



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

# Cédula de notificación por estrados

## Procedimiento Especial Sancionador

Expediente: SRE-PSC-175/2021

Promovente: Partido Acción Nacional

Parte involucrada: Jenaro Villamil Rodríguez

Ciudad de México, treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

**Fundamento legal:** Los artículos 460, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; los diversos 31, 33 fracciones I, II y III, 34, 94 y 95 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como el 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria en términos del 441 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Determinación a notificar:** sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, emitida por el pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, en el procedimiento especial sancionador citado al rubro.

**Persona a notificar:** Jenaro Villamil Rodríguez

**Razón.** El que suscribe, actuario adscrito a esta Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, HAGO CONSTAR: Que al actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 460, fracción 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debido a que no fue posible notificar personalmente en la fecha y hora señaladas en el citatorio a la citada persona, como se advierte de la razón actuarial del día de la fecha; y, no obstante que se fijó cédula de notificación porque no se atendió el citatorio, en el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones, en aras de preservar la garantía de audiencia de la parte interesada y los principios de certeza y seguridad jurídica de los actos jurisdiccionales, siendo las **nueve horas con cuarenta minutos del día en que se actúa notifico** a las personas mencionadas la resolución de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, mediante cédula que **fijo** en los estrados de este órgano jurisdiccional, acompañada de copia de la determinación mencionada, constante de cincuenta y siete páginas útiles, incluyendo anexo único, voto particular de la magistrada Gabriela Villafuerte Coello y voto razonado del magistrado Luis Espíndola Morales. **DOY FE.**



Lic. Juan Alejandro Trujillo Ortiz

TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

**EXPEDIENTE:** SRE-PSC-175/2021

**PROMOVENTE:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**PARTE INVOLUCRADA:** JENARO VILLAMIL  
RODRÍGUEZ

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS ESPÍNDOLA MORALES

**SECRETARIA:** DANIELA LARA SÁNCHEZ

**COLABORÓ:** DARINKA SUDILEY  
YAUTENTZI RAYO

Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno.

**SENTENCIA** de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que determina la **inexistencia** de la infracción consistente en la contravención a las normas sobre propaganda de la consulta popular, como consecuencia de la publicación de un vídeo en la cuenta de *Twitter* de Jenaro Villamil Rodríguez, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

GLOSARIO	
<b>Autoridad instructora</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
<b>Comisión de Quejas</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Dirección de Prerrogativas</b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Jenaro Villamil o denunciado</b>	Jenaro Villamil Rodríguez, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
<b>Ley de Consulta</b>	Ley Federal de Consulta Popular
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

GLOSARIO	
<b>Lineamientos del INE</b>	Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la Consulta Popular del uno de agosto de dos mil veintiuno
<b>PAN o partido denunciante</b>	Partido Acción Nacional
<b>Sala Especializada</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Unidad Especializada</b>	Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores

## ANTECEDENTES

1. **I. Convocatoria de la Consulta Popular.** 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 en la que se indicó que la organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados estarían a cargo del INE.
2. De igual forma, se señaló que la pregunta de la consulta sería la siguiente: *¿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?*
3. Asimismo, se estableció que dicha consulta se llevaría a cabo el domingo uno de agosto de dos mil veintiuno.
4. **II. Reforma a la Convocatoria de Consulta Popular.** El diecinueve de noviembre de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Decreto por el que se reforma el Artículo Primero*



*Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, publicado el 28 de octubre de 2020*, para quedar como sigue:

**“Transitorios**

**Primero.** *El presente Decreto y la Convocatoria de Consulta Popular que se expide entrarán en vigor el jueves 15 de julio de 2021, sin perjuicio de que el Instituto Nacional Electoral ejecute las acciones preparatorias necesarias para realizar la jornada de consulta popular.”*

5. **III. Plan integral, calendario y lineamientos de la consulta popular.**

El seis de abril el Consejo General del INE aprobó el plan integral y calendario de la consulta popular<sup>1</sup>, así como los Lineamientos para la organización de dicha consulta<sup>2</sup>. Asimismo, el veintinueve de marzo aprobó la adenda a esos Lineamientos<sup>3</sup>.

6. **IV. Queja.** El diecisiete de julio de dos mil veintiuno, el PAN, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, presentó una queja en contra de Jenaro Villamil, por la publicación realizada el dieciséis de julio del año en curso a través de *Twitter* que, desde su perspectiva, contenía expresiones encaminadas a confundir e influir en la opinión de la ciudadanía, respecto a la consulta popular a realizarse el uno de agosto siguiente; asimismo, manifestó la existencia de contratación de propaganda en radio para influir en la preferencia de la ciudadanía.

---

<sup>1</sup> Acuerdo INE/CG350/2021, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118916/CGex202104-06-ap-05-Gaceta.pdf>

<sup>2</sup> Acuerdo INE/CG351/2021, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118928/CGex202104-06-ap-06-Gaceta.pdf>

<sup>3</sup> Acuerdo INE/CG/529/2021, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120752/CGex202106-09-ap-4-Gaceta.pdf>

7. **V. Radicación, reserva de admisión, medidas cautelares, emplazamiento y requerimiento.** El dieciocho de julio de dos mil veintiuno, la autoridad instructora determinó registrar la queja con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/312/2021. Asimismo, reservó la admisión, el dictado de medidas cautelares, emplazamiento y ordenó diligencias.
8. **VI. Admisión y reserva.** El veinte de julio siguiente, la autoridad instructora admitió a trámite la queja y reservó el emplazamiento a las partes.
9. **VII. Medidas cautelares.** Mediante acuerdo de veintiuno de julio de dos mil veintiuno, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, declaró improcedente la adopción de medidas cautelares al tratarse de hechos consumados.
10. **VIII. Emplazamiento y audiencia.** El cuatro de agosto del año en curso, la autoridad instructora determinó emplazar a las partes para que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos prevista en el artículo 472 de la Ley Electoral, la que se celebró el nueve siguiente.

También, la autoridad instructora precisó que, al no existir circunstancias de tiempo, modo y lugar en la queja, en relación con la presunta contratación de tiempo en radio, no resultaba procedente emplazar por tal infracción, aunado a que, de las investigaciones desarrolladas, advirtió que el material denunciado no se transmitió por radio.

11. **IX. Consulta.** El Magistrado ponente planteó al Pleno realizar una consulta competencial a la Sala Superior, a efecto de determinar si esta Sala era competente para resolver la causa planteada al tratarse de un asunto relacionado con la Consulta Popular y, a efecto de



garantizar el debido proceso, qué infracción o infracciones se analizarían y con fundamento en qué disposiciones normativas.

Dicha propuesta fue rechazada por la mayoría del Pleno en sesión privada de uno de septiembre del año en curso; por lo que, determinaron que se debía analizar el fondo del asunto.

12. **X. Juicio Electoral.** A través de la determinación de uno de septiembre de dos mil veintiuno, este órgano jurisdiccional aprobó el acuerdo plenario con clave SRE-JE-123/2021, en el que se determinó devolver el expediente a la autoridad instructora para que emplazará debidamente a las partes.
13. **XI. Segundo emplazamiento y audiencia.** En cumplimiento a lo indicado en el párrafo que antecede, el tres de septiembre de dos mil veintiuno, la autoridad instructora ordenó llevar a cabo un nuevo emplazamiento, en los términos que se precisaron en el citado juicio electoral, y citó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevó a cabo el siguiente diez.
14. **XII. Recepción del expediente.** En su oportunidad, se recibió el expediente en este órgano jurisdiccional y se remitió a la Unidad Especializada, a efecto de verificar su debida integración.
15. **XIII. Turno a ponencia y radicación.** El veintisiete de septiembre del año en curso, el magistrado presidente asignó al expediente su clave y lo turnó al magistrado Luis Espíndola Morales, quien lo radicó en su ponencia y procedió a la elaboración del proyecto de sentencia de conformidad con las siguientes:

## CONSIDERACIONES

### PRIMERA. COMPETENCIA

16. La determinación sobre la competencia para resolver la presente causa debe partir del reconocimiento de que no existe un supuesto tasado en la Ley Electoral o en la Ley de Consulta en el que expresamente se señale que esta Sala Especializada es competente para conocer de probables vulneraciones a las reglas para la difusión de consultas populares a nivel federal.
17. No obstante, la anterior circunstancia resulta insuficiente para determinar que este órgano jurisdiccional se encuentra impedido para analizar los planteamientos señalados en la queja y resolver la causa, por lo siguiente:
18. El modelo de democracia constitucional ha ido evolucionando en nuestro país. A partir del nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, mediante el cual se incorporó al artículo 35 de la Constitución, el derecho de la ciudadanía a votar en consultas populares.
19. Las consultas populares constituyen mecanismos de participación ciudadana que se inscriben dentro de una lógica de democracia directa, por lo que si bien se erigen en procedimientos que buscan materializar una vertiente del ejercicio del derecho a votar, dicha manifestación no se da en el contexto de una competencia entre distintas opciones políticas para la renovación del poder público, sino en la presentación de una temática de relevancia pública que se somete a la consideración ciudadana para su votación.
20. El ejercicio de esta vertiente del derecho a votar se debe regir por los principios aplicables al desarrollo de cualquier proceso electivo y debe ser garantizado por la totalidad de autoridades electorales en sus distintos ámbitos de competencia.



21. Este derecho a votar en las consultas populares se contempla en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución que, en lo que aquí interesa, dispone en su numeral 4o. que el INE tiene a su cargo de forma directa la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en estos ejercicios y es la autoridad encargada de promover la participación en las consultas como única instancia a cargo de su difusión imparcial.
22. Por su parte, el numeral 6o. de dicho artículo constitucional prevé que las resoluciones que emita el INE en estos ejercicios de participación podrán impugnarse en términos de los artículos 41, fracción VI, y 99 de la misma Constitución.
23. En esta línea, el artículo 41, fracción VI, dispone que los principios de constitucionalidad y legalidad deben regir en los procesos de consulta popular y que, para asegurar su vigencia y la del derecho al voto involucrado, la legislación establecerá el sistema impugnativo aplicable; mientras que el artículo 99 reconoce al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y, entre otras cuestiones, remite a la legislación para el desarrollo de sus funciones.
24. Volviendo al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución, en su numeral 7o. realiza una remisión expresa y directa a las leyes *para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción*, por lo que el derecho a votar en las consultas populares cuenta con una base constitucional, pero remite para su efectividad a la configuración legislativa.
25. En atención a dicha remisión, se emitió la Ley de Consulta que constituye la legislación reglamentaria del artículo y la fracción constitucionales que nos ocupan y se encarga de regular todo el

procedimiento de organización y promoción de la consulta popular.<sup>4</sup>

26. Esta legislación contempla expresamente como **autoridades encargadas de su aplicación** tanto al INE como al Tribunal Electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia.<sup>5</sup>
27. Así, el análisis conjunto del artículo 35, fracción VIII, numeral 6o. de la Constitución y 3 de la Ley de Consulta permite arribar a la conclusión preliminar de que el Tribunal Electoral cuenta con competencia constitucional y legal expresa para conocer de las controversias que se susciten en el desarrollo de las consultas populares en nuestro país.
28. Dicha competencia se actualiza en la totalidad de etapas y procedimientos que involucran la organización y desarrollo de la consulta popular, no solo porque la Ley de Consulta prevé la aplicación de su contenido sin restricción en dicho sentido, sino porque expresamente reconoce la posibilidad de impugnar desde los resultados de verificación de porcentajes cuando las consultas sean impulsadas por la ciudadanía (inicio del procedimiento en sede administrativa), hasta la declaración del resultado correspondiente (fin del procedimiento en sede administrativa).<sup>6</sup>
29. Sentado lo anterior, en el presente caso se involucra la infracción consistente en la **contravención a las normas sobre propaganda de la consulta popular** y el procedimiento especial sancionador resulta la vía idónea para tal efecto, por lo que a continuación se señala.
30. En primer término, se debe precisar que la materia de la controversia

---

<sup>4</sup> Artículos 1 y 2 de la Ley de Consulta.

<sup>5</sup> Artículo 3.

<sup>6</sup> Artículo 65 de la Ley de Consulta.



no se identifica con alguna de las conductas previstas en el artículo 470 de la Ley Electoral para la procedencia del procedimiento especial sancionador, puesto que dicho artículo regula la procedencia de este mecanismo en el contexto del desarrollo de procesos electorales para la renovación del poder público, y en la presente causa nos encontramos ante un supuesto diverso, como lo es un proceso de consulta popular.

31. Tomando en cuenta lo anterior, la determinación del procedimiento especial sancionador como vía para el conocimiento de este asunto, debe extraerse de la legislación aplicable para el conocimiento y desarrollo del mecanismo de participación ciudadana que nos ocupa, puesto que nos encontramos ante un supuesto distinto al de los procesos electorales de competencia entre distintas opciones políticas. Tan es así que se emitió una legislación específica para su regulación, distinta de la que prevé la Ley Electoral para el último de los supuestos descritos.
32. En lo que a este asunto interesa, la Ley de Consulta prevé reglas para la difusión de consultas populares<sup>7</sup> que disponen los alcances y límites para la difusión de la materia de consulta en aras de privilegiar la participación ciudadana y el ejercicio del derecho a votar de manera libre<sup>8</sup>, por lo que su observancia y garantía por parte de las autoridades electorales constituye un imperativo en el marco de sus respectivas competencias dentro del desarrollo de este mecanismo de participación.
33. En relación con la autoridad administrativa, sus funciones se ciñen al ejercicio propiamente dicho de las actividades antes señaladas para asegurar la difusión, mientras que, en el caso de la autoridad

---

<sup>7</sup> Artículos 40 a 42.

<sup>8</sup> Conforme al artículo 4 de la Ley de Consulta, el voto libre constituye una de las características que se debe tutelar en el mecanismo de consulta popular.

jurisdiccional, sus actividades se dirigen a garantizar el cumplimiento de dicho modelo legal y, en su caso, a sancionar su incumplimiento.

34. Con el propósito de identificar la vía o mecanismo que en mejor medida permita garantizar la efectividad de las labores jurisdiccionales, cobra especial relevancia el hecho de que los procesos de consulta popular, en los términos que se encuentran regulados en la Ley de Consulta, se desarrollan de inicio a fin en un período muy reducido.
35. Basta constatar que, en el ejercicio concreto del procedimiento de consulta que se analiza en la causa, 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* y la celebración de la jornada de participación se llevó a cabo el uno de agosto. Esto es, entre la emisión de la convocatoria y el día de la jornada transcurrieron nueve meses y cuatro días.
36. Lo anterior, pone de manifiesto que el plazo señalado resulta sustancialmente análogo al del proceso electoral federal 2020-2021 en el que transcurrieron nueve meses desde su inicio el siete de septiembre y hasta la celebración de su jornada electiva el seis de junio,<sup>9</sup> por lo cual le son aplicables las mismas exigencias de celeridad en la solución de controversias asociadas con su desarrollo, a fin de garantizar la plena vigencia del marco constitucional y legal lo regula.
37. En este sentido, el procedimiento especial sancionador surgió como un mecanismo tendente tanto a hacer efectivo el carácter normativo vinculante, que no meramente programático de la Constitución, como

---

<sup>9</sup> Lo cual constituye un hecho notorio en términos del artículo 461 de la Ley Electoral y del criterio I.3º.C.35K de **rubro "PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL"**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXVI, tomo 2, noviembre 2013, página 1373, al obrar en la página de Internet oficial del INE. Véase la liga electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/114434>.



a garantizar de manera efectiva el derecho a votar y los principios de elecciones libres, auténticas y de igualdad en las contiendas electorales, conforme a las siguientes características esenciales:<sup>10</sup>

- Un procedimiento que respeta las formalidades esenciales de todo procedimiento y la garantía de audiencia previa.
  - Un procedimiento expedito o sumario<sup>11</sup>, lo cual además garantiza que la tutela judicial se vuelva efectiva al no verse mermada por el transcurso de plazos que no se ajusten a los períodos cortos de los procesos electorales.
38. Especial énfasis se puso en la sumariedad para la creación de los procedimientos especiales, a fin de contar con mecanismos expeditos para la solución de controversias que se ajustaran a las características de los procesos electorales los cuales son dinámicos e integrados por etapas con plazos cortos para llevar a cabo las actuaciones correspondientes.
39. Dicha característica adquiere especial relevancia en el caso de los mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular, puesto que comparte dicha particularidad de expeditéz en su desarrollo, por lo que requieren de la aplicación de procedimientos igualmente ágiles para la solución de las controversias que, además, garanticen las formalidades esenciales del procedimiento ante la eventual actualización de infracciones y, en su caso, imposición de sanciones.
40. En este sentido, el procedimiento especial sancionador satisface las características necesarias para fungir como instrumento o

---

<sup>10</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-17/2006.

<sup>11</sup> En aquel momento la Sala Superior definió en el expediente antes citado que esta característica se conformaba por los principios de concentración, inmediatez y celeridad, que siguen rigiendo al actual procedimiento especial sancionador, con el matiz de que a partir de la reforma de 2014 en este procedimiento participan tanto el INE en la etapa de investigación, como la Sala Especializada para la resolución de los expedientes.

herramienta para garantizar las reglas y los principios subyacentes a las etapas de las consultas populares,<sup>12</sup> lo cual —a su vez— le erige en un mecanismo indirecto de garantía secundaria del derecho constitucional y convencional a votar en dichos ejercicios de democracia directa.<sup>13</sup>

41. No es óbice a la conclusión arribada el que la Ley de Consulta no disponga de manera expresa la instauración de un procedimiento sancionador específico ligado a ese mecanismo de participación, puesto que el cumplimiento de las obligaciones y competencia que dicho ordenamiento impone al Tribunal Electoral, concretamente la atención de la probable **contravención a las normas sobre propaganda de la consulta popular**, impone un procedimiento que se ajuste a los plazos establecidos para el desahogo de estos ejercicios de participación.<sup>14</sup>
42. Lo anterior, además, se adecúa a las exigencias que el principio de seguridad jurídica impone a las autoridades en todo Estado Constitucional de Derecho, puesto que se emplea legislación adjetiva existente y conocida para la solución de controversias cuya regulación no se encuentra explícitamente definida, lo que permite dotar de certeza el conocimiento pleno sobre el mecanismo en que se deben desahogar las controversias en este ámbito.

---

<sup>12</sup> Conforme a lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-AG-60/2021, se excluyen de este ámbito de procedencia y corresponden a los procedimientos ordinarios sancionadores, aquellas conductas que no incida en la organización, difusión, desarrollo, coordinación, cómputo y/o declaración de resultados de las consultas populares.

<sup>13</sup> Véase la razón esencial de la tesis XLIX/2016 emitida por la Sala Superior, de rubro “MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO A VOTAR”.

<sup>14</sup> Véase la razón esencial de la sentencia emitida en los expedientes SUP-REP-331/2021 y acumulados en que la Sala Superior validó el dictado de medidas cautelares por parte del INE, en atención a las obligaciones y exigencias que la misma Ley de Consulta le impone. Esta determinación se ajusta a los parámetros planteados por el artículo 14 de la Constitución, conforme al cual los juicios (o los procedimientos seguidos a manera de juicio) se deben ajustar, entre otros mecanismos, a la interpretación de la ley y a los principios generales del Derecho, lo que en la especie ocurre.



43. Por tanto, dado que la Constitución y la Ley de Consulta asignan competencia expresa al Tribunal Electoral para la solución de la controversias que se susciten en las consultas populares y en atención a que el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para abordar las mismas, se surte la competencia exclusiva de esta Sala Especializada para conocer de conductas como la que se involucra en la causa, al ser el órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver este tipo de procedimientos.

## SEGUNDA. RESOLUCIÓN EN SESIÓN NO PRESENCIAL

44. Con motivo del acuerdo del treinta de marzo de dos mil veinte del Consejo de Salubridad General que reconoció la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la propagación del virus SARS CoV2 (COVID-19), la Sala Superior estableció la resolución no presencial de todos los asuntos por medio del sistema de videoconferencias<sup>15</sup>. Por ende, está justificada la emisión de la presente resolución en dichos términos.

## TERCERA. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

45. Esta Sala Especializada no advierte, de oficio, la actualización de alguna causa de improcedencia y las partes denunciadas no adujeron alguna a lo largo de la etapa de investigación ni en la audiencia de pruebas y alegatos, por lo que no existe impedimento para analizar el fondo del asunto.

## CUARTA. DEFENSA DE LAS PARTES

---

<sup>15</sup> Acuerdo General 8/2020, consultable en la página de Internet: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020)

**I. El PAN, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, manifiesta que:**

46. El ocho de octubre de dos mil veinte, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria a consulta popular, emitida por el Congreso de la Unión.
47. El dieciséis de julio de dos mil veintiuno, se publicó un vídeo en la cuenta de *Twitter* de Jenaro Villamil, en el cual, desde su perspectiva, se trastoca la normatividad constitucional y legal de la consulta popular.
48. En dicha publicación se advierte que aparece la caricatura de varios expresidentes de México, con subtítulos de los hechos ocurridos en sus sexenios, también se observa un recuadro que alude a un presunto juicio político.
49. Considera que con la publicación denunciada se promueven pronunciamientos que pretenden confundir e influir en la opinión de la ciudadanía.
50. En su escrito de alegatos solicitó declarar fundado el procedimiento especial sancionador en contra de Jenaro Villamil, así como de quien resulte responsable.
51. Reiteró que en la publicación denunciada se narraron actos o hechos que presuntamente realizaron expresidentes de México en sus respectivos sexenios, en contravención a las normas sobre propaganda de la consulta popular, prevista en los artículos 35, fracción VII, numerales 4 y 7 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; y 40 de la Ley Federal de Consulta Popular.



52. En este asunto se está en presencia de la difusión de propaganda en redes sociales dirigida a influir en las preferencias ciudadanas.
53. La ciudadanía tiene el derecho de participar e involucrarse en los temas de la consulta popular, siempre que se presenten los límites constitucional y legalmente apuntados, y que la limitación de personas servidoras públicas y partidos estriba en la difusión de propaganda gubernamental y acciones tendentes a influir en la opinión y preferencias de la ciudadanía.

## II. Jenaro Villamil señaló lo siguiente:

54. Es titular del perfil de *Twitter* con nombre de usuario @jenarovillamil, con dirección electrónica <https://twitter.com/jenarovillamil> y lo administra personalmente.
55. El vídeo fue grabado el dieciséis de julio de dos mil veintiuno, aproximadamente a las 19:25 horas con su teléfono celular y corresponde a la señal de canal catorce, visualizada en un televisor.
56. El video únicamente fue difundido a través de su cuenta de *Twitter* en ejercicio de su libertad de expresión. No obstante, dicha publicación ha sido eliminada a fin de evitar una mala interpretación por su difusión. Asimismo, manifestó que nunca ha contratado servicios de difusión de contenidos en redes sociales.
57. En su escrito de alegatos señaló que a través de su cuenta de *Twitter* difunde opiniones que considera relevantes en ejercicio de su libertad de expresión y del oficio periodístico al que se ha dedicado desde hace más de treinta años en distintos medios de comunicación.
58. Precisó que en su cuenta de *Twitter* pueden identificarse algunos *retuits* de ciertas publicaciones del Sistema Público de Radiodifusión

del Estado Mexicano que preside, así como Canal Catorce y otros medios, y consideró que no es elemento suficiente para determinar que dicha cuenta tiene carácter institucional.

59. Indicó que las cuentas institucionales del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano son:

@SPRMexico (<https://twitter.com/SPRMexico>)  
@canalcatorcemx (<https://twitter.com/canalcatorcemx>)  
@altavozmxradio (<https://twitter.com/altavozmxradio>)  
@MXPlayTV (<https://twitter.com/MxPlayTV>)  
@infodemiaMex (<https://twitter.com/infodemiaMex>)

60. Informó que tan pronto como fue notificado del procedimiento especial sancionador, procedió a la eliminación del *tweet* que fue denunciado dolosamente por el PAN con el fin de maquinar una situación en la que se pretendiera comprometerlo en una falta electoral.
61. Finalmente, mencionó que aun cuando el PAN pretende acreditar una supuesta infracción, la resolución de la problemática exige un análisis particular en función de la propia falta de precedentes sobre un proceso de esa naturaleza como lo es la consulta popular.

#### **QUINTA. FIJACIÓN DE LA LITIS**

62. El asunto por dilucidar en la presente resolución es determinar lo siguiente:
- Si Jenaro Villamil contravino o no las normas sobre propaganda de la consulta popular, con motivo de la publicación de dieciséis de julio de dos mil veintiuno en la cuenta de *Twitter* @jenarovillamil.
63. Lo que podría constituir una transgresión a lo establecido por los artículos 35, base VIII, numeral cuatro de la Constitución, así como 40 de la Ley de Consulta.



## SEXTA. VALORACIÓN PROBATORIA Y HECHOS ACREDITADOS

64. Los medios de prueba recabados de oficio por la autoridad instructora y los ofrecidos por las partes denunciadas, se enlistan en el **ANEXO ÚNICO** de la presente sentencia, de los cuales se obtiene lo siguiente:
  
65. **A)** A través del acta circunstanciada de dieciocho de julio de dos mil veintiuno, la autoridad instructora hizo constar la existencia del vídeo difundido a través de la publicación de *Twitter* que se denunció, el cual será expuesto en el estudio de fondo.
  
66. **B)** El apoderado legal del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano informó que en el Canal Catorce se transmite el programa “Radiografía electoral 2021” los viernes a las 19:00 horas, la naturaleza de dicho programa es informativa, incluye una sección en la que se exponen cartones e imágenes de redes sociales o que son proporcionadas por comunicadores y/o periodistas, relacionados con cobertura informativa y que no tiene ninguna relación jurídica con el caricaturista Monero Rapé.
  
67. Señala que el vídeo denunciado se transmitió el dieciséis de julio del año en curso y que ello no obedeció a orden alguna.
  
68. **C)** La existencia de dicho programa se certificó por la autoridad instructora a través del acta circunstanciada de veinte de julio del año en curso, el cual será expuesto en el estudio del fondo y del cual se desprende que, efectivamente, el vídeo difundido en *Twitter* fue transmitido por televisión.
  
69. **D)** Jenaro Villamil indicó que la cuenta de *Twitter* @jenarovillamil sí es suya y él la administra, asimismo, que el material audiovisual que publicó en dicha red social el dieciséis de julio del año en curso, lo

obtuvo con la grabación de su celular y lo tomó del Canal Catorce a través de un televisor.

70. Asimismo, manifestó que el vídeo solo lo difundió por *Twitter* pero que lo eliminó para evitar cualquier mala interpretación y que no contrató servicios de difusión en redes sociales.
71. Las pruebas descritas en el anexo se valoran en términos de lo dispuesto por los artículos 462, párrafos 1 y 2, y 472, párrafo 2, de la Ley Electoral conforme a lo siguiente:
72. Las **documentales públicas** tienen valor probatorio pleno, al ser emitidas por diversas autoridades competentes en ejercicio de sus funciones<sup>16</sup>.
73. En relación con las **documentales privadas**, tomando en consideración su propia y especial naturaleza, en principio solo generan indicios, y harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

## SÉPTIMA. ESTUDIO DE FONDO

### A. MARCO NORMATIVO

74. La consulta popular es un mecanismo para el ejercicio del derecho humano de la ciudadanía a participar en los temas de trascendencia

---

<sup>16</sup> En relación con el reporte de monitoreo de la Dirección de Prerrogativas, sirve de apoyo la jurisprudencia 24/2010, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 28 y 29, de rubro: **“MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO”**.



nacional o regional<sup>17</sup>. En el ámbito constitucional, el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c), de la Constitución Federal, establece que es un derecho de la ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional. En ese sentido, las consultas populares pueden ser convocadas por la ciudadanía, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal electoral.

75. En la esfera convencional, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevén que la ciudadanía tiene derecho a participar en la dirección de asuntos públicos **directamente**, o mediante las personas representantes libremente elegidas, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
76. Así, como lo ha establecido la Suprema Corte<sup>18</sup> la consulta popular empodera a la ciudadanía para influir en las decisiones más allá del límite impuesto por un sistema puro de democracia indirecta. Con su ejercicio, la ciudadanía ya no sólo se limita a influir en la integración de los órganos representativos, sino también a expresar su opinión, con el resultado de que, reunidos ciertos requisitos procesales, ésta pueda ser vinculante.
77. Este derecho permite la participación ciudadana, la posibilidad de expresarse y decidir en un entorno democrático, así como la de opinar activamente en los asuntos públicos del país<sup>19</sup>.
78. Para el ejercicio de este derecho humano, **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

---

<sup>17</sup> Como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la revisión de constitucionalidad de consulta popular 1/2020.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

inciso c) del numeral 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados<sup>20</sup>. 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.

79. 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 estas. 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.
80. Ahora bien, de conformidad con el 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.
81. Es así que los artículos 37 a 40 de dicha legislación, 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.
82. 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,

---

<sup>20</sup> Al respecto, el veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el DOF el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato.



podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la consulta popular.

83. 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.
84. 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.
85. 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.
86. Así, podemos sostener que la posibilidad de difundir consultas populares a nivel federal cuenta con una regulación detallada, cuya inobservancia actualizan una infracción específica consistente en la **contravención a las normas sobre propaganda de la consulta popular** previstas en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución y, para efectos del caso concreto en el 40 de la Ley de Consulta.
87. En ese sentido, del andamiaje constitucional, convencional y legal aplicable para la consulta popular, se extraen las siguientes premisas:
  - a) El INE 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 corresponden a la autoridad electoral, 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 INE 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 INE, 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 INE.

88. En atención a las precisiones realizadas, resulta necesario poner de manifiesto una distinción vital en las posibilidades de comunicación en torno a los ejercicios de consulta popular: la diferencia entre la *difusión* y la *discusión* del contenido o materia de lo que se consulta.

### **Difusión de la Consulta Popular**

89. Conforme al marco normativo citado, la labor que la Constitución y la ley de Consulta asignan en exclusiva al INE es **la difusión** de la consulta popular para promover la participación de la ciudadanía en dicho ejercicio y obliga a que dicha promoción sea imparcial y se enfoque a generar la discusión informada y la reflexión ciudadana.

90. Ahora bien, los artículos 2 y 35 de la Ley de Consulta señalan que



ésta tiene por objeto regular, entre otras cuestiones, **la promoción de la participación ciudadana** y que corresponde al INE el ejercicio de dicha función estatal de **llevar a cabo la promoción del voto** en términos de la propia ley y de la Ley Electoral.

91. Conforme a lo que ha sido señalado, en la **difusión** que realice el INE:
- 1) Se promoverá la participación de la ciudadanía a través de los tiempos en radio y televisión que le corresponden a la autoridad electoral.
  - 2) La promoción deberá ser imparcial.
  - 3) Se promoverá la discusión informada.
92. De lo hasta aquí expuesto se observa que el **INE** —como una de las autoridades encargada de aplicar la ley reglamentaria— es la autoridad que tiene a su cargo la **difusión exclusiva** de la consulta popular.
93. Ahora bien, el vocablo *difusión*<sup>21</sup> deriva del latín *diffundere* y, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, uno de sus significados es: “propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.”.
94. En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto<sup>22</sup>, se precisó que uno de los temas fundamentales es **la difusión de las consultas**, la cual se realiza en beneficio de la ciudadanía, toda vez que la enriquece y la empodera, al promover su participación a través de los

---

<sup>21</sup> Se sugiere revisar la página 1116 del Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, consultable en la liga electrónica: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>

<sup>22</sup> Puede ser consultada en la siguiente liga electrónica: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun\\_4178205\\_20210427\\_1619825691.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/04/asun_4178205_20210427_1619825691.pdf)

tiempos en radio y televisión, de manera imparcial y sin influir en sus preferencias.

95. De igual manera, se estimó que el INE tenía la capacidad operativa y funcional de hacer llegar a la ciudadanía información objetiva que serviría para que, en ejercicio de su derecho constitucional, realizaran valoraciones sobre el tema de la consulta, razonablemente.
96. En ese sentido, se puede afirmar que la encomienda del INE 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.

### **Discusión de la Consulta Popular**

97. Otro aspecto por destacar es que en la exposición de motivos<sup>23</sup> de la Ley de Consulta, se señaló 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.
98. Dicho de esa manera, 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 INE es, precisamente, la **discusión informada**. Es decir, su difusión tiene como consecuencia la **discusión** y esto, **corresponde a todas las personas**.
99. Ello se entiende de manera armónica con el artículo 6 de la

---

<sup>23</sup> La cual puede ser consultada en el siguiente vínculo electrónico: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131204-2.pdf>



Constitución, así como 19, párrafo segundo<sup>24</sup>, y 25<sup>25</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se establece el derecho a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la participación en los asuntos públicos de manera directa, o a través de representantes libremente elegidos.

100. Por lo tanto, se desprende que la discusión del tema sometido a consulta popular es **válida en cualquier ámbito** porque, de hecho, es uno de los objetivos de la difusión a cargo del INE.
101. Ahora bien, discutir<sup>26</sup>, del latín *discutere*, significa examinar atenta y particularmente una materia y/o contender y alegar razones contra el parecer de alguien.
102. Así, toda vez que la discusión del tema sometido a consulta popular implica el análisis y la participación ciudadana, se advierte que es la consecuencia esperada y, precisamente, una de las finalidades<sup>27</sup> de la reforma en materia política de dos mil doce: la participación en la política de nuestro país.

## Derechos que se ejercen con la Consulta Popular

---

<sup>24</sup> “Artículo 19  
(...)”

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

<sup>25</sup> Artículo 25

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

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

<sup>26</sup> En términos de la Real Academia Española: <https://dle.rae.es/discutir?m=form>

<sup>27</sup> Ello se desprende de la exposición de motivos de la Ley de Consulta, visible en la liga electrónica: en el siguiente vínculo electrónico: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131204-2.pdf>

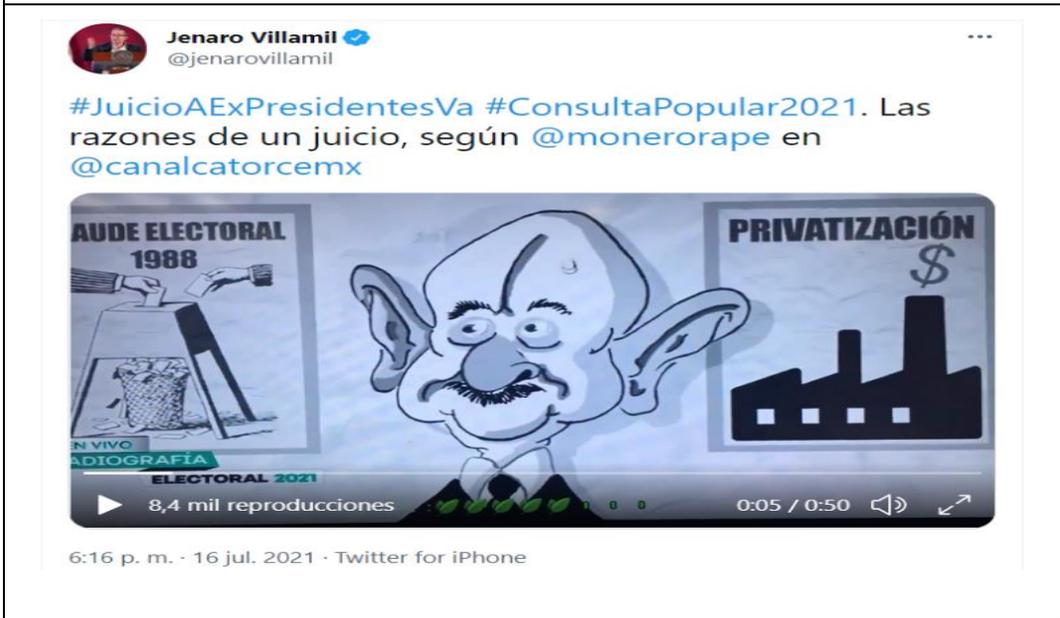
103. De conformidad con el artículo 4 de la Ley de Consulta, éste es el mecanismo de participación por el que la ciudadanía, a través de su derecho al voto, toma parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.
104. Llevar a cabo tal mecanismo, implica ejercer el derecho al voto [artículo 35, fracción VIII de la Constitución], pero también están involucrados diversos derechos como el de la libertad de expresión, 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].
105. Lo anterior es así porque 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 a través de la radio, televisión (por parte del INE), internet, mesas de discusión, etcétera; 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.

## **B. CASO CONCRETO**

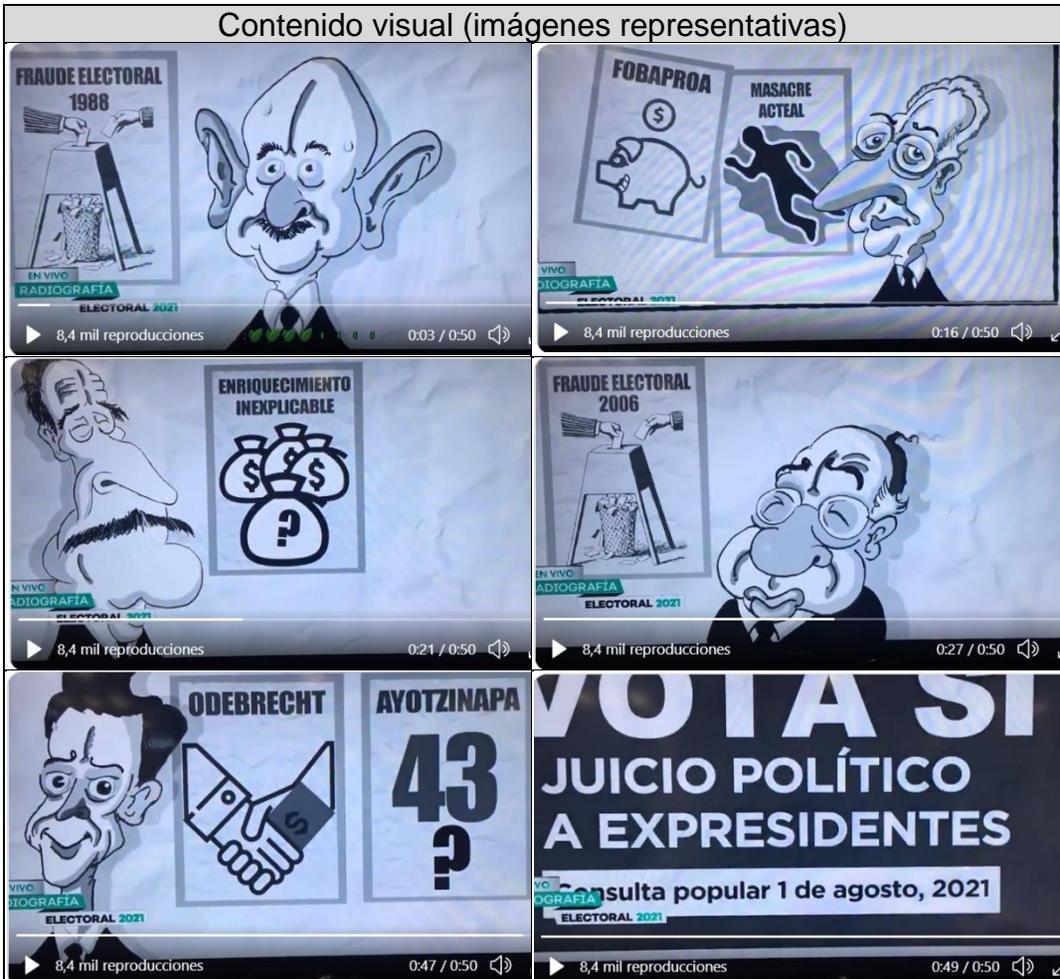
106. Se reitera que la cuestión a dilucidar es si con la publicación de dieciséis de julio del año en curso en la cuenta de *Twitter* @jenarovillamil, el denunciado incurrió en la transgresión a las normas sobre propaganda de la consulta popular.
107. En tal virtud, se precisa que la publicación denunciada es la siguiente:

Publicación realizada el dieciséis de julio del año en curso, con el encabezado: “#JuicioAExPresidentesVa #ConsultaPopular2021. Las

razones de un juicio, según @monerorape en @canalcatorcemx”



108. Dicha publicación contiene un vídeo con la siguiente descripción:

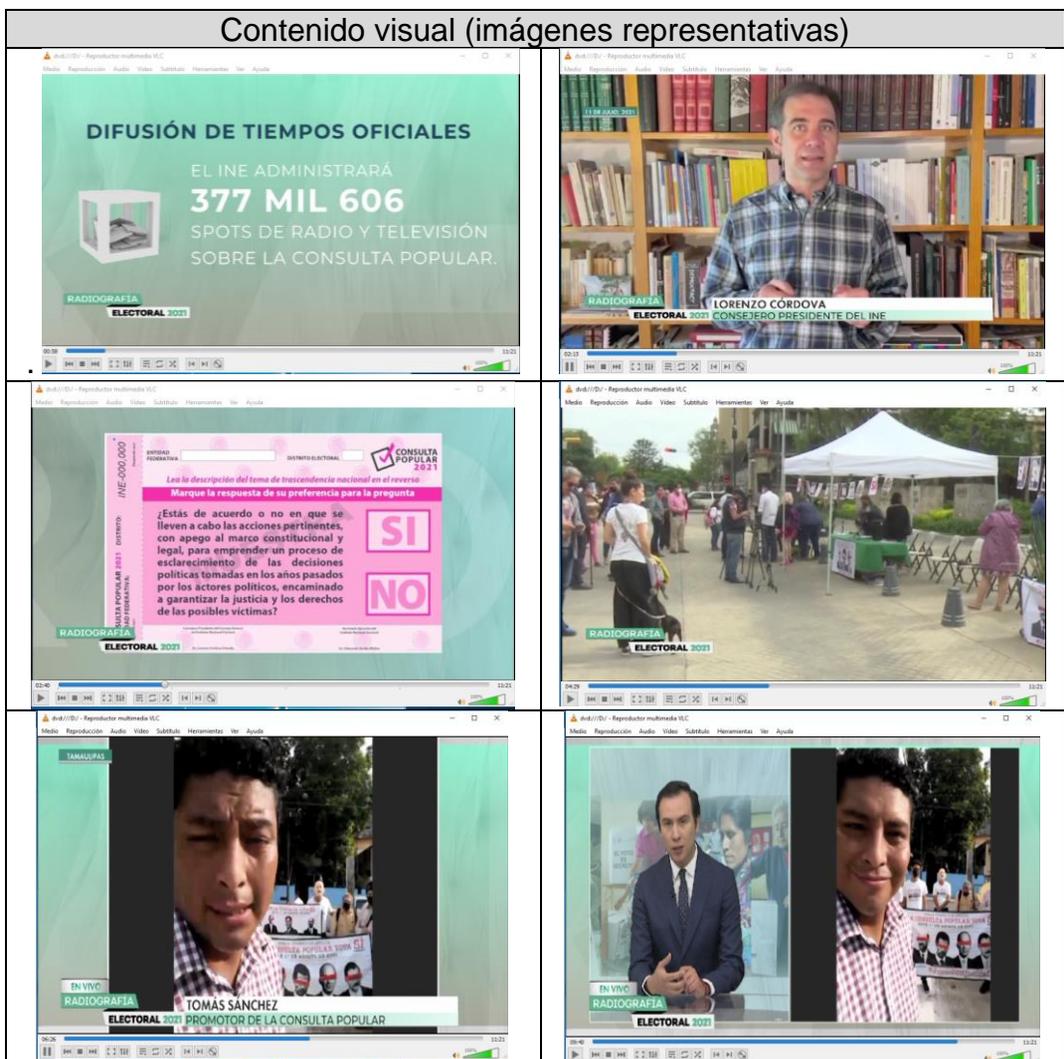


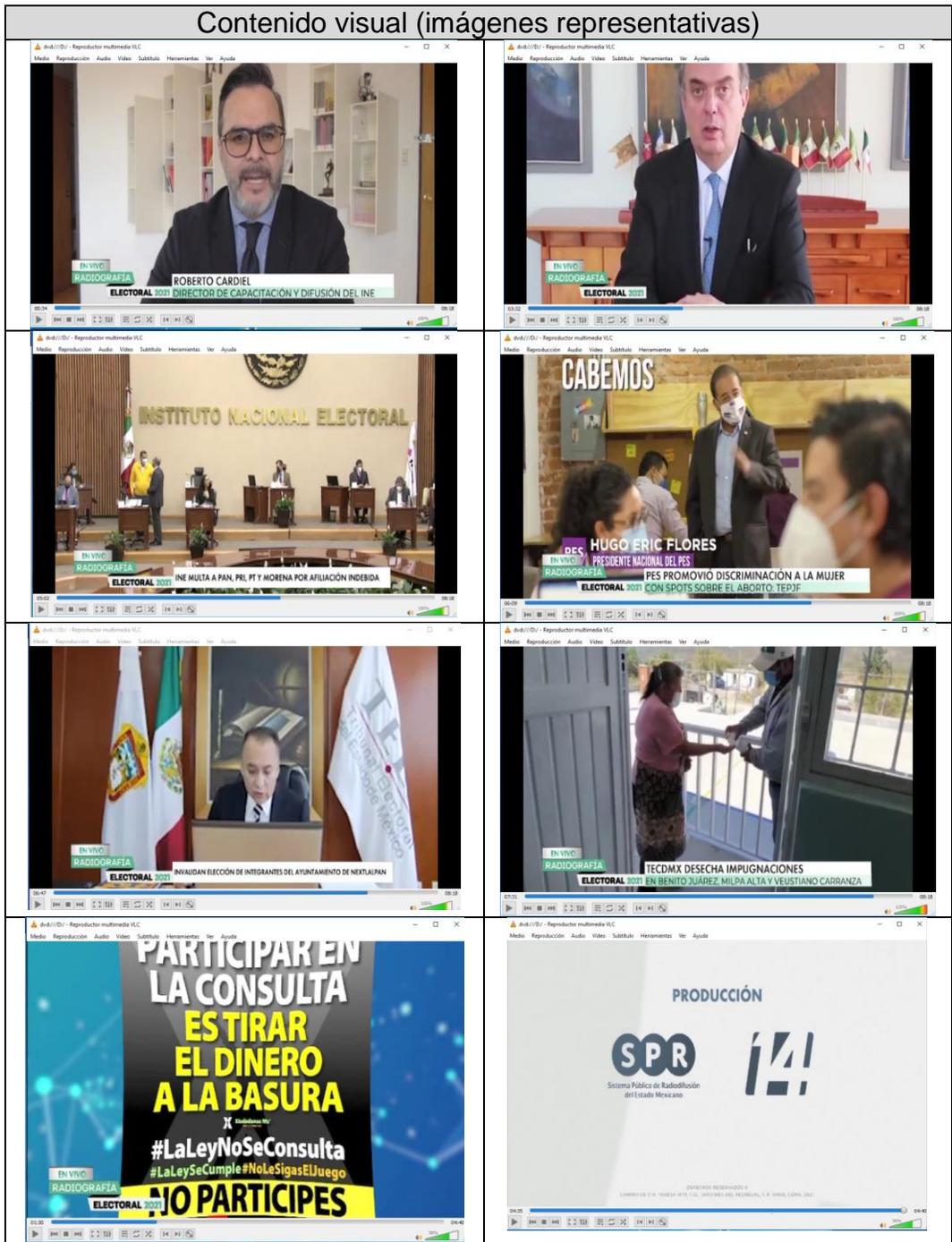
**Contenido auditivo**

Voz masculina en off: [Inaudible] ...sinaron a seiscientos noventa y seis perredistas, se privatizaron mil empresas y se robó la mitad de la partida secreta.

Bajo el mandato de Zedillo, nunca se supo quién fue el autor intelectual de la masacre de Acteal, ni hubo castigo por el FOBAPROA. Fox no declaró el enriquecimiento de los Bribiesca y ¿Qué hizo con las ganancias del petróleo? o la represión de la APPO. Calderón nunca aclaró el fraude de dos mil seis, ni las muertes de la guerra contra el narco, ni las desapariciones forzadas o la estela de luz, ya ni hablar de la barda de la refinería bicentenario, etcétera. Peña nunca aclaró su fraude en dos mil doce, ni los sobornos de Odebrecht, ni las matanzas de Tlatlaya, Tanhuato y Ayotzinapa o la estafa maestra

109. Como se observa y además fue reconocido por el denunciado, el vídeo se transmitió en el programa de televisión denominado “Radiografía electoral 2021”, del cual la autoridad instructora certificó lo siguiente:





**Temáticas abordadas**

- Esta semana el Instituto Nacional Electoral inició con la difusión de la consulta popular que tendrá lugar el próximo primero de agosto, a través de tiempos en radio y televisión; y organizará jornadas de diálogo popular.
- El Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral aseguró que habrá una boleta por cada una de las más de noventa y tres millones de personas que podrán votar.
- En días pasados concluyó la elaboración de las boletas, que cuentan con medidas de seguridad para evitar la reproducción indebida.
- Ya se capacitó al 80% de total de las personas que estarán encargadas de las mesas receptoras del voto.

Contenido visual (imágenes representativas)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la realización de un conteo rápido.</li> <li>• Las organizaciones de justicia Transnacional MX y Elemental derechos humanos, presentaron a la Suprema Corte una solicitud de aclaración de sentencia, para esclarecer los efectos de la Consulta Popular.</li> <li>• En Tamaulipas hay una intensa actividad de promoción de la Consulta Popular, Reporte en directo desde Tamaulipas.</li> <li>• Este primero de agosto las medidas sanitarias también van a ser protagonistas en la Consulta Popular. Entrevista sobre el tema a Roberto Cardiel, Director de Capacitación de Instituto Nacional Electoral.</li> <li>• El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desechó un recurso promovido por el Partido Acción Nacional, al determinar que el Secretario de Relaciones Exteriores no incurrió en propaganda gubernamental, cuando difundió la carta de respuesta a <i>The Economist</i>.</li> <li>• La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó revisar una sentencia del Tribunal Electoral de Nuevo León, por la que se había sancionado a Movimiento Ciudadano por el uso de imágenes de menores de edad.</li> <li>• El Consejo General del Instituto Nacional Electoral sancionó a varios partidos políticos por haber afiliado indebidamente a ciudadanos.</li> <li>• La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señaló que el Partido Encuentro Solidario utilizó un lenguaje que propicia la victimización de las mujeres.</li> <li>• Se debe convocar a elecciones extraordinarias en el municipio de Nextlalpan, después de la anulación decretada por el Tribunal Electoral del Estado de México.</li> <li>• El Tribunal Electoral de la Ciudad de México, desechó impugnaciones por la elección de alcaldes.</li> <li>• Una de las narrativas que pretende desacreditar la Consulta Popular en redes sociales, es la que usa la etiqueta “#LaLeyNoSeConsulta”</li> <li>• Se transmite video elaborado por ciudadanos respecto a las razones para participar en la Consulta Popular.</li> </ul>

110. Ahora, respecto al vídeo contenido en la publicación denunciada, la autoridad instructora hizo constar lo siguiente:

**Contenido visual (imágenes representativas)**


**Contenido auditivo**

**Conductor:** Bien, la Consulta Popular también está moviendo la creatividad de moneros y caricaturistas, veamos una animación del caricaturista político Rapé Pineda, *Rapé*.

**Voz masculina en off:** Salinas llegó a la presidencia haciendo fraude electoral; durante su sexenio asesinaron a seiscientos noventa y seis

perredistas, se privatizaron mil empresas y se robó la mitad de la partida secreta.

Bajo el mandato de Zedillo, nunca se supo quién fue el autor intelectual de la masacre de Acteal, ni hubo castigo por el FOBAPROA.

Fox no declaró el enriquecimiento de los Bibriesca y ¿Qué hizo con las ganancias del petróleo? o la represión de la APPO.

Calderón nunca aclaró el fraude de dos mil seis, ni las muertes de la guerra contra el narco, ni las desapariciones forzadas o la estela de luz, ya ni hablar de la barda de la refinería bicentenario, etcétera.

Peña nunca aclaró su fraude en dos mil doce, ni los sobornos de Odebrecht, ni las matanzas de Tlatlaya, Tanhuato y Ayotzinapa o la estafa maestra

111. En la queja se plantea que la publicación del denunciado, realizada el dieciséis de julio de dos mil veintiuno, promueve pronunciamientos con los que se pretendió confundir e influir en la opinión de la ciudadanía y se señala que las personas servidoras públicas no pueden influir en las preferencias de la consulta popular.
112. En primer término, resulta importante establecer que, si bien Jenaro Villamil señaló en su defensa que la cuenta en la que se difundió el mensaje denunciado, constituye una cuenta de índole personal, lo cierto es que la misma está verificada y en ella se identifica como servidor público, a saber, como presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.
113. Aunado a ello, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1005/2018, interpretó que si una persona servidora pública comparte contenidos de distinta índole, entre los que destaca la información referente a sus actividades del servicio público, entonces las publicaciones hechas en esa cuenta constituyen información de interés general, al estar relacionada con la gestión pública y el funcionamiento de la institución a la que representa y, por tanto, puede ser objeto de seguimiento y reporte por periodistas y medios de comunicación.
114. En consecuencia, si Jenaro Villamil se presenta en la cuenta de



*Twitter* involucrada como titular de un organismo público, es evidente que la ciudadanía tiene interés en seguir la información que ahí difunde y la cuenta adquiere relevancia pública respecto de los contenidos que en la misma se presentan. Tomando en consideración esto, se procede al estudio de fondo.

115. De la publicación denunciada de dieciséis de julio de dos mil veintiuno, se puede afirmar lo siguiente:

-Fue realizada por Jenaro Villamil, servidor público.

-Utilizó las frases: *#JuicioAExPresidentesVa* *#ConsultaPopular2021*, las cuales están acompañadas del símbolo del numeral (#), el cual es utilizado para realizar asociaciones en redes sociales.

-Compartió un vídeo del cual señaló que eran las razones para un presunto juicio político según el monero Rapé en el Canal Catorce.

116. De ello se desprende que se limitó a compartir un vídeo creado por el monero Rapé, el cual, se difundió en el programa de televisión denominado “Radiografía electoral 2021” que se transmite a través del canal catorce del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

117. Ahora, como se expuso con el contenido del programa de televisión referido, se transmitió el vídeo creado por una tercera persona porque se estimó que la consulta popular activó la creatividad de moneros y caricaturistas, como la del caricaturista político Rapé Pineda.

118. De esta manera, si la materia de controversia en el presente procedimiento especial sancionador consiste en dilucidar si con la publicación de dieciséis de julio del año en curso en la cuenta de *Twitter* @jenarovillamil, se vulneraron las normas sobre propaganda de la consulta popular, lo cierto es que con el actuar de Jenaro Villamil no se actualiza la infracción en estudio.

119. Se afirma lo anterior porque la única limitante impuesta a personas o entes distintos del INE, tanto en la Constitución como en la Ley de Consulta, es la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir la consulta popular, la cual es una actividad reservada para el INE.
120. Es decir, en el apartado previo se precisó que **cualquier persona**, sin distinción alguna, puede participar en la discusión de la consulta popular, incluso las servidoras públicas.
121. En tal sentido, de la publicación realizada por Jenaro Villamil, se determina que la misma compartió la perspectiva de un tercero, con el propósito de generar tal discusión, la cual, como se ha indicado con antelación, es la consecuencia lógica y esperada de la difusión de la consulta popular que realiza el INE.
122. Aunado a ello, dicha perspectiva solo refleja un punto de vista sobre el alcance de la pregunta efectuada, así como el potencial resultado en caso de que derivara procedente la implementación del mecanismo que se pone a consulta<sup>28</sup>.
123. De igual forma, con la publicación denunciada no se observa, ni siquiera de manera indiciaria, que Jenaro Villamil haya pretendido erigirse en un medio oficial para la difusión de la consulta popular en radio y televisión, puesto que dicha competencia es exclusiva del INE.
124. En tal virtud, se concluye la **inexistencia** de la infracción atribuida a Jenaro Villamil, consistente en la contravención a las normas sobre propaganda de la consulta popular.
125. Finalmente, no resulta inadvertido para este órgano jurisdiccional que, dentro de los motivos de disenso expuestos en la queja, se señaló que con el actuar de Jenaro Villamil se incumplía el principio de imparcialidad. Sin embargo, como se ha expuesto a lo largo de la

---

<sup>28</sup> Similar criterio se sostuvo al resolver el expediente **SRE-PSC-166/2021**.



presente sentencia, los hechos denunciados se circunscriben al procedimiento de la consulta popular, la cual constituye un mecanismo de participación en temas de trascendencia nacional o regional que tiene una naturaleza distinta a la de los procesos de contienda electoral entre partidos políticos y candidaturas, por ello, las personas legisladoras delinearon sus reglas en la Constitución y previeron la creación de una norma reglamentaria en la que se señalaran las reglas vigentes que rigen dicho procedimiento, esto es, la Ley de Consulta.

126. Por tal motivo, el partido denunciante, al narrar expresa y claramente los hechos que, desde su perspectiva, era contrarios a las normas de difusión de la consulta popular, ello se consideró suficiente en la instrucción del procedimiento especial sancionador, **con independencia de la manera en que fueron calificados o presentados por el denunciante.**
127. Y, en consecuencia, esta Sala Especializada, desde el dictado del acuerdo plenario con la clave **SRE-JE-123/2021**, determinó la infracción que podía actualizarse con base en los hechos denunciados, en concordancia con el principio general consistente en que es la persona juzgadora quien conoce el Derecho, por tal motivo se considera que tal afectación al principio de imparcialidad es un calificativo abordado por el denunciante; toda vez que, la observancia de dicho principio se dirige a garantizar que la promoción o difusión que realice el INE sobre la consulta popular, no influya en las preferencias de la ciudadanía.
128. Lo anterior, en congruencia con la tesis X/2021<sup>29</sup> de la Sala Superior de rubro: ***“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EXIGIR AL DENUNCIANTE ARGUMENTAR PORQUÉ LOS HECHOS ACTUALIZAN UNA INFRACCIÓN EN MATERIA ELECTORAL ES***

---

<sup>29</sup> Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**EXCESIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y SIMILARES)”.**

129. Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se determina la **inexistencia** de la infracción consistente en la vulneración a las normas sobre propaganda de la consulta popular, atribuida a Jenaro Villamil.

**NOTIFÍQUESE** en términos de la normativa aplicable.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las magistraturas que integran el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello y el voto razonado del Magistrado Luis Espíndola Morales, ante el Secretario General de Acuerdos, 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 implementan la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación.



## ANEXO ÚNICO

### MEDIOS DE PRUEBA

#### A. Pruebas que obran en el expediente

A continuación, se detallan las pruebas contenidas en el expediente, relacionadas con la *Litis*.

##### 1. Pruebas del promovente<sup>30</sup>:

1.1 **PRUEBA TÉCNICA.** Consistente en la certificación de la cuenta de *Twitter* de Jenaro Villamil, con usuario @jenarovillamil donde se aprecian las imágenes de las manifestaciones que realiza, visible en la siguiente liga: <https://twitter.com/jenarovillamil/status/14161750376783>.

1.2 **PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.**

1.3 **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.**

##### 2. Pruebas recabadas por la autoridad instructora:

2.1 **DOCUMENTAL PÚBLICA<sup>31</sup>.** Consistente en el acta circunstanciada de dieciocho de julio de dos mil veintiuno, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar la existencia y contenido de la publicación realizada en el perfil de *Twitter* de Jenaro Villamil el dieciséis de julio del año en curso, alojado en las siguientes ligas:

---

<sup>30</sup> Fojas 14-31 del expediente.

<sup>31</sup> Fojas 44-48 del expediente.

- <https://twitter.com/jenarovillamil/status/14161750376783>.
- <https://twitter.com/jenarovillamil/status/14161750376783395>

- 2.2 DOCUMENTAL PÚBLICA<sup>32</sup>.** Consistente en el oficio con clave SPR/CJ/O-306/2021 de diecinueve de julio de dos mil veintiuno, signado por la titular de la Coordinación Jurídica y Apoderado Legal del Sistema Público de Radiodifusión del Estado de México, por el cual da contestación al requerimiento de dieciocho de julio de la presente anualidad.
- 2.3 DOCUMENTAL PRIVADA<sup>33</sup>.** Consistente en el escrito de veinte de julio de dos mil veintiuno, signado por Jenaro Villamil Rodríguez, quien da contestación a requerimiento.
- 2.4 DOCUMENTAL PÚBLICA<sup>34</sup>.** Consistente en el acta circunstanciada de veinte de julio de dos mil veintiuno, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso, con la finalidad de certificar el contenido disco compacto que acompañó el Titular de la Coordinación Jurídica y Apoderado Legal del Sistema Público de Radiodifusión del Estado de México.
- 2.5 DOCUMENTAL PÚBLICA<sup>35</sup>.** Consistente en el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de veintiuno de junio de dos mil veintiuno.
- 2.6 DOCUMENTAL PÚBLICA<sup>36</sup>.** Consistente en el oficio con clave SPR/CJ/O-311/2021, con sello de recepción de treinta

---

<sup>32</sup> Fojas 70-71 del expediente.

<sup>33</sup> Foja 73 del expediente.

<sup>34</sup> Fojas 79-86 del expediente.

<sup>35</sup> Fojas 87-108 del expediente.

<sup>36</sup> Fojas 145-146 del expediente



de julio de dos mil veintiuno, signado por el Titular de la Coordinación Jurídica y apoderado legal del Sistema Público de Radiodifusión del Estado de México.

- 2.7 DOCUMENTAL PRIVADA<sup>37</sup>.** Consistente en el escrito de alegatos del representante del Partido Acción Nacional de cinco de agosto de dos mil veintiuno.
- 2.8 DOCUMENTAL PRIVADA<sup>38</sup>.** Consistente en el escrito de alegatos de Jenaro Villamil Rodríguez, de nueve de agosto de dos mil veintiuno.
- 2.9 DOCUMENTAL PÚBLICA<sup>39</sup>.** Consistente en el acta de audiencia de pruebas y alegatos de nueve de agosto de dos mil veintiuno.
- 2.10 DOCUMENTAL PRIVADA.** Consistente en el escrito de alegatos de Jenaro Villamil Rodríguez, con sello de recepción de nueve de septiembre de dos mil veintiuno.
- 2.11 DOCUMENTAL PRIVADA.** Consistente en el escrito de alegatos del PAN de nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

---

<sup>37</sup> Fojas 177-184 del expediente.

<sup>38</sup> Fojas 192-193 del expediente.

<sup>39</sup> Fojas 194-204 del expediente.

**Magistrado Presidente**

Nombre: Rubén Jesús Lara Patrón

Fecha de Firma: 28/09/2021 09:33:27 p. m.

Hash: ✓CK9LiYoT5Oh9GRsraLJUVHCe9L+WCqR2zK2gmTkauZM=

**Magistrado**

Nombre: Luis Espíndola Morales

Fecha de Firma: 28/09/2021 09:36:44 p. m.

Hash: ✓qv8VNZSUVluTvHs6hhYPnbcpMZ8JGOwORbVNJ08Qls8=

**Magistrada**

Nombre: Gabriela Villafuerte Coello

Fecha de Firma: 28/09/2021 09:37:42 p. m.

Hash: ✓tgBvJXS2D3F4cPrv8DKaMPMXfJurD7Vfuj7U3X+pLKk=

**Secretario General de Acuerdos**

Nombre: Gustavo César Pale Beristain

Fecha de Firma: 28/09/2021 09:19:24 p. m.

Hash: ✓/UcC11iL8Wlo1RnVk7kOkLiDyStH9FLHvdnyC1X47fw=



**VOTO PARTICULAR<sup>1</sup>**  
**Expediente: SRE-PSC-175/2021**  
**Magistrada: Gabriela Villafuerte Coello**

1. La revisión integral de este asunto me lleva a una posición jurisdiccional distinta a la mayoritaria, a partir de una visión y metodología de estudio que opino es la ruta de la sentencia.
2. Recordemos que el PAN denunció a Jenaro Villamil Rodríguez (presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano) por la publicación de un *tuit* y video en la que supuestamente difunde propaganda de la consulta popular que busca confundir e influir en la opinión de la ciudadanía.
3. El partido quejoso considera que existe una vulneración a los artículos 35, fracción VIII, 41 y 134 de la constitución, ya que las personas servidoras públicas no deben confundir ni influir en la opinión de la ciudadanía.
4. Así, para comprender la trascendencia del caso, creo que, en primer lugar, es muy importante señalar que estamos ante 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**

5. La **consulta popular**<sup>2</sup> 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.
6. 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

---

<sup>1</sup> Como juzgadora de un órgano colegiado, las normas legales y reglamentarias me permiten realizar posiciones diferentes en las sentencias que emitimos, en términos de lo previsto en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>2</sup> SUP-JDC 5525/2015.



en la toma de decisiones propias del ejercicio del poder público<sup>3</sup> sobre temas de importancia.

7. 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**

8. 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.**
9. Asimismo, en estos ordenamientos se determinaron 2 prohibiciones: la primera, encaminada a cualquier persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, de contratar propaganda en dichos medios de comunicación dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la consulta popular; y la segunda, de difundir o publicar encuestas sobre preferencias ciudadanas, tres días antes de la jornada y hasta el cierre oficial de las casillas.
10. Desde aquí veo que el objetivo del texto constitucional y, en consecuencia, el marco legal, es claro al exponer que, en este nuevo 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.**
11. 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,

<sup>3</sup> 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](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/02/asun_3810325_20190207_1549478913.pdf)



la organización de las elecciones es una función del Estado que se realiza a través del INE.

12. 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.
13. 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.
14. Entonces, **¿cuál es el papel del resto de las autoridades de frente a la consulta popular?**
15. A partir de la naturaleza y propósito de la consulta popular (desde el marco normativo que le da vida), advierto una **prohibición implícita para que las entidades de gobierno y las personas del servicio público promuevan la consulta popular.**
16. En efecto, si la consulta popular es un instrumento de participación diseñado para incentivar y dar fuerza a la voz autónoma de la ciudadanía<sup>4</sup>, es claro que su desarrollo se debe encontrar libre de injerencias por parte de cualquier autoridad, pues la descontextualización o desinformación respecto al objeto y materia de la consulta podría restar eficacia y autenticidad al ejercicio democrático y, en consecuencia, desvirtuar su propósito y resultado.
17. Mi visión en este asunto parte del deber que tienen las autoridades y personas del servicio público para observar los principios de imparcialidad y neutralidad, previstos en el artículo 134 constitucional.

---

<sup>4</sup> 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.



18. 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.
19. 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.
20. 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 desplieguen; 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.
21. ***¿Cuál es la obligación prevista en el artículo 134 constitucional, párrafos séptimo y octavo, en torno a las consultas populares?***
22. 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.
23. 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.

24. Es por esta razón que en el texto constitucional se prohíbe expresamente la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de la consulta popular.
25. Al tratarse de una **fiesta ciudadana** (momento en que la participación es resultado de una convicción, previa evaluación personal del sentido de la consulta), 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 la ciudadanía ejerce su derecho de participación en este nuevo mecanismo.
26. 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.
27. No se trata de una restricción injustificada a la libertad de expresión de las personas del servicio público. Lo que se privilegia es garantizar la eficacia del mecanismo de participación, con lo cual se maximiza el derecho de la ciudadanía a tomar parte de este ejercicio democrático y emitir un sufragio reflexivo, libre de injerencias.
28. Por ello, se considera que las personas integrantes de entes gubernamentales no están invitadas a participar en la difusión de la consulta, precisamente porque están en el centro de la discusión; el propósito es que la ciudadanía sea la protagonista en la toma de decisiones que inciden en el ámbito público y que el resultado sea lo más apegado a la genuina opinión de la gente.
29. Conforme a esta visión, durante el desarrollo de la consulta popular, las personas del servicio público están obligadas a cumplir los principios y

valores constitucionales, establecidos en los artículos 35 y 134 constitucionales.

30. En este sentido, considero que, en el contexto de una consulta popular, la observancia del principio de imparcialidad supone la inacción de las personas del servicio público para promover e impulsar la participación ciudadana, a fin de propiciar condiciones objetivas para el desarrollo del proceso de deliberación democrática.

31. Este panorama normativo, contextual y conceptual, desde mi óptica, es la base para analizar la participación de las personas del servicio público en las consultas populares.

**➡ A partir de mi visión jurisdiccional, analicemos el caso.**

32. Pues bien, la queja del PAN se centra en la publicación en *Twitter* de Jenaro Villamil el 16 de julio, por tanto, veamos su contenido:

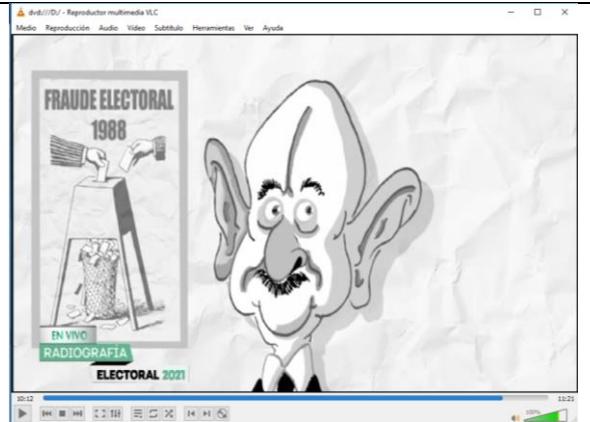
Contenido	Imagen representativa
<p><b>Texto de la publicación:</b> "#JuicioaExPresidentesVa #ConsultaPopular2021. Las razones de un juicio, según @monoerape en @canalatorcemx"</p> <p style="text-align: center;"><b>Se comparte un video</b></p>	

Contenido del video	Imágenes representativas
<p><b>Conductor:</b> Bien, la Consulta Popular también está moviendo la creatividad de moneros y caricaturistas, veamos una animación del caricaturista político Rapé Pineda, <i>Rapé</i>.</p> <p><b>Voz masculina en off:</b> Salinas llegó a la presidencia haciendo fraude electoral; durante su sexenio asesinaron a seiscientos noventa y seis perredistas, se privatizaron mil empresas y se robó la mitad de la partida secreta.</p> <p>Bajo el mandato de Zedillo, nunca se supo quién fue el autor intelectual de la masacre de Acteal, ni hubo castigo por el FOBAPROA.</p>	

Fox no declaró el enriquecimiento de los Bibriesca y ¿Qué hizo con las ganancias del petróleo? o la represión de la APPO.

Calderón nunca aclaró el fraude de dos mil seis, ni las muertes de la guerra contra el narco, ni las desapariciones forzadas o la estela de luz, ya ni hablar de la barda de la refinería bicentenario, etcétera.

Peña nunca aclaró su fraude en dos mil doce, ni los sobornos de Odebrecht, ni las matanzas de Tlatlaya, Tanhuato y Ayotzinapa o la estafa maestra



33. Al analizar la publicación en su contexto, vemos:

- **Tuit.**

- ✓ Jenaro Villamil comparte un video que menciona son la razones de un juicio, según el usuario monerorape (Rafael Pineda)<sup>5</sup> en canal catorce.
- ✓ Acompaña la publicación con “#JuicioaExPresidentesVa #ConsultaPopular2021”.

- **Video.**

- ✓ **Se trata de un fragmento del programa “Radiografía Electoral”<sup>6</sup> en el que se presenta una animación sobre la consulta popular.**
- ✓ En ella, se ven diversas caricaturas de los expresidentes (Zedillo, Fox, Calderón y Peña -así los mencionan-) mientras se narran actos o hechos que supuestamente sucedieron durante sus sexenios.
- ✓ Durante el video se observa un tipo cartel con la leyenda “**JUICO A EXPRESIDENTES**”.

<sup>5</sup> Periodista, humorista gráfico, historietista y animador mexicano. Director de la revista de humor político “El Chamuco” y miembro de *Cartooning For Peace* y *CartónClub*.

<sup>6</sup> Durante la investigación el servidor público señaló que el video supuestamente lo grabó desde su celular. No obstante, la UTCE certificó que la publicación se realizó a las 18:16 horas, y el programa inicia a las 19:00 horas, por lo que Jenaro Villamil antes que se transmitiera el video por televisión lo subió a sus redes sociales.



- ✓ Finalmente, al terminar las animaciones se aprecia: **“VOTA SÍ JUICIO POLITICO A EXPRESIDENTES” “Consulta popular 1 de agosto de 2021”**.

34. Del análisis conjunto de la publicación (*tuit* y video), aprecio que Jenaro Villamil compartió opiniones, puntos de vista y lenguaje virtual que no solo tuvieron como objeto promocionar la consulta popular, sino también descontextualizó la esencia de la pregunta; lo que, desde mi óptica, rebasó los límites del servicio público.

35. Esto es así, pues debemos recordar que, a partir de nuestro marco constitucional y legal, en el contexto de una consulta popular, la observancia del principio de imparcialidad **supone la inacción de las y los integrantes de órganos gubernamentales para promover e impulsar la participación ciudadana**, a fin de propiciar condiciones objetivas para el desarrollo del proceso de deliberación democrática.

36. En el video que decidió compartir el presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano se observa una animación con caricaturas que describen hechos y sucesos que se relacionan con diversos expresidentes, acompañados de elementos visuales y expresiones como **“VOTA SÍ JUICIO POLITICO A EXPRESIDENTES” “Consulta popular 1 de agosto de 2021”**.

37. La crítica que se hace por medio de caricaturas es perfectamente válida y plenamente protegida por la libertad de expresión; sin embargo, no puedo dejar de lado que enseguida de estos *cartones* se llama a la gente a participar y votar por el Sí para enjuiciar a expresidentes; precisamente esa fracción del programa fue el que *tuiteó* Jenaro Villamil con expresiones **“#JuicioaExPresidentesVa”** y **“#ConsultaPopular2021”**.

38. 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 constitucional<sup>7</sup>, exige que*

<sup>7</sup> **Artículo 13.-** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. (...).



*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?”.***

39. 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.
40. 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, incluidos los partidos políticos y su militancia, si querían hacerle propaganda, aunque no fuera explícita en esto, 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.
41. 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.
42. Con esta visión de observancia obligatoria que deduzco de la sentencia de la SCJN, advierto que el video que difundió el servidor público sacó de contexto, propósito y fin la pregunta que era materia de la consulta y, a partir de ello, difundió propaganda e información que pudo influir en la ciudadanía, y generar expectativas no reales.



43. Además, no puedo dejar de ver que la narrativa del video se da desde uno de los elementos de comunicación más poderosos de la actualidad: **la caricatura periodística**<sup>8</sup>, unas imágenes pueden expresar mucho, incluso si parten de ideas muy abstractas.
44. Esta mezcla entre actualidad, carga emocional y normalmente humor y sarcasmo **vuelven a estas piezas muy atractivas a los ojos de las y los lectores, radioescuchas o televidentes**, y eso hace que muchos medios de comunicación apuesten por incluir en sus publicaciones varias obras gráficas de este tipo<sup>9</sup>.
45. Es una herramienta de comunicación, que constituye un recurso **que incorpora información que rápidamente es capaz de sumarse a una conciencia común**<sup>10</sup>.
46. Situación que se maximizó cuando Jenaro Villamil decidió difundirlo en *Twitter* con expresiones: “**#JuicioaExPresidentesVa #ConsultaPopular2021**”. Otro elemento que llama mi atención.
47. Creo necesario analizar el alcance de este **lenguaje virtual** que se usó en la publicación, porque tiene formas específicas de escritura; es decir, “*herramientas*” y/o “*símbolos*” que son de gran utilidad, como el *hashtag* #, para generar mayor penetración.
48. La popularidad de este símbolo ha crecido en los últimos años, al grado de convertirse en canales de comunicación que sirven para llamar la atención, generar *tendencias*, *ideas*, *corrientes* o mantener informadas a las personas usuarias (*estar al día*).
49. Utilizar este tipo de herramientas virtuales en las publicaciones, tiene la intención de llegar a un número más amplio de cibernautas y permite que se

---

<sup>8</sup> Una caricatura periodística tiene la intención de expresar una idea planteando situaciones ficticias que exageran algún aspecto de la actualidad desde un punto de vista crítico y, en la mayoría de las ocasiones, irónico y cargado de humor. <https://psicologiymente.com/cultura/caricaturas-periodisticas>

<sup>9</sup> <https://psicologiymente.com/cultura/caricaturas-periodisticas>

<sup>10</sup> Reflexión Política, vol. 20, núm. 40, 2018, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.



sigan conversaciones, referencias o temas que pueden o son relevantes, posiciona un tema o contenido.

50. El uso de estos símbolos amplía el espectro de la interacción y la masifica pues abre la posibilidad que las y los usuarios “*vean o se unan a la información o conversación*”, en una sola cadena.
51. Facilitan el intercambio entre diferentes audiencias, con el objetivo de volver ciertos tópicos en algo que “*todas y todos compartan y/o hablen*”.
52. Con esta dinámica se logra que las publicaciones tengan mayor visibilidad y alcance entre las y los usuarios según la red social que se utilice.
53. Algunas características de estos símbolos que forman parte del lenguaje virtual, que me parece útil destacar en esta oportunidad, es el: **# - hashtag**
54. Consta de palabras o frases -sin espacios- precedidas de un signo almohadilla (#). Esto hace posible que las personas usuarias puedan participar en conversaciones sobre temas específicos y, quedar agrupadas bajo una misma etiqueta<sup>11</sup> (ejemplo: #sentenciasrelevantesTEPJF\_ESP).
55. Se usa para ordenar palabras clave o temas que faciliten una búsqueda; si son de interés para las personas usuarias, suelen convertirse en *tendencia*. Así, los temas se vuelven identificables, se generan corrientes o inclinaciones hacia determinados tópicos, con mayor popularidad en la “*comunidad digital*”.
56. Al dar *click* en una *tendencia* (#) se pueden ver todas las publicaciones que tengan relación con esa frase y cualquier persona puede encontrarlas. Esta operatividad bien podría formar parte de una estrategia de publicidad para posicionar algo o a alguien.
57. En consecuencia, para mí, el uso de estas “*herramientas*” o “*símbolos*” que indiscutiblemente ya forman parte del lenguaje digital, generan masividad y también una huella que permanece en las redes sociales, lo que permite la

---

<sup>11</sup> Información consultada en: <https://carlosguerraterol.com/hashtag-que-es-para-que-sirve-como-usar/>.



continuidad y permanencia del mensaje, más allá del día, lugar geográfico o espacio físico de su publicación.

58. Con todos estos elementos, considero que la difusión que realizó Jenaro Villamil llegó a un número indefinido de gente, que bien pudieron ser personas electores potenciales por el SÍ en la consulta popular.
59. Basta revisar los resultados: 6,511,385 (97.7214%) votaron SÍ, mientras que sólo el 102,945 (1.5449%) decidieron por el NO.
60. Situación que, por la nueva dinámica de comunicación en internet, debe blindarse para privilegiar los principios de imparcialidad y neutralidad de los mecanismos de participación y por la relevancia que adquiere el uso de las redes sociales, en contraste con los medios de comunicación tradicional.
61. Por ello, el presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano se alejó de los principios **que deben caracterizar al servicio público**, ya que en este mecanismo de participación democrática que intenta resolver la crisis de representación, **no tienen cabida las personas servidoras públicas**, porque con él se empoderó a la ciudadanía **para vincular a los poderes a tomar en consideración sus opiniones**.<sup>12</sup>
62. En este contexto, al incidir con esta estrategia en la ciudadanía, se pudo alterar la voluntad y autonomía ciudadana, vulnerando el artículo 35, fracción VIII, numeral 4º, de la constitución federal, toda vez que 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 [las] ciudadanos [as]<sup>13</sup>
63. En consecuencia, considero que la conducta de Jenaro Villamil al difundir, promocionar y sacar de contexto, propósito y fin la pregunta aprobada por la SCJN, ofreció a la ciudadanía una expectativa irreal, con la finalidad de inducirles por el “SI”, por lo tanto, debía determinarse su responsabilidad, calificar la conducta como **grave ordinaria y dar vista al Órgano Interno de Control del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano**.

<sup>12</sup> Revisión de constitucionalidad 1/2020. Párrafo 37.

<sup>13</sup> El uso de corchetes [ ] es para incentivar el uso de lenguaje incluyente.



**Adquisición de tiempos en televisión.**

64. Finalmente, toda vez que se acreditó que el video que publicó Jenaro Villamil se transmitió también en televisión, específicamente, por canal catorce, estimo oportuno que se debería de dar vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral para que inicie un nuevo procedimiento por la conducta de adquisición de tiempos en televisión por parte del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (vulneración al artículo 35, fracción VIII, numeral 4º y 134 de la constitución).

65. Por estas consideraciones mi voto **particular**.

**Voto particular de la magistrada Gabriela Villafuerte Coello.** Este documento es una representación gráfica autorizada, con firma electrónica certificada; es válido, porque así lo dicen los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020.

**Magistrada**

Nombre: Gabriela Villafuerte Coello

Fecha de Firma: 28/09/2021 08:52:41 p. m.

Hash:  uFlb8I+PKoLiW+QKYZfvhIS4fZq0nluWa2zVa06Ukaw=



## **VOTO RAZONADO<sup>1</sup> QUE EMITE EL MAGISTRADO LUIS ESPÍNDOLA MORALES EN LA SENTENCIA SRE-PSC-175/2021.**

Formulo el presente voto ya que, si bien el proyecto de sentencia fue mi propuesta, considero relevante exponer que, al recibir el expediente del procedimiento especial sancionador, propuse un análisis diverso.

Al revisar el expediente en la primera ocasión que se recibió de parte de la autoridad instructora, consideré que era necesario realizar una consulta competencial a la Sala Superior para determinar si este órgano jurisdiccional tenía facultades para resolver la causa, ya que, al tratarse de un procedimiento de Consulta Popular, no hay competencia legal expresa.

Aunado a lo anterior, la consulta tenía como objetivo que dicha superioridad indicara cuál sería la infracción por la que debía emplazarse al denunciado y, con ello, garantizar su derecho de audiencia, porque de la Constitución y de la Ley Federal de Consulta Popular no se desprendía supuesto alguno en que encuadrara la conducta denunciada.

Lo anterior, con el propósito de que fuese la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral la que definiera la forma en que sería analizada la conducta denunciada debido a que cuenta con competencia originaria y residual<sup>2</sup> para resolver todos aquellos casos no previstos para las Salas Regionales, con fundamento en los artículos 14, 41, fracción VI, 99 de la Constitución, así como 164, 166 fracción X, y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Así lo ha interpretado la propia Sala Superior al dictar diversas sentencias como las identificadas con las claves: SUP-JDC-1107/2021, SUP-RAP-156/2021 y SUP-JE-42/2020.

Sin embargo, en reunión privada de uno de septiembre del año en curso, la mayoría de las magistraturas determinaron que este órgano jurisdiccional sí tenía competencia para resolver el asunto.

En ese sentido, consideré que lo jurídicamente correcto era devolver el expediente a la autoridad instructora para que emplazara a las partes por la probable transgresión a las normas sobre propaganda de la consulta popular, con fundamento en los artículos 35, fracción VIII, párrafos cuarto y séptimo de la Constitución y 40 de la Ley Federal de Consulta Popular, dejando a un lado disposiciones que, si bien son de naturaleza electoral, no tenían una aplicación concreta al tratarse de un mecanismo de participación directa en la democracia. Por lo que, una vez que la autoridad instructora llevó a cabo lo solicitado, se presentó el proyecto de sentencia correspondiente.

Por todo lo expuesto, respetuosamente emito el presente voto.

Este documento es **autorizado mediante** firma electrónica certificada, 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.

**Magistrado**

Nombre:Luis Espíndola Morales

Fecha de Firma:28/09/2021 09:22:15 p. m.

Hash:🟢ze/102nSyemPytPmXescAXu+kZ0BXCtu6gKPgzWIYZU=