



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-617/2023

RECURRENTE: BERTHA XÓCHITL GÁLVEZ
RUIZ ¹

RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL² DE LA
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL³

MAGISTRADA: JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

SECRETARIA: JIMENA ÁVALOS CAPIN

COLABORÓ: MIGUEL ÁNGEL ORTIZ CUÉ

Ciudad de México, quince de diciembre de dos mil veintitrés⁴.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵, emite sentencia en la que **confirma** el acuerdo de la Unidad Técnica que **desechó la queja** al no advertir, de un análisis preliminar, elementos siquiera indiciarios de una posible violación en materia electoral por parte de la entonces denunciada.

ANTECEDENTES

1. Queja. El treinta de octubre, Xóchitl Gálvez presentó escrito de queja ante la autoridad administrativa, en contra de Jenaro Villamil Rodríguez, en su carácter de presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado de México⁶, así como Canal Catorce y quienes resultaran responsables por hechos que, en su concepto, constituyen violencia política por razón de género (VPG) en su perjuicio, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad, equidad en la contienda, así como, el uso indebido de recursos

¹ En adelante la recurrente, actora o Xóchitl Gálvez.

² En lo ulterior, UTCE, Unidad Técnica, autoridad responsable o responsable.

³ En lo sucesivo, INE

⁴ En adelante, todas las fechas a las que se haga referencia corresponderán a dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

⁵ En lo subsecuente, Sala Superior o esta Sala.

⁶ En lo sucesivo, SPR.

SUP-REP-617/2023

públicos en favor de Claudia Sheinbaum Pardo y de Morena, por *culpa in vigilando*, por lo que solicitó la adopción de medidas cautelares.⁷

Lo anterior por las publicaciones en redes sociales, YouTube y páginas de internet de un programa relacionado con el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales⁸, las cuales, a su juicio, tienen como finalidad generar una imagen pública negativa al vincularla con los supuestos “desastres” del referido fideicomiso.

2. Acuerdo de escisión. En esa misma fecha, la Dirección de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPL y de Violencia Política contra las Mujeres de la Unidad Técnica emitió acuerdo por el cual determinó escindir la queja, con la finalidad de que la Dirección de Procedimientos Especiales Sancionadores de esa Unidad determinara lo correspondiente a la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad, equidad en la contienda, así como el uso de recursos públicos, vulneración al artículo 134 constitucional en favor de Claudia Sheinbaum Pardo así como a Morena, por *culpa in vigilando*.

Por otro lado, desechó la queja respecto los hechos denunciados por violencia política por razón de género, al considerar en esencia, que no constituyen una falta en materia electoral, ni actualizan alguna de las causales de VPG.

3. Acuerdo impugnado. El uno de noviembre, el Encargado de Despacho de la UTCE ordenó registrar la queja⁹ y la **desechó de plano** al no advertir, de un análisis preliminar, elementos siquiera indiciarios de una posible violación en materia electoral por parte de la denunciada.

4. Demanda. El siete de noviembre, la recurrente controvertió el acuerdo de desechamiento mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador presentado ante la Oficialía de Partes del INE.

⁷ En la modalidad de tutela preventiva, para que se establezcan las medidas pertinentes, oportunas y eficaces para que los actos futuros se apeguen al marco constitucional y legal, además de solicitar que se ordene la eliminación inmediata de las publicaciones denunciadas.

⁸ En lo sucesivo, FONDEN.

⁹ Clave UT/SCG/PE/BXGR/CG/1120/PEF/134/2023.



5. Turno. Por acuerdo de la presidencia de esta Sala Superior, se integró el expediente **SUP-REP-617/2023** y se ordenó turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

6. Admisión y cierre de instrucción. En su momento, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda y cerró instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de una determinación dictada por la UTCE, cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.¹⁰

Segunda. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,¹¹ de conformidad con lo siguiente:

1. Forma. La demanda precisa el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa de la recurrente.

2. Oportunidad. La demanda se presentó en tiempo, dentro del plazo de cuatro días,¹² ya que el acuerdo controvertido le fue notificado a la recurrente el tres de noviembre¹³, por tanto, si la demanda se presentó el siete de noviembre, resulta evidente su oportunidad.

3. Legitimación, interés jurídico. La recurrente está legitimada para interponer el medio de impugnación, ya que fue la parte denunciante en el procedimiento especial sancionador que dio origen al acuerdo impugnado.

¹⁰ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso h), y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso c) y párrafo 2, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

¹¹ Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1 y 110, de la Ley de Medios.

¹² Con base en la Jurisprudencia 11/2016, de rubro: RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS. Las jurisprudencias y tesis de este TEPJF pueden ser consultadas en la página de internet <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

¹³ Visible a foja 97 del expediente electrónico UT/SCG/PE/BXGR/CG/1120/PEF/134/2023.

SUP-REP-617/2023

Asimismo, cuenta con interés jurídico, toda vez que aduce un perjuicio en su esfera jurídica, causado por un acuerdo dictado en el procedimiento especial sancionador en que fue denunciante.

4. Definitividad. Se cumple este requisito, toda vez que, se controvierte una determinación emitida por la UTCE, para lo que no se establece algún medio de impugnación que deba agotarse previamente a la presentación de un recurso, mediante el cual, se pueda revocar, anular o modificar la determinación ahora impugnada.

Tercera. Cuestión previa

1. Contexto del caso.

Xóchitl Gálvez presentó una denuncia en contra de Jenaro Villamil Rodríguez, del SPR y de quienes resultaran responsables, derivado de la difusión de un reportaje denominado "FONDEN, una historia de desastres" en el programa de televisión "Informativo 14", la red social "X" y la plataforma YouTube, el pasado veintisiete de octubre, así como la publicación de un artículo del referido ciudadano en la página oficial del referido SPR.

Lo anterior, al considerar que los hechos de la denuncia constituían -entre otros- vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad, equidad en la contienda, así como, el uso indebido de recursos públicos en favor de Claudia Sheinbaum Pardo, así como a Morena, por *culpa in vigilando*.

En la denuncia la referida ciudadana se quejó de los siguientes actos:

- Difusión de un reportaje denominado "FONDEN: Historia de Desastres"¹⁴, cuyo guionista -a decir de la denunciante- es Jenaro Villamil Rodríguez.

La parte que la denunciante destaca del reportaje es la siguiente:

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=9mn4J4e87eQ&t=1467s>



Informativo14: Tenemos que poner de pie lo más pronto posible a Acapulco: AMLO



Informativo14: Tenemos que poner de pie lo más pronto posible a Acapulco: AMLO

Minuto 24:25

CONDUCTORA: Y en tanto el gobierno federal ha dejado claro que se cuentan con los recursos necesarios para atender la emergencia por el Huracán Otis, poniendo en el centro de la atención a los miles de damnificados, por supuesto, y no a los negocios como se hacían con otros gobiernos cuando los desastres naturales se convertían básicamente en grandes negocios para unos cuantos nada más.

Voz en off:

El clamor reciente para revivir el Fondo de Desastres Naturales FONDEN, no es casual. Este mecanismo financiero fue creado a finales de 1996 por el entonces Secretario de Hacienda, Zedillista, José Ángel Gurría Treviño, el mismo responsable del proyecto económico de la aspirante presidencial Xóchitl Gálvez.

El FONDEN fue durante más de veintiséis años un mecanismo de ayuda en situaciones de emergencia, caracterizado más por la opacidad, la discrecionalidad y la falta de rendición de cuentas, que por el objetivo real de apoyar a las poblaciones afectadas en situaciones de emergencia o desastres naturales.

Apenas en diciembre de 2019, la Coordinación Nacional de Protección Civil, entidad dependiente de la Secretaría de Gobernación, informó que al menos, 200 mil millones de pesos etiquetados durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, para emergencias y desastres naturales, estaban bajo sospecha por las siguientes razones.

Las declaraciones extraordinarias de emergencia fueron espacios de corrupción, las contrataciones y adquisiciones de obra pública, de servicios o bienes materiales realizados por los Estados o las dependencias del gobierno federal, se prestaban para uso irregular.

En cada declaratoria de emergencia se robaban entre mil y 5 mil millones de pesos; era un barril sin fondo, según afirmó el propio Presidente López Obrador.

Durante el gobierno de Felipe Calderón se hicieron 561 declaratorias de desastre, un promedio de 94 al año y con un ejercicio poco transparente de 13 mil 550 millones de pesos al año, en el sexenio de Enrique Peña Nieto aumentó a 754 declaratorias de desastre, un promedio de 126 al año, y un ejercicio superior a los 19,400 millones anuales. En el presente sexenio, antes de su desaparición definitiva, en septiembre de 2021, el FONDEN ejerció sólo mil 70 millones para 67 declaraciones de desastre.

SUP-REP-617/2023

El fondo se conformó por tres instrumentos financieros. Uno para atender emergencias, activado a través de declaratorias de emergencia emitidas por la Coordinación Nacional de Protección Civil a petición de las autoridades estatales. Otro de apoyos prioritarios, dinero a ejecutar en treinta días para restablecer comunicaciones, drenajes, puentes u otras obras de infraestructura. Y el de reconstrucción de infraestructura afectada, cuyo costo era compartido entre el gobierno federal y las entidades.

El gran problema fue con las llamadas declaratorias extraordinarias de emergencia, que podían inflar hasta el más de 2 mil por ciento, el mundo de los recursos requeridos para enfrentar los desastres naturales.

La mayoría de los daños provocados por los desastres naturales, son reparados por la Comisión Federal de Electricidad, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano; pero el ejercicio siempre se complicaba por las estrictas reglas de operación que permitieron el uso discrecional de los recursos.

Por ejemplo, tras los sismos del diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, que afectaron a más de 150 mil viviendas en Oaxaca, Chiapas, Morelos, Puebla, Estado de México y Ciudad de México, dos organizaciones civiles, México Evalúa y CIEP, detectaron que hubo irregularidades en al menos 5% de los recursos del FONDEN, utilizados en esas entidades.

En Guerrero, entidad castigada por huracanes tan poderosos como Paulina, que destruyó Acapulco hace veintiséis años y provocó 228 muertos, los fondos destinados para la reconstrucción fueron desviados o nunca ejercidos.

Así sucedió con el pomposo plan Nuevo Guerrero, anunciado en 2013 tras los desastres ocasionados por los huracanes Ingrid y Manuel; el secretario de hacienda de Peña Nieto, Luis Videgaray, informó que a través del FONDEN ya se habían destinado mil 484 millones de pesos en apoyos parciales e inmediatos, y estaban en vías de autorización poco más de 20 mil millones de pesos para el ejercicio de 2014.

A 20 años de distancia y ante la devastación provocada por la furia inédita del huracán Otis, nadie sabe y nadie informó dónde quedaron y cómo se ejercieron esos multimillonarios recursos del FONDEN anunciados para Guerrero.

- Jenaro Villamil Rodríguez en su cuenta de la red social X¹⁵ (antes Twitter), difundió una publicación con una parte del programa denunciado.

¹⁵ En la queja se señala la siguiente liga electrónica:
<http://twitter.com/jenarovillamil/status/1718092769661736968>



- Adicionalmente, el referido ciudadano publicó un artículo en el sitio web del SPR¹⁶ donde hace referencia al mismo contenido difundido en el programa denunciado, en particular, la frase:

“El clamor reciente para revivir el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) no es casual. Este mecanismo financiero fue creado a finales en 1996 por el entonces secretario de Hacienda zedillista, José Ángel Gurría Treviño, el mismo responsable del "proyecto económico" de la aspirante presidencial de Xóchitl Gálvez.”

Señala también, que el reportaje fue difundido a través de la cuenta verificada de “X” (antes Twitter) del SPR Informa.



¹⁶ <https://sprinforma.mx/ver/opinion/los-desastres-del-fonden>

SUP-REP-617/2023

Los anteriores hechos, a juicio de la entonces denunciante, tienen una intención de atacar negativamente su imagen, relacionándola de manera indebida, premeditada y orquestada, con "*Los desastres del FONDEN*", lo que, desde su perspectiva, actualiza un uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales.

2. Síntesis del acuerdo impugnado.

En el acuerdo controvertido la UTCE determinó desechar de plano la denuncia presentada por Bertha Xóchitl, al considerar que los hechos denunciados no constituyen una violación en materia electoral.

La UTCE refirió que el artículo 134 constitucional contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social.

Además, destacó que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que los programas noticiosos gozan de una protección especial en lo que respecta a la definición y tratamiento de su contenido.

En ese sentido señaló que las labores periodísticas y las actividades de la prensa, son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que, a través de la exposición y valoración de la información, los medios de comunicación siembran las condiciones necesarias para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.

Por lo tanto, refirió que resulta claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático.



Asimismo, la responsable señaló que el valor de la libertad de expresión en el contexto democrático adquiere mayor relevancia cuando el contenido noticioso en análisis es, precisamente, de carácter político, pues existe un especial interés en garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática.

Así, refirió que las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas con la finalidad de fomentar un debate sobre cuestiones netamente públicas, como puede ser la creación y funcionamiento del FONDEN, en el contexto de la declaratoria de estado de emergencia en las entidades federativas.

En este sentido, determinó que el hecho de que, en un reportaje difundido por el SPR, se haya referido: *"... Este mecanismo financiero fue creado a finales de 1996 por el entonces Secretario de Hacienda, Zedillista, José Ángel Gurría Treviño, el mismo responsable del proyecto económico de la aspirante presidencial Xóchitl Gálvez..."*, no actualiza en sí mismo una violación en materia electoral.

En ese tenor, de un análisis preliminar a los hechos denunciados, no advirtió que con la sola difusión del reportaje o del artículo, se actualizara alguna vulneración a la legislación electoral, porque no se trata de propaganda que contenga expresiones de naturaleza político-electoral ni gubernamental, sino que emite un contenido con fines meramente informativos.

Lo anterior, al considerar que la sola narrativa de la difusión de un reportaje relacionado con el FONDEN, donde se refiere que el *"creador"* de dicho fideicomiso es una persona con la que Xóchitl Gálvez tiene relación, no implica, de modo alguno, una violación en materia electoral, siendo que en el procedimiento administrativo sancionador las denuncias deben estar sustentadas, en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de estar en aptitud de

SUP-REP-617/2023

determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora.

La responsable consideró que resultan inexistentes los indicios acerca de una posible violación al artículo 134 derivado de la difusión de un reportaje y que la difusión del mismo tiene fines informativos y justificados por el contexto de estado de emergencia que viven algunas entidades federativas del país por la llegada de huracanes, además de ser una actividad que se encuentra tutelada por la presunción de licitud de la que goza la labor periodística, la cual sólo puede ser superada cuando exista prueba en contrario.

Por lo expuesto, declaro no ha lugar a realizar pronunciamiento alguno sobre la solicitud de medidas cautelares.

3. Síntesis de agravios

a. Falta de exhaustividad:

La recurrente argumenta que la UTCE realizó una valoración en torno a si las expresiones denunciadas constituían o no una infracción en materia electoral e incluso calificó las expresiones como de carácter informativo, aludiendo a la base de la presunción de legalidad y licitud de la que goza la labor periodística e informativa, que solo puede ser superada cuando exista prueba en contrario. Por lo tanto, a su juicio, la responsable realizó una valoración basándose en consideraciones de fondo que escapan de su competencia. Ello, debido a que requería de una valoración integral y contextual del reportaje, las publicaciones y el anuncio denunciado, a partir de los elementos destacados en la denuncia.

En este sentido, la recurrente sostiene que el análisis para determinar si opera la legalidad de la labor periodística, y en su caso, el alcance de la protección de esa labor es un pronunciamiento que atañe al fondo del asunto y, por lo tanto, escapa de las facultades de la UTCE.



b. Indebida fundamentación y motivación:

La recurrente, alega que la responsable omitió en su totalidad pronunciarse sobre la posible comisión de actos de violencia política en razón de género en contra de la recurrente.

Por otra parte, manifiesta que la responsable determinó erróneamente que no había indicios suficientes para considerar la actualización de las infracciones denunciadas, cuando a su parecer, en el caso sí existen suficientes elementos para que se sustancie y admita la queja presentada.

En ese sentido, considera que la responsable distorsionó los hechos denunciados destacando dos imágenes que nada tienen que ver con el objeto de la denuncia, sin analizar de manera integral el mensaje.

Desde su punto de vista, manifiesta que es claro que sí existían los indicios suficientes para considerar la actualización de las infracciones denunciadas, concretamente: 1. La existencia y difusión del reportaje en distintas redes sociales, 2. La existencia y difusión de las publicaciones denunciadas en las redes sociales de Jenaro Villamil, 3. La existencia y difusión del artículo en las páginas oficiales del SPR, 4. La aparición de la imagen de la recurrente en el reportaje y la existencia del contenido que da connotación negativa a su persona, 5. La simpatía de Jenaro Villamil con Morena, 6. La existencia de las notas periodísticas ofrecidas como prueba contextuales que acreditan la parcialidad y sesgo del periodista, y 7. El contexto político-electoral del inicio y desarrollo del proceso electoral 2023-2024.

c. Errónea valoración del material probatorio para valorar el uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales:

SUP-REP-617/2023

Finalmente, la recurrente considera que hubo una inadecuada valoración del material probatorio, porque las probanzas presentadas eran suficientes para considerar que se configura una infracción en materia electoral, toda vez que los sujetos denunciados realizaron propaganda gubernamental negativa, de manera deliberada y premeditada, utilizaron de manera ilegal el poder público en contra de una posible aspirante a la presidencia de la república. A su juicio, es un hecho público y notorio que Jenaro Villamil es simpatizante o militante de Morena, por lo que es servidor público y no puede promover ambiciones personales de índole política.

Asimismo, consideró que el presidente del SPR, así como el Canal 14 incumplieron el deber constitucional de aplicar con imparcialidad los recursos públicos humanos, materiales y económicos en el contexto del proceso electoral de 2024. Por lo tanto, argumenta que vulneraron el principio de neutralidad que obliga a todos los servidores públicos a realizar sus funciones sin sesgos, con el fin de no intervenir en las elecciones.

La recurrente señala a que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, sino que, en el caso de servidores públicos, en especial los de alto rango, dicha libertad tiene que ceder ante prohibiciones específicas y directas. A su juicio, la infracción a los principios constitucionales en materia electoral proviene de un canal público, así como de un servidor público que tiene el cargo de presidente del Servicio Público de Difusión del Estado Mexicano, quienes tienen la obligación de observar especial deber de cuidado a dichos principios.

Cuarta. Estudio de fondo

1. Planteamiento del caso

Como se lee de las consideraciones previas, la **pretensión** de la recurrente es que se revoque el acuerdo controvertido.

La **causa de pedir** la hace consistir, en que el desechamiento decretado por la UTCE se realizó con razonamientos de fondo lo cual escapa de su



competencia y que corresponde a un pronunciamiento exclusivo de la Sala Especializada y no a la autoridad administrativa.

La **cuestión por resolver** consiste en determinar si fue o no correcta la emisión del acuerdo controvertido.

En cuanto a la **metodología**, la Sala Superior procederá al estudio de los motivos de disenso que plantea el inconforme en forma conjunta, sin que ello le genere afectación alguna, en tanto que lo que interesa es que se aborden todos sus planteamientos, sin importar el orden en que se realice su análisis¹⁷.

2. Decisión.

Este Tribunal Electoral considera que el acuerdo controvertido debe **confirmarse**, en virtud de que los motivos de inconformidad que formula la recurrente en su demanda son **infundados e inoperantes**, según se explica a continuación.

A. Explicación jurídica

a. Procedimiento Especial Sancionador. Esta Sala Superior ha considerado que, en el procedimiento especial sancionador, la autoridad investigadora está facultada para desechar una denuncia cuando justifique que del análisis preliminar de los hechos en los que se sustenta se advierte, **en forma evidente**, que no constituyen una violación en materia política-electoral¹⁸.

Así, el ejercicio de esa facultad no le autoriza a desechar la denuncia cuando se requiera efectuar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos controvertidos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean a las

¹⁷ Resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

¹⁸ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 470, párrafo 1 y 471 de la LGIPE, así como lo sostenido en la tesis de jurisprudencia 45/2016 de esta Sala Superior, de rubro "QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL".

SUP-REP-617/2023

conductas denunciadas y de la interpretación de la normatividad supuestamente conculcada.

En ese sentido, para la procedencia de la denuncia basta con la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos denunciados tienen, razonablemente, la posibilidad de constituir una infracción a la normatividad electoral¹⁹.

b. Principio de exhaustividad

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

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

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

El artículo 17 de la Constitución general reconoce el derecho humano de acceso a la justicia, correspondiendo a los órganos encargados de impartir

¹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia 20/2009 de esta Sala Superior, de rubro "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO."



justicia, hacerlo de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. La impartición de justicia implica observar el principio de exhaustividad.

Esta Sala Superior ha indicado que el principio de exhaustividad implica estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas al conocimiento de la autoridad electoral responsable, y no únicamente un aspecto concreto, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones deben generar.²⁰

La observancia del dicho principio requiere el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones.²¹ Así, uno de los principios que contiene el artículo 17 constitucional como rector de la impartición de justicia es el de la completitud, que impone a quien juzga la obligación de resolver todos los litigios que se presenten para su conocimiento en su integridad.

En ese sentido, el principio de exhaustividad se orienta a que las consideraciones de estudio de la sentencia se revistan de la más alta calidad posible, de completitud y de consistencia argumentativa.

c. Debida fundamentación y motivación

De conformidad con el artículo 16 de la Constitución general, los órganos jurisdiccionales tienen como obligación forzosa vigilar que todo acto emitido por autoridad competente esté debidamente fundado y motivado, lo que significa, por una parte, la obligación para precisar en sus actos, los

²⁰ De conformidad con el criterio sostenido en la jurisprudencia 43/2002, de rubro: "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.

²¹ En términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 12/2001, de rubro: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE

SUP-REP-617/2023

preceptos legales aplicables al caso concreto; y por otra, invocar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en cuenta en su emisión, para que los motivos aducidos y las disposiciones legales aplicables al caso concreto sean congruentes. Ello, con el propósito de que los justiciables no se vean afectados en su esfera jurídica.²²

Debe señalarse que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: 1) Por falta de fundamentación y motivación y, 2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación. La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas. En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.²³

Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso. En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

B. Caso concreto.

²² De conformidad con la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

²³ De conformidad con el criterio sostenido por parte de esta Sala Superior, como fue, por ejemplo, en el juicio electoral SUP-JE-1413/2023, entre otros.



En primer lugar, resulta **infundado** el concepto de agravio relativo a que la responsable no fue exhaustiva en su resolución.

Lo anterior porque, contrario a lo alegado, el desechamiento se sustentó en el análisis preliminar realizado por la UTCE de los hechos denunciados y de los elementos de prueba aportados por la denunciante, sin que se advierta que haya realizado una valoración de fondo. Por ende, no era procedente admitir la denuncia a efecto de que la Sala Regional Especializada se pronunciara en fondo sobre la calificación de los hechos.

En efecto, las conclusiones a las que llegó la responsable no implicaron desechar la denuncia mediante consideraciones de fondo, porque lo que hizo fue analizar las pruebas y elementos presentados de manera preliminar. La valoración realizada por la UTCE se centró en la inexistencia de indicios suficientes para considerar que los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de un ilícito electoral y por ello desecho la queja.

La responsable no analizó la acreditación de la posible vulneración al artículo 134 constitucional, sino que se basó en la falta de indicios que justificaran la continuación del procedimiento sancionador. Para ello, tuvo en cuenta que los hechos se encontraban cobijados por la libertad de expresión, por lo que, a partir de su análisis preliminar, no se advertían indicios suficientes. Al respecto, la responsable sostuvo lo siguiente:

“En efecto, del análisis preliminar al escrito de queja presentado por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, no se advierten elementos que permitan sostener que existe alguna violación en materia electoral, pues la sola narrativa de la difusión de un reportaje relacionado con el FONDEN, donde refiere que el ‘creador’ de dicho fideicomiso es una persona con la que ella tiene relación, no implica, de modo alguno, una violación en materia electoral, siendo que en el procedimiento administrativo sancionador las denuncias deben estar sustentadas en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora (...).”

Así, de la información con que contaba la UTCE, de forma preliminar, se advierte que la denuncia se hizo depender de la mera mención del reportaje aludido y su posterior difusión, de que el “creador” original del FONDEN es

SUP-REP-617/2023

parte del equipo de la hoy recurrente. Esto la condujo a advertir que lo denunciado no constituye una violación a la normativa electoral.

Además, la autoridad razonó correctamente que, no solo resultaban inexistentes los indicios acerca de una posible violación a la normativa electoral derivado de la difusión del reportaje, sino que, por el contrario, existen elementos con los cuales puede advertirse que la difusión del mismo tiene fines informativos y justificados por el contexto de estado de emergencia que viven algunos estados del país por la llegada de huracanes.

En ese sentido, la valoración que hizo la autoridad responsable respecto del hecho que se haya mencionado a la recurrente en el reportaje no es una consideración de fondo, sino un pronunciamiento preliminar de que no se contaba con indicios suficientes para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, y mucho menos dentro de un reportaje que se encuentra tutelado por la licitud de la que goza la labor periodística²⁴

No obsta que la recurrente cite los precedentes relacionados con otros asuntos de esta Sala Superior en los cuales sí se ha revocado el desechamiento de la UTCE por haberse determinado que la autoridad responsable sí había realizado un análisis de fondo en la determinación²⁵ al calificar las expresiones realizadas o hacer alusión al ejercicio periodístico, porque no resultan aplicables al caso. Ello, porque en el caso, se advierte que la autoridad administrativa no entró al fondo del asunto, sino que de manera preliminar, explicó porque no existían elementos suficientes para determinar que había una posible vulneración en materia político-electoral, a partir de los hechos denunciados y las pruebas que obran en autos.

Por otra parte, resulta ineficaz que invoque los precedentes recientes de esta Sala Superior relacionados con las "mañaneras" porque, en dichos casos, no se denunciaba a los medios de comunicación y las infracciones

²⁴ Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 15/2018 de rubro: PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

²⁵ SUP-REP-49/2023, SUP-REP-74-2023 y SUP-REP-712/2023



denunciadas son de distinta naturaleza. En consecuencia, los precedentes que la parte actora cita al caso no resultan aplicables.

Adicionalmente, es preciso mencionar que la responsable advierte a la recurrente que, si consideraba que con dicho reportaje se le agravia al presentar información inexacta o falsa, lo correspondiente es que ejercite su derecho de réplica ante el medio de comunicación, en términos del artículo 3 de la Ley Reglamentaria del artículo 6, párrafo primero, de la Constitución general.

Asimismo, resulta **infundado** el agravio relativo a la falta de fundamentación y motivación porque para esta Sala Superior es claro que la responsable sí citó los fundamentos legales de su decisión y expuso las razones por las que consideró necesario desechar la queja presentada, concretamente, que carecía de elementos indiciarios que permitieran sostener la posible comisión de una infracción en materia político-electoral.

Por lo tanto, esta Sala Superior considera que fue adecuado el análisis realizado por la autoridad responsable, pues debía contar con elementos, aún indiciarios, que le permitieran sustentar que los hechos guardaban relación con la materia electoral, lo cual en el caso no sucedió.

De esa forma, se estima que la responsable sí fue exhaustiva en el análisis preliminar de los elementos de prueba y de los hechos motivo de la denuncia. Además, resulta **infundado** el agravio de la recurrente respecto a que la autoridad realizó juicios de valor sobre la legalidad de los hechos, ya que del análisis que realizó se limitó a corroborar la existencia de los hechos motivo de la denuncia y verificar si se advertían indicios para iniciar el procedimiento administrativo sancionador.

Por ende, el desechamiento no se sustentó en consideraciones propias del fondo del asunto pues la responsable se ciñó a determinar si del estudio preliminar de los hechos motivo de la denuncia y de las pruebas aportadas se obtenían indicios suficientes para determinar que las conductas denunciadas podían ser constitutivas de una infracción electoral, por lo que no llevó a cabo un juicio de valor respecto de la legalidad o ilegalidad de las

SUP-REP-617/2023

conductas denunciadas, ni sobre la admisión, valoración o desechamiento de las pruebas presentadas. Es precisamente por ello que la responsable correctamente no aludió a las tomas de pantalla en las que aparece la hoy recurrente con el cintillo referente a los “desastres del FONDEN”, pues ello implicaría realizar un juicio de valor que no le competiría realizar.

Asimismo, la recurrente no combate de manera frontal lo establecido por la responsable en el sentido de que la queja o denuncia deriva de un ejercicio periodístico con fines informativos que, por lo tanto, se encuentra protegido por la libertad de expresión.

Adicionalmente, resulta **infundado** el agravio esgrimido por la recurrente en el sentido de que hubo una inadecuada valoración del material presentado, porque, a su juicio, las probanzas presentadas eran suficientes para considerar que se configuraba una infracción en materia electoral ya que los sujetos denunciados realizaron propaganda electoral negativa.

Al respecto, cabe precisar que el procedimiento especial sancionador se rige preponderantemente por el principio dispositivo, lo cual implica que el denunciante tiene la carga de presentar los medios de convicción suficientes de los que sea posible derivar, al menos, indicios sobre la existencia de una presunta infracción en materia electoral²⁶.

Así, como se advierte de la resolución impugnada, la responsable sí realizó una valoración indiciaria de las pruebas presentadas, es decir, del video y las publicaciones denunciadas. A partir de ello concluyó que no era viable iniciar un procedimiento.

También son **inoperantes** los argumentos relativos a que de las pruebas sí se advierte la presunta violación a la normatividad electoral y que la queja sí cumplió con los requisitos de admisibilidad, porque no controvierten frontalmente los argumentos de la responsable que sustentan el

²⁶ Conforme a la razón esencial de la tesis de jurisprudencia 12/2010, de rubro: “CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.”



desechamiento respecto al análisis del caso y el contenido de las publicaciones.

En ese sentido, no basta con que se diga de manera genérica que el contenido del reportaje permitía llevar a cabo una investigación, porque además de que la facultad de ordenar diligencias es de carácter potestativo²⁷ y no sustituye la carga de ofrecer pruebas, la recurrente omite señalar cuáles diligencias o líneas de investigación fueron las que se debieron agotar.

Asimismo, es **inoperante** el agravio relativo a que es un hecho público y notorio que Jenaro Villamil es simpatizante o militante de Morena, y que por el hecho de ser servidor público y no poder promover ambiciones personales de índole política y, que tanto él como el Canal 14 incumplieron el deber constitucional de aplicar con imparcialidad los recursos públicos humanos, materiales y económicos en el contexto del proceso electoral de 2024.

Para esta Sala Superior, los motivos de disenso planteados por la recurrente no constituyen argumentos encaminados a controvertir las razones por las que la responsable acordó el desechar de su queja, ya que constituyen manifestaciones genéricas y reiterativas de lo que estima que se acreditaba una vulneración al artículo 134 constitucional.

Esto es, la recurrente no combate de manera frontal lo establecido por la responsable en el sentido de que, la queja o denuncia deriva de un auténtico ejercicio periodístico, al ser un reportaje el motivo de denuncia. Además, que no presentó prueba alguna, ni siquiera de carácter indiciario o argumento tendiente a acreditar la existencia a la violación a la normativa electoral.

Por tanto, ya que la recurrente omite confrontar la argumentación de la Unidad Técnica sobre la ausencia de indicios que sostengan la posible comisión de alguna infracción en materia electoral, particularmente, por la

²⁷ Jurisprudencia 9/99 DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU FALTA, NO IRROGA PERJUICIO A LAS PARTES, POR SER UNA FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR.

SUP-REP-617/2023

falta de elementos que indiquen la comisión de una irregularidad en materia electoral, es inconcuso que no asiste razón a la recurrente.

La anterior calificativa se debe a que son manifestaciones vagas y genéricas, que no controvierten el acuerdo impugnado

Finalmente, resulta **infundado** el agravio formulado por la recurrente en el sentido de que la responsable no atendió el argumento de que, con el reportaje denunciado, también se había cometido VPG en su contra.

Lo anterior se debe a que dicho tema no es materia de la litis en el presente asunto, en virtud del acuerdo emitido el treinta y uno de octubre por la Dirección de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPL y de Violencia Política contra las Mujeres de la Unidad Técnica por el cual determinó entre otras cosas desechar la queja respecto los hechos denunciados por violencia política por razón de género, al considerar en esencia, que no constituyen una falta en materia electoral, ni actualizaban alguna de las causales de VPG.

Por lo tanto, en la resolución impugnada no se atiende al argumento de VPG porque dicha cuestión había sido desecheda previamente por la Unidad Técnica, cuestión que debió de haber sido impugnada en aquel momento.

Por tanto, al resultar **infundados e inoperantes** los conceptos de agravio de la recurrente, lo procedente conforme a derecho es **confirmar** el acuerdo controvertido.

Por los fundamentos y razones expuestas se aprueba el siguiente:

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, el acuerdo controvertido.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.



Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis ponente en el presente asunto por lo que para efectos de resolución el Magistrado Presidente lo hace suyo. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.