UT/SCG/CA/349/2021, al tener relación con los hechos.
12. **9. Admisión y medidas cautelares.** El 1 de septiembre de 2021, la autoridad investigadora admitió las quejas y declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas al considerar que se trataba de actos consumados e irreparables.
13. **8. Primer emplazamiento y audiencia.** El 14 de septiembre de 2021, la UTCE emplazó a las partes involucradas a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se realizó el 29 siguiente.
14. **9. Juicio Electoral.** El 21 de octubre de 2021, esta Sala Especializada aprobó el acuerdo plenario **SRE-JE-133/2021**, para solicitar que se realizaran mayores diligencias y se emplazara a todas las partes involucradas.
15. **10. Segundo emplazamiento y audiencia.** Una vez realizadas las diligencias, la UTCE emplazó a la audiencia de pruebas y alegatos la cual se celebró el 31 de agosto.

⁹ Con las claves UT/SCG/PE/PAN/CG/316/2021 y UT/SCG/PE/FDC/CG/323/2021.



16. **11. Sentencia.** El 29 de septiembre, esta Sala Especializada determinó la inexistencia de las conductas que se denunciaron, entre ellas, a diversas personas del servicio público.
17. **12. Medio de impugnación.** Inconforme con esta decisión, Federico Döring Casar interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP) ante la Sala Superior, que se turnó y radicó con la clave SUP-REP-710/2022.
18. **13. Resolución del REP.** El 16 de noviembre, la superioridad revocó la determinación de esta Sala Especializada, exclusivamente, sobre diversas publicaciones de 5 personas del servicio público:

[...]

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

[...]

III. Trámite ante la Sala Especializada

19. **1. Notificación del REP.** En su oportunidad, se recibió la notificación de la sentencia de Sala Superior que revocó el procedimiento SRE-PSC-171/2022, misma que se remitió a la ponencia de la magistrada Gabriela Villafuerte Coello, para cumplir lo que ordenó la superioridad.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Facultad para conocer

20. Esta Sala Especializada es competente (tiene facultad) para resolver el procedimiento especial sancionador, toda vez que, vía cumplimiento de una sentencia de la Sala Superior, se debe de analizar las publicaciones que realizaron 5 personas del servicio público en la consulta popular de 2021¹⁰.

¹⁰ Con fundamento en los artículos 35, fracción VIII, numerales 4o y 7o; 99, párrafo cuarto, fracciones IX y X, de la constitución federal; 166, fracción III, inciso h), 173, 176, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 470, 475 y 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE); 3 y 41, último párrafo, de la Ley Federal de Consulta Popular.



SEGUNDA. Sentencia de Sala Superior

21. Al ocuparse de los planteamientos de Federico Döring Casar que se relacionaban con la falta de exhaustividad en el análisis sobre una indebida difusión de la consulta popular por parte de personas del servicio público, la Sala Superior determinó que el reclamo era **fundado** y suficiente para **revocar** la sentencia (exclusivamente por lo que hace a conductas de 5 funcionarias y funcionarios públicos), dijo:

[...]

*“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).** 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 ...***

[...]

*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.***

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.

[...]

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 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.

[...]

22. A partir de estas consideraciones, la superioridad nos marcó esta directriz para apreciar el caso:

[...]

*“En tal sentido, resultaba necesario para cumplir con la exigencia de un estudio exhaustivo de los planteamientos de los denunciantes por parte de la responsable, **que se analizara 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 las 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.***

[...]

*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 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.***

[...]

23. Finalmente, el efecto de la sentencia a cumplir es:



[...]

“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.”

Lo que se resalta es propio de esta sentencia

TERCERA. Cumplimiento de la sentencia

Marco normativo

24. Para comprender la trascendencia del caso, en primer lugar, es muy importante señalar que la pasada consulta popular fue una nueva forma de participación ciudadana, que requiere conocer su naturaleza y propósito de creación; de frente a los principios que rigen el actuar del servicio público.

→ Consulta popular

25. La **consulta popular**¹¹ nace y se crea con la idea de generar una mayor participación política de la ciudadanía más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritaran un pronunciamiento explícito de ésta, en paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado.
26. Por lo que en 2012 se incorporó a nuestro sistema jurídico la figura de la consulta popular en el artículo 35 fracción VIII de la constitución federal, como un claro mecanismo de democracia directa que en su evolución legislativa permite a la ciudadanía participar de manera más activa y directa en la toma

¹¹ SUP-JDC 5525/2015.



de decisiones propias del ejercicio del poder público¹² sobre temas de importancia.

27. De manera que se trata de un instrumento de participación, en el que mediante un proceso de votación democrático y transparente se somete a consideración de la ciudadanía, acciones de gobierno que tendrían un impacto trascendental nacional o regional, valoración que, de cumplir con los requisitos procesales solicitados, puede llegar a ser vinculante.

→ **Promoción y difusión**

28. Desde las exposiciones de motivos que reformaron el artículo 35 constitucional y la Ley Federal de Consulta Popular, las y los legisladores diseñaron un mecanismo para que el **INE** fuera la **única autoridad que promoviera y difundiera las consultas populares entre la ciudadanía** a efecto de que esté debidamente informada y se permitiera la **reflexión y discusión de su objeto; lo cual se debe de realizar de manera imparcial.**
29. Asimismo, en estos ordenamientos se determinaron 3 prohibiciones: la primera, encaminada a cualquier persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la consulta popular; la segunda, de difundir o publicar encuestas sobre preferencias ciudadanas, tres días antes de la jornada y hasta el cierre oficial de las casillas; y finalmente 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).
30. Desde aquí vemos que el objetivo del texto constitucional y, en consecuencia, del marco legal, es claro al exponer que, en este mecanismo de participación ciudadana, **el deber que tiene el Estado de organizar y conducir el desarrollo del proceso de consulta popular recae en el INE, como una autoridad neutra.**

¹² Se considera esta iniciativa legislativa como parte de la intención de las y los legisladores de privilegiar la voluntad y autonomía ciudadana.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/02/asun_3810325_20190207_1549478913.pdf



31. Esto es así, porque dichas normas encuentran su razón de ser en la naturaleza constitucional de ese organismo público, pues, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, de la constitución federal, la organización de las elecciones es una función del Estado que se realiza a través del INE.
32. Si bien, no se trata del ejercicio del derecho a votar de la ciudadanía para elegir a quienes ocupen los cargos de elección popular, la consulta es un ejercicio democrático que se instrumenta a través del sufragio, creado para impulsar a la gente a que expresen su opinión respecto de determinados asuntos públicos relevantes.
33. Por ello, las y los legisladores encomendaron al INE el deber de incentivar la participación efectiva de la ciudadanía, a través de líneas de actuación cuyo propósito es garantizar que la intervención de las personas se realice de manera genuina, al haber sido debida y objetivamente informada respecto al tema objeto de la consulta.
34. Entonces, **¿cuál es el papel del resto de las autoridades de frente a la consulta popular?**
35. A partir de la naturaleza y propósito de la consulta popular (desde el marco normativo que le da vida), se advierte una **prohibición implícita para que las entidades de gobierno y las personas del servicio público promuevan la consulta popular.**
36. En efecto, si la consulta popular es un instrumento de participación diseñado para incentivar y dar fuerza a la voz autónoma de la ciudadanía¹³, es claro que su desarrollo se debe encontrar libre de injerencias por parte de cualquier autoridad, pues de lo contrario se podría restar eficacia y autenticidad al ejercicio democrático y, en consecuencia, desvirtuar su propósito y resultado. Visión que parte del deber que tienen las autoridades y personas del servicio

¹³ Así se advierte del "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos segunda, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato" y de la "Revisión de la Constitucionalidad de la materia de Consulta Popular 1/2020", emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



público para observar los principios de imparcialidad y neutralidad, previstos en el artículo 134 constitucional.

37. En efecto, las directrices que se establecen en el artículo 35, fracción VIII, apartado 4o, párrafos segundo y tercero, de la constitución federal, deben interpretarse de manera armónica con los principios previstos en el artículo 134 constitucional, que establecen el deber de quienes integran el servicio público de actuar con **imparcialidad y neutralidad** en el uso de los recursos públicos **en todo tiempo o momento**, a fin de mantenerse siempre al margen de los temas que se someten a opinión de la ciudadanía, y no influir en su decisión.
38. El propósito de tales principios no es impedir a las personas que desempeñan una función pública, ejercer sus atribuciones. Exigirles imparcialidad y neutralidad marca la ruta para conformar un sistema en el que se garantice un ejercicio de participación ciudadana que refleje de manera auténtica la voluntad mayoritaria de las personas que participen en él.
39. Entonces, dado este panorama, **la imparcialidad y neutralidad** en la acción comunicativa de los entes gubernamentales y el **deber de cuidado** con el que tienen que actuar las personas del servicio público, en todo momento y en cualquier situación, se extienden a todas las formas de intervención que despliegan; precisamente para que haya certeza por parte de la ciudadanía que no hay inclinación o influencia del poder público a favor o en contra de las decisiones que habrán de tomarse en la consulta popular y así propiciar una democracia libre, independiente, participativa y plena.
40. ***¿Cuál es la obligación prevista en el artículo 134 constitucional, párrafos séptimo y octavo, en torno a las consultas populares?***
41. La respuesta es clara y sencilla: se trata del deber de todas las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno de actuar con imparcialidad y neutralidad en el uso de los recursos públicos que les han sido encomendados, de modo que no afecten la libertad de la ciudadanía para emitir su opinión.



42. Esta obligación, que debe observarse en todo tiempo y en cualquier forma, implica que el funcionariado público se abstenga de influir en el ánimo de la ciudadanía el sentido de las consultas populares. Permitirlo sería desnaturalizar el sentido de la consulta popular y desconocer lo que implica el acto de participar en libertad, como ejercicio democrático.
43. Es por esta razón que en el texto constitucional se prohíbe expresamente la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de la consulta popular.
44. Al tratarse de un mecanismo de participación ciudadana, es deber de las y los juzgadores, analizar con un examen más estricto las posibles irregularidades que se pueden dar durante la promoción y difusión de la consulta, para evitar al máximo, se vicie la voluntad de frente al momento en que las personas ejercen su derecho de participación en este nuevo mecanismo.
45. Por tanto, durante el desarrollo del proceso de la consulta, las prohibiciones o restricciones generales que se enmarcan en el artículo 134 constitucional para las personas del servicio público deben ser cumplidas de forma automática y absoluta. En esa lógica, las y los servidores públicos y órganos gubernamentales deben guardar incondicional silencio, para garantizar el pleno respeto y cumplimiento de las condiciones que permitan el ejercicio libre del voto.

Caso concreto

46. A partir de este panorama normativo, contextual y conceptual, analizaremos la participación de las personas del servicio público en la pasada consulta popular de la manera siguiente: primero, las particularidades de cada publicación y, posteriormente, lo que tienen en común (para evitar repeticiones innecesarias).
47. Las publicaciones son:

→ José Félix Salgado Macedonio¹⁴

Imagen representativa	Contenido
	<p>Félix Salgado Macedonio transmitió en vivo.</p> <p><i>“En el asta bandera en Acapulco con mi amigo y hermano, líder nacional de Mario Delgado Carrillo, la presidenta Electa Abelina López Rodríguez promoviendo la consulta ciudadana del 1 de Agosto”.</i></p> <p>La publicación contiene un video con duración de 34 minutos con 2 segundos¹⁵, de lo que parece ser una reunión.</p> <p>Habla una persona de sexo femenino que expone hechos históricos, y la importancia de participar en la consulta popular para encarcelar a quienes se enriquecieron del dinero del pueblo.</p> <p>En el templete se encuentra presente Ulises, Juárez, líder del Frente de Transportistas en Guerrero, el senador Felix Salgado Macedonio y Mario Delgado, presidente de MORENA.</p> <p>En el minuto 7:06, toma la palabra el senador Felix Salgado Macedonio:</p> <p><i>“Mis queridos y queridas compañeros[as]¹⁶ de Acapulco, estamos muy contentos porque tenemos la presencia de nuestro amigo y hermano líder nacional Mario Delgado, se encuentra aquí con nosotros[as], así como nuestras diputadas federales, locales y nuestra presidenta Abelina López. El propósito de este encuentro es que escuchemos de viva voz el llamado de nuestro dirigente nacional a movilizarnos en toda la República Mexicana, en todo el estado hacer conciencia como lo decía nuestro líder transportista, que la gente sepa por primera vez en la historia que tiene la oportunidad de decidir, se van a llevar a juicio a los cinco expresidentes malandrines, si o no ... se escuchan gritos “sí”, levanten la mano los que dicen que sí, a la cárcel para que paguen por sus crímenes y ratería y se regrese lo que se robaron al pueblo. Entonces es por primera vez esta consulta popular nacional, fíjense nada más la importancia, que tiene, por eso venimos haciendo historia, por eso seguimos cambiando las condiciones de vida del país. Y ahora es nuestra oportunidad histórica, porque es la primera, y luego vendrán más.”</i></p>

¹⁴ Senador de la República, propietario de la página de Facebook <https://www.facebook.com/FelixSalgadoMX> (cuenta autenticada).


¹⁵ Hecho público y notorio, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dada la accesibilidad de la información a través de internet y que el contenido de las cuentas es visible para cualquier persona (salvo las restricciones que su autor establezca). Además, sirve de apoyo la tesis I.3º.C.35 K (10ª.) de rubro: **“PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL”.**

¹⁶ El uso de letras entre [] es para fomentar un lenguaje incluyente.





Imagen representativa	Contenido
	<p>Luego viene también lo de la revocación de mandato. Andrés Manuel se va o se queda, se escucha "se queda"; levanten la mano los que dicen que se queda, se le va a preguntar al pueblo de ahora en adelante, y el pueblo es el que tiene que decidir, nosotros estamos haciendo lo que nos corresponde, porque el INE no está haciendo nada, el INE debería estar promoviendo esta consulta, el INE no está haciendo nada, entonces para qué sirve el INE, se escucha "el INE va a caer", por eso vienen las reformas ahora en septiembre, la reforma eléctrica, de seguridad pública y la reforma electoral. Esto tiene que cambiar, porque debe de cambiar, en la cámara de diputados[as] federales somos mayoría, en los congresos locales, ganamos la mayoría de gubernaturas, y vamos a seguir ganando le guste o no le guste al INE, le guste o no le guste a su patrón Salinas de Gortari, entonces pues la consulta es el primero de agosto y a estarla promoviendo en los barrios, en las colonias, y en todas partes.</p> <p>Concluye minuto 11:09</p> <p>Reinicia en el minuto 19:50.</p> <p>Compañeras, compañeros está clara la indicación, nos vamos a trabajar a nuestros centros de origen a las colonias, a las comunidades, y así frontera, y en todas partes donde se pueda hacer la promoción de la consulta para este primero de agosto. Gracias transportistas, compañeros del volante, gracias a todas y a todos, gracias caletanos, gracias acapulqueños y acapulqueñas, muchísimas gracias y nos vemos pronto. Gracias Puerto Marquez, nos vemos pronto. Nos despedimos de nuestra red social, ahí nos están viendo trescientos mil, como un millón.</p> <p>Concluye en el minuto 21:04.</p>

→ Jenaro Villamil Rodríguez¹⁷


Imagen representativa	Contenido
	<p>Publicación 1:</p> <p>#JuicioSimpunidadNo. En las calles de la Ciudad de México, se observan estos anuncios. #Participa en la ConsultaPopular2021 este domingo 1 de agosto.</p>

¹⁷ Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, propietario de la cuenta <https://twitter.com/jenarovillamil> (cuenta autenticada).



Imagen representativa	Contenido
 <p>Jenaro Villamil @jenarovillamil #ConsultaPopular2021. En #Cholula, Puebla y en Tlaxcala capital están convocando a la consulta y al #JuicioAExpresidentes</p>	<p>Publicación 2:</p> <p>#ConsultaPopular2021. En #Cholula, Puebla y en Tlaxcala capital están convocando a la consulta y al #JuicioAExpresidentes</p>
 <p>Jenaro Villamil @jenarovillamil #ConsultaPopular2021. En las calles de la Ciudad de México, frente a restaurantes, tortillerías, panaderías y varios rincones la demanda ciudadana es #JuicioAExpresidentes</p>	<p>Publicación 3:</p> <p>#ConsultaPopular2021. En las calles de la Ciudad de México frente a restaurantes, tortillerías, panaderías y varios rincones la demanda ciudadana es #JuicioAExpresidentes</p>

→ Janix Liliana Castro Muñoz¹⁸

Imagen representativa	Contenido
 <p>Liliana Castro @Liliana87473200 Seguimos Haciendo Historia , Ayer nos visitó En nuestro municipio de CD. ISLA nuestro Dirigente Estatal El Lic. Esteban Ramírez Zepeta. #JuicioAExpresidentesYa #JuicioAExpresidentes #ImpunidadNo #JuicioSi #NiPerdonNiOlvido</p>	<p>Seguimos Haciendo Historia. Ayer nos visitó En nuestro municipio de CD. ISLA nuestro dirigente estatal El Lic. Esteban Ramírez Zepeta. #JuicioAExpresidentesYa #JuicioAExpresidentes “ImpunidadNo” “JuicioSi #NiPerdonNiOlvido</p>

→ Sergio Pérez Flores¹⁹

Imagen representativa	Contenido
 <p>Sergio Pérez Flores @SenSergioPerez · 28 Jul. 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</p>	<p>Mi reconocimiento al presidente municipal de Tlaquiltenango, Carlos Franco, y a las y los jóvenes por la brigada informativa a cerca de la #ConsultaPopular. Este domingo, salgamos a votar y fortalezcamos la democracia de nuestro país. #JuicioAExpresidentesYa #JuicioSiImpunidadNo</p>

¹⁸ Diputada del congreso de Veracruz, propietaria de la cuenta <https://twitter.com/Lilicast>

¹⁹ Senador de la República, titular de la cuenta <https://twitter.com/SenSergioPerez>



48. Del análisis de cada publicación, vemos:

- **Félix Salgado Macedonio** señaló que se encontraba en un evento “promoviendo la consulta ciudadana...”. Durante su participación realizó manifestaciones explícitas e *inequívocas*²⁰ para solicitar a la ciudadanía participar y así tener la oportunidad (según su visión) de llevar a juicio a 5 expresidentes.
- Respecto a las publicaciones de **Jenaro Villamil Rodríguez**, se observa que en la “*publicación 1*” invitó explícitamente a participar en la consulta popular “**#Participa en la ConsultaPopular2021**”. Además, en las 3 publicaciones acompañó los *hashtags* **#JuicioSImpunidadNo** y **#JuicioAExpresidentes**.
- **Sergio Pérez Flores**, reconoció a diversas personas por realizar una brigada informativa sobre la consulta popular e invitó a votar para fortalecer la democracia: “*Este domingo, salgamos a votar y fortalezcamos la democracia de nuestro país*”. Su publicación la acompañó de los *hashtags* **#JuicioAExpresidentesYa** y **#JuicioSImpunidadNo**.
- **Janix Liliana Castro Muñoz**, informó de la visita de un dirigente partidista local e hizo referencia a lo que considero era la naturaleza de la pregunta de la consulta popular con los *hashtags* **#JuicioAExpresidentesYa** **#JuicioAExpresidentes** “**ImpunidadNo**” “**JuicioSi**” y **#NiPerdonNiOlvido**.

49. ¿Qué aspectos tienen en común?

- Las publicaciones de las 4 personas del servicio público se realizaron en **julio de 2021**; esto es, durante la **convocatoria**²¹ de la consulta popular (**contexto**).

²⁰ Esto es, se tratan de expresiones que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad revelan que existió la intención de invitar a votar en el mecanismo de participación ciudadana.

²¹ Comprendió del 28 de octubre de 2020 al 31 de julio de 2021.



- Se acompañaron imágenes de lo que parecen ser eventos y/o propaganda en la que se observan frases como “VOTA SÍ” y rostros de 5 expresidentes (con los ojos tapados).
 - El lenguaje virtual (*hashtags*) que decidieron usar Jenaro Villamil, Sergio Pérez Flores y Janix Liliana Castro Muñoz implica una **significación equivalente**²² ya que, a través de lo que consideraron era la naturaleza de la pregunta en la consulta popular, las personas que recibieron los mensajes pudieron entender cómo que se debía de votar por el SÍ en el marco de la consulta popular.
50. Así, siguiendo las directrices que trazó la superioridad, esta Sala Especializada, considera que las publicaciones y participaciones que hicieron las personas del servicio público tuvieron como finalidad promover e invitar expresamente y a través de equivalentes a la ciudadanía a participar el día de la jornada de votación en la consulta popular; y no solo eso, sino que también descontextualizaron la esencia de la pregunta. Lo que rebasó los límites del servicio público y pudo afectar la libertad de decisión de la gente en ese ejercicio participativo.
51. Esto en contravención al artículo 35, fracción VIII, numeral 4°, segundo párrafo, de la constitución federal, que establece que el INE promoverá la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.
52. Pues está prohibido que las personas del servicio público promuevan el ejercicio de consulta popular, ya que dicha actividad le compete exclusivamente al INE.
53. Ello, al tratarse de un ejercicio en el que la ciudadanía debía encontrarse en plena libertad y sin influencia para votar.

²² En el SUP-REP-33/2022 la Sala Superior estableció que se debe verificar si las manifestaciones expresas o una palabra implican una “significación equivalente” de apoyo o rechazo hacia una opción política o electoral, como en el caso de los ejercicios democráticos serían elementos que pudieran orientar el sentido de la opinión ciudadana.



54. Ya que en el contexto de una consulta popular, la observancia del principio de imparcialidad y neutralidad, suponen que las personas del servicio público se mantengan al margen para promover e impulsar la participación ciudadana, a fin de propiciar condiciones objetivas para el desarrollo del proceso de deliberación democrática.
55. Así, cuando se vulnera esa prohibición por parte del servicio público, se actualiza la infracción por el solo hecho de promover el ejercicio de participación ciudadana, porque afecta una disposición constitucional.
56. Porque las y los servidores públicos tienen la prohibición constitucional de difundir la consulta popular sin importar el momento o tiempo en que ello ocurra, pues durante la convocatoria y hasta el día de la jornada electoral debe permear el silencio de las personas del servicio público, a fin de garantizar que el ejercicio participativo se lleve a cabo en plenas condiciones de libertad para la ciudadanía.
57. Las personas del servicio público también señalan que la promoción y difusión que realizaron en el mecanismo de participación ciudadana fue en ejercicio de la libertad de expresión.
58. Contrario a ello, la Sala Superior ha señalado que las personas del servicio público en un mecanismo de participación ciudadana deben tener un especial deber de cuidado, en virtud de que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, ya que una de las limitantes es que su ejercicio no puede derivar en el incumplimiento a una norma ni afectar derechos de terceras personas.²³
59. Por lo que, la prohibición de promover el mecanismo democrático no supone una restricción injustificada a la libertad de expresión de las personas del funcionamiento público, pues lo que se privilegia son las normas y reglas que desde el Poder Legislativo se crearon para garantizar la eficacia de las consultas populares.

²³ Véase lo resuelto en el SUP-REP-111/2022 y acumulados.



60. Ahora bien, esta Sala Especializada también advierte que las personas del servicio público en sus expresiones y publicaciones consideraron que la consulta popular era supuestamente para encarcelar a presidentes. Recordemos los *hashtags*: **#JuicioAExpresidentesYa**, **#JuicioSilmpunidadNo**, “**JuicioSi**” y **#NiPerdonNiOlvido**.

61. Al respecto, resulta importante recordar que la SCJN, en la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, estableció:

*(...) este Pleno encuentra que la pregunta originalmente propuesta debe modificarse para hacerla congruente con el tema sobre el que se consultará a la población y purgarla de cualquier elemento que la vicie. Esta modificación partirá de que el **objeto de la consulta es el esclarecimiento de los hechos en los términos precisados** (...) también debe **eliminarse la referencia a las personas específicas** incluidas en la pregunta propuesta (...) la prohibición de leyes privativas, prevista por el artículo 13 constitucional²⁴, exige que las normas del orden jurídico nacional no estén dirigidas a personas nominalmente designadas.*

(...) al observarse que la pregunta del presidente de la República no guarda congruencia con la materia de la consulta, este Pleno procede a cumplir con su obligación legal de modificarla, en términos del artículo 26, fracción II, inciso b) de la Ley de la materia, para quedar de la siguiente manera:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

62. La SCJN fue enfática en los puntos que la orientaron a modificar la pregunta originalmente planteada; cuestionamiento al que se le eliminó cualquier elemento que la viciara, con el fin que cumpliera el objeto de la consulta en los términos que delineó; también fue clara al señalar que debía omitirse toda referencia a personas específicas.

63. Tenemos entonces que nuestro Tribunal Constitucional determinó puntualmente cómo sería la pregunta y las razones de generalidad y abstracción que debía tener para fijarla en ese sentido; directrices que debían cumplir todas las personas, pues la modificación de la pregunta y las consideraciones que la orientaron son de observancia obligatoria para todas y todos; no acatar esta decisión trastoca su esencia.

²⁴ “**Artículo 13.-** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. (...)”.



64. Incluso la Corte estableció que de resultar vinculante este ejercicio, podría motivar la creación de mecanismos novedosos para esclarecer algunos hechos en específico, como en algunos países que han decidido garantizar el derecho a la verdad, hasta mecanismos que permitieran a las autoridades competentes allegarse de elementos suficientes para iniciar procedimientos de responsabilidad en términos de lo establecido por el Título Cuarto de la constitución.
65. Con esta visión de observancia obligatoria de la sentencia de la SCJN, este órgano jurisdiccional advierte que las publicaciones que difundieron las personas del servicio público sacaron de contexto, propósito y fin la pregunta que era materia de la consulta y, a partir de ello, difundieron propaganda e información que pudo influir en la ciudadanía, y generar expectativas no reales.
66. Por estos razonamientos, esta Sala Especializada determina que es **existente la vulneración a las reglas de promoción y difusión de la consulta popular 2021, así como vulneración al principio de imparcialidad, por parte de Félix Salgado Macedonio, senador; Jenaro Villamil Rodríguez, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; Janix Liliana Castro Muñoz, diputada local de Veracruz; Sergio Pérez Flores, senador; e, Itzel Viridiana Pelagio Gómez, asesora legislativa (del senador Sergio);** sobre la última servidora su responsabilidad es porque se tiene acreditado que ella administra y reconoció que hizo la publicación en el perfil del senador.

CUARTA. Vista (comunicación de la sentencia)

67. En los casos como este, que involucran responsabilidad del servicio público, las normas electorales no prevén la posibilidad que este órgano jurisdiccional imponga de manera directa una sanción; lo que debemos hacer es avisar al superior jerárquico y a la autoridad competente por los hechos que pueden constituir una responsabilidad administrativa²⁵ (artículo 457 de la LEGIPE).

²⁵ Esto es así, porque el sistema de responsabilidades administrativas que se establece desde la constitución federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tiene como objeto distribuir las competencias



68. Por tanto, esta Sala Especializada **da vista** con la sentencia:

- a la Mesa Directiva del Senado de la República, por el actuar y responsabilidad de **Félix Salgado Macedonio y Sergio Pérez Flores**, ambos, senadores.
- a la Contraloría Interna del Senado de la República, por el actuar y responsabilidad de **Itzel Viridiana Pelagio Gómez**, asesora legislativa.
- al Órgano Interno de Control del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, por el actuar y responsabilidad de **Jenaro Villamil Rodríguez**, presidente.
- a la Mesa Directiva del congreso de Veracruz, por el actuar y responsabilidad de **Janix Liliana Castro Muñoz**, diputada local.

69. Para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo que corresponda.

70. Esta Sala Especializada estima que, esta sentencia deberá publicarse en el Catálogo de Sujetos Sancionados [partidos políticos y personas sancionadas] en los procedimientos especiales sancionadores²⁶.

71. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Es **existente** la indebida promoción y difusión de la consulta popular, así como la vulneración al principio de imparcialidad que se atribuyó a Félix Salgado Macedonio, Jenaro Villamil Rodríguez, Janix Liliana Castro Muñoz, Sergio Pérez Flores e Itzel Viridiana Pelagio Gómez.

entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades de las personas del servicio público, y las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran.

²⁶ Lo anterior, de conformidad con lo establecido por la Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-151/2022 y SUP-REP-294/2022 y acumulados, en el cual la superioridad avaló la determinación de este órgano jurisdiccional de publicar las sentencias en el catálogo referido en los casos en los que se tenga por acreditada la infracción denunciada, sin perjuicio de las vistas ordenadas en términos del artículo 457 de la LEGIPE, al considerar que la publicación, en sí misma, no constituye una sanción, porque el catálogo fue diseñado e implementado por esta Sala Especializada para dar transparencia y máxima publicidad a sus resoluciones, pero no como un mecanismo sancionador.



SEGUNDO. Se da **vista con la sentencia** a las autoridades que se precisan en la consideración CUARTA.

TERCERO. Comuníquese de inmediato esta sentencia a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CUARTO. Regístrese la sentencia en el Catálogo de Sujetos Sancionados-[partidos políticos y personas sancionadas] en los Procedimientos Especiales Sancionadores.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y devuélvase la documentación correspondiente.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistraturas y el magistrado en funciones que integran el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del magistrado Luis Espíndola Morales, ante la secretaria general de acuerdos en funciones, quien da fe.

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, así como el Acuerdo General de la Sala Superior 4/2022, que regula, entre otras cuestiones, las sesiones presenciales de las Salas del tribunal.




VOTO CONCURRENTE²⁷ QUE EMITE EL MAGISTRADO LUIS ESPÍNDOLA MORALES EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SRE-PSC-171/2022.

Formulo el presente voto concurrente porque si bien estoy convencido del sentido de la resolución aprobada por el Pleno, disiento de la calificación de dos de las publicaciones denunciadas, porque considero que no se actualiza la vulneración a las reglas de promoción y difusión de la consulta popular 2021, ni vulneración al principio de imparcialidad, por parte de Jenaro Villamil Rodríguez, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

En este asunto, entre otros aspectos, se analizó si diversas publicaciones en las cuentas de redes sociales *Facebook* y *Twitter* de Félix Salgado Macedonio, senador de la República; Jenaro Villamil Rodríguez, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; Janix Liliana Castro Muñoz, diputada local de Veracruz; Sergio Pérez Flores, senador de la República; y la responsabilidad de Itzel Viridiana Pelagio Gómez, como asesora legislativa del senador Sergio Pérez, constituyeron la vulneración a las reglas de promoción y difusión de la consulta popular 2021, así como vulneración al principio de imparcialidad.


En la especie, contrario a lo sostenido por la mayoría, estoy convenido que las siguientes publicaciones, atribuidas a Jenaro Villamil, no actualizan las infracciones citadas:

Imagen representativa	Contenido
	<p>Publicación 2:</p> <p>#ConsultaPopular2021. En #Cholula, Puebla y en Tlaxcala capital están convocando a la consulta y al #JuicioAExpresidentes</p>

²⁷ Con fundamento en los artículos 174, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Agradezco a José Eduardo Hernández Pérez y Alfonso Bravo Díaz por su apoyo en la elaboración del presente voto.



Imagen representativa	Contenido
	<p>Publicación 3:</p> <p>#ConsultaPopular2021. En las calles de la Ciudad de México frente a restaurantes, tortillerías, panaderías y varios rincones la demanda ciudadana es #JuicioAExpresidentes</p>

Es así, porque como lo he sostenido en diversos asuntos²⁸, la ciudadanía en general, los partidos políticos en particular y las personas del servicio público, no tienen prohibición para dar a conocer sus opiniones respecto de la materia de consulta popular, salvo que lo hagan en radio y televisión.

Estoy convencido de ello, porque en el marco normativo aplicable no existe prohibición para que partidos políticos, ciudadanía, militancia o personas servidoras públicas realicen este tipo de ejercicios salvo cuando se trate de radio y televisión.

Asimismo, en el caso en concreto no se advierte que el servidor público hubiera buscado erigirse en un medio oficial para la difusión de la consulta, en detrimento de la competencia del INE.

En conclusión, considero que, respecto a esas dos publicaciones, debió determinarse la inexistencia de las infracciones objeto de estudio.

Por todo lo hasta aquí señalado, me permito emitir el presente **voto concurrente**.

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 y de lo dispuesto en el diverso 4/2022.

²⁸ Véase, al menos, el criterio mayoritario adoptado al resolver los asuntos SRE-PSC-174/2021, SRE-PSC-175/2021, SRE-PSC-177/2021 y SRE-PSC-178/2021.