



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SRE- PSC-21/2020

DENUNCIANTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

DENUNCIADA: MINERVA CITLALLI
HERNÁNDEZ MORA

MAGISTRADO PONENTE: RUBÉN JESÚS
LARA PATRÓN

SECRETARIADO: DAVID PALOMINO
HERNÁNDEZ Y ALEJANDRO TORRES
MORÁN

SUMARIO DE LA DECISIÓN

SENTENCIA por la que se determina la **existencia** de una infracción consistente en la vulneración al periodo de veda electoral durante los procesos electorales locales de los estados de Coahuila e Hidalgo y se ordena dar **vista** a la Contraloría Interna del Senado de la República, lo anterior, derivado de una publicación realizada el dieciocho de octubre, día de la jornada electoral en ambas entidades, por la Senadora de la República Minerva Citlalli Hernández Mora, a través de su cuenta en la red social Twitter, ya que el análisis del contexto del mensaje, las imágenes y las expresiones que se emplean, permiten concluir que se trata de un llamado expreso al voto en favor de un partido político contendiente en los procesos electorales en cuestión, lo cual tiene apoyo en la Jurisprudencia 42/2016 y en diversos precedentes de este tribunal.

GLOSARIO

Autoridad instructora:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral de Hidalgo:	Código Electoral del Estado de Hidalgo
Ley Electoral de	Código Electoral del Estado de Coahuila de

Coahuila:	Zaragoza
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley General:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento Interno:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ciudad de México el tres de diciembre de dos mil veinte.

V I S T O S los autos correspondientes al procedimiento especial sancionador de órgano central del INE registrado con la clave SRE-PSC-21/2020, integrado con motivo del escrito de queja presentado por Víctor Hugo Sondón, representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del INE, contra Minerva Citlalli Hernández Mora, Senadora de la República con licencia, y

R E S U L T A N D O

- **Antecedentes**

1. De las constancias que integran el expediente, y de lo expuesto por las partes, es posible desprender lo siguiente:



- **Procesos electorales en Coahuila¹ e Hidalgo² 2019-2020.**

2. Las etapas de los procesos electorales en dichas entidades federativas ordinariamente debieron desarrollarse de la siguiente manera:

Estado	Inicio del proceso local	Periodo de precampaña	Periodo de intercampaña	Periodo de campaña	Jornada electoral
Coahuila	Uno de enero de dos mil veinte ³	Uno al veinticinco de marzo	Veintiséis de marzo al veinticuatro de abril	veinticinco de abril al tres de junio	Siete de junio
Hidalgo	Quince de diciembre de dos mil diecinueve	Doce de febrero al ocho de marzo	Nueve de marzo al veinticuatro de abril	Veinticinco de abril al tres de junio	

3. No obstante lo anterior, el treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se declaró como emergencia sanitaria, por causa de fuerza mayor, la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁴.
4. Por esta razón, el primero de abril, el Consejo General del INE, mediante resolución INE/CG83/2020⁵, determinó ejercer la facultad de atracción con la finalidad de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo.

¹ De conformidad con el acuerdo IEC/CG/088/2019 "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE COAHUILA, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA EL CALENDARIO INTEGRAL PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020", mismo que puede ser consultable en la página de internet <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/sesiones-de-consejo-general/acuerdos/acuerdos-2019>.

² De conformidad con el acuerdo IEEH/CG/055/2019 "ACUERDO QUE PROPONE LA JUNTA ESTATAL EJECUTIVA AL PLENO DEL CONSEJO GENERAL, POR EL QUE SE APRUEBA EL CALENDARIO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2019-2020 PARA LA ELECCIÓN DE LOS 84 AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE HIDALGO", mismo que puede ser consultable en la página de internet <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/acuerdosiee/2019>.

³ Salvo mención expresa todas las fechas corresponden a dos mil veinte.

⁴ Mismo que puede ser consultado en la página de internet con la liga siguiente: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020.

⁵ Identificada con el rubro: RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, PARA EFECTO DE SUSPENDER TEMPORALMENTE EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES, EN COAHUILA E HIDALGO, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA COVID-19, GENERADA POR EL VIRUS SARS-CoV2, misma que puede ser consultada en la página de internet <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113880>.

SRE-PSC-21/2020

5. Al respecto, los institutos electorales de Coahuila e Hidalgo mediante acuerdos IEC/CG/057/2020⁶ e IEEH/CG/026/2020⁷, respectivamente, determinaron, como medidas extraordinarias, la suspensión de los plazos inherentes a las actividades de la función electoral y aquellas relacionadas con el proceso electoral local ordinario 2019–2020.
6. **Reanudación de los procesos electorales locales**⁸. El treinta de julio, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG170/2020⁹, por el cual determinó la reanudación de las actividades inherentes al desarrollo de los procesos electivos, cuyo calendario electoral quedó de la siguiente manera:

Estado	Inicio del proceso local	Periodo de precampaña	Periodo de intercampaña	Periodo de campaña	Jornada electoral
Coahuila	Uno de enero	Uno al veinticinco de marzo	Veintiséis de marzo al veinticuatro de abril	Cinco de septiembre al catorce de octubre	Dieciocho de octubre
Hidalgo	Quince de diciembre	Doce de febrero al ocho de marzo	Nueve de marzo al veinticuatro de abril		

⁶ Mismo que se puede ser consultado en la página de internet <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/sesiones-de-consejo-general/acuerdos/acuerdos-ano-2020>.

⁷ Mismo que puede ser consultado en la página de internet con la liga: <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/acuerdosiee/2020>.

⁸ A través del acuerdo **IEC/CG/062/2020** de rubro: ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE COAHUILA, RELATIVO A LA REANUDACIÓN DE PLAZOS INHERENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, Y AQUELLAS RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020, mismo que puede ser consultado en la página de internet <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/sesiones-de-consejo-general/acuerdos/acuerdos-ano-2020>. A través del acuerdo **IEEH/CG/030/2020** de rubro: ACUERDO QUE PROPONE LA PRESIDENCIA AL PLENO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE REANUDAN LAS ACCIONES, ACTIVIDADES Y ETAPAS COMPETENCIA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE HIDALGO SUSPENDIDAS CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR LA COVID-19, ASÍ COMO LA APROBACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DEL CALENDARIO ELECTORAL RELATIVO AL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2019 – 2020, mismo que puede ser consultado en la página <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/acuerdosiee/2020>.

⁹ Identificado con el rubro: ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECE LA FECHA DE LA JORNADA ELECTORAL DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES EN COAHUILA E HIDALGO Y APRUEBA REANUDAR LAS ACTIVIDADES INHERENTES A SU DESARROLLO ASÍ COMO AJUSTES AL PLAN INTEGRAL Y CALENDARIOS DE COORDINACIÓN, mismo que puede ser consultado en la página de internet <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2020/>.



- **Trámite ante la autoridad instructora**

7. **Queja.** El diecinueve de octubre, Víctor Hugo Sondón, en su carácter de representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del INE, presentó en la Oficialía de partes común de dicho instituto, denuncia contra Minerva Citlalli Hernández Mora, Senadora de la República¹⁰.
8. Lo anterior, derivado de una publicación realizada por Minerva Citlalli Hernández Mora a través de la red social Twitter, la cual, en consideración del denunciante, constituye una publicación de propaganda electoral en periodo de veda.
9. **Registro, reserva de admisión y requerimientos.** El veinte de octubre, la Autoridad instructora tuvo por recibido el escrito de denuncia, llevó a cabo el registro de la misma con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/77/2020**, asimismo, admitió la queja y ordenó la realización de diversas diligencias.
10. **Emplazamiento y audiencia.** Mediante acuerdo de fecha nueve de noviembre¹¹, la Autoridad instructora determinó emplazar a las partes al procedimiento especial sancionador, así como citarlos a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevó a cabo el trece siguiente.

- **Trámite ante la Sala Especializada**

11. **Recepción del expediente.** El trece de noviembre se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada el expediente formado con motivo de la instrucción del presente procedimiento, mismo que se remitió a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de que llevara a cabo la verificación de su debida integración.
12. **Turno a ponencia y radicación.** En su momento, el Magistrado Presidente, acordó integrar el expediente SRE-PSC-21/2020 y turnarlo a la ponencia a su cargo, lo radicó y procedió a elaborar el proyecto de sentencia.

¹⁰ Fojas 12 a 23 del expediente.

¹¹ Fojas 96 a 102 del expediente.

CONSIDERANDO

13. **PRIMERO. COMPETENCIA.** Esta Sala Especializada es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento especial sancionador en el que se analiza la presunta responsabilidad atribuida a la Senadora con licencia Minerva Citlalli Hernández Mora, por la difusión de propaganda electoral en periodo de veda, durante el desarrollo de los procesos electorales locales de los estados de Coahuila e Hidalgo, derivado de una publicación realizada en la red social Twitter el día dieciocho de octubre.
14. Al respecto, la competencia es un requisito fundamental para la validez de cualquier acto de autoridad, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que debe ser analizado de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar el respeto al debido proceso y evitar actos arbitrarios de los entes públicos, ello, acorde con la jurisprudencia 1/2013 emitida por la Sala Superior de rubro y texto:

COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que, conforme al principio de legalidad, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por tanto, como la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia que en Derecho proceda, en el juicio o recurso electoral correspondiente.¹²

15. Respecto al régimen sancionador, la legislación de la materia otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa

¹² Consultable en jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2013. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 212. Todos los criterios citados en adelante pueden ser consultables en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/iuse/>



electoral tanto al INE como a los organismos públicos locales electorales, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de denuncia.

16. Así, de la interpretación de los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado D, y 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución Federal, se advierte que existe un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y las locales, en el que cada una conocerá, en principio, de las infracciones a la normativa relacionadas con los procesos electorales de su competencia y, además, con las particularidades del asunto denunciado acorde al tipo de infracción.

Por ello, es necesario que la autoridad analice detenidamente el asunto que se somete a su consideración, a fin de determinar cuáles conductas son de su competencia y cuáles no. Para ello se han emitido diversos criterios orientadores que fueron condensados en los lineamientos establecidos en la jurisprudencia 25/2015 de este Tribunal Electoral de texto y rubro siguientes:

COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES. De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inciso o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹³

¹³ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 8, número 17, 2015, páginas 16 y 17.

De la anterior Jurisprudencia se desprende que, para determinar la competencia para conocer de un procedimiento sancionador, ya sea a favor de la autoridad nacional o local, se deben analizar los siguientes aspectos:

- a) Regulación de la infracción en las normativas locales;
- b) Relación con la elección que se aduce violada;
- c) Acotación de la conducta al territorio de una sola entidad federativa, y
- d) Facultad exclusiva de la autoridad nacional electoral para conocer de una conducta denunciada.

17. De igual forma, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-157/2018, la Sala Superior consideró que, para determinar si la competencia para conocer de un procedimiento sancionador se surte a favor de las autoridades locales, debe analizarse, entre otros elementos si los hechos denunciados ocurren en el territorio local y solo impactan dentro de ese territorio.
18. En el caso que nos ocupa, la conducta denunciada consiste en la presunta difusión de propaganda electoral el día de la jornada electoral, infracción que se encuentra prevista tanto en la Ley Electoral de Coahuila¹⁴ como en la Ley Electoral de Hidalgo¹⁵, sin embargo, del contenido de la propaganda denunciada se advierte que el mensaje menciona los comicios de dos estados de la República, es decir, la materia de la denuncia se relaciona con dos procesos electorales desarrollados en diversas entidades federativas, por lo tanto se puede concluir que la realización de los hechos denunciados tiene un impacto en dos procesos electorales locales de manera simultánea.
19. Por tanto, aunque no se trate de una conducta ilícita que corresponda conocer en exclusiva a la autoridad federal, en el caso que nos ocupa la autoridad

¹⁴ **Artículo 193...**

6. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

¹⁵ **Artículo 129.** El día de la elección y los tres que le antecedan, no se permitirá la celebración de reuniones públicas o cualquier otro acto de proselitismo ni propaganda electoral, incluidos los realizados por figuras públicas y servidores públicos que inciten a votar o no votar por una candidatura.



electoral nacional debe asumir competencia para conocer y resolver el presente asunto.

20. Lo anterior dado que resulta materialmente imposible escindir la materia de la queja para que las autoridades locales resuelvan en distintos procedimientos la legalidad de un mismo acto denunciado, bajo las mismas causas y pretensiones y con identidad de sujeto infractor; puesto que ello atentaría contra el principio de seguridad jurídica a favor de los gobernados previsto en el artículo 14¹⁶ de la Constitución, al existir la posibilidad de que se den resoluciones contradictorias por parte de las distintas autoridades electorales, estableciendo efectos diferentes sobre los mismos hechos y personas juzgadas.
21. Por lo tanto, atendiendo a lo antes señalado, esta Sala Especializada es el órgano competente para resolver sobre el presente procedimiento, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, bases IV y V¹⁷, 99, párrafo cuarto, fracción IX¹⁸, y 116 Base IV, inciso c), numeral 7,¹⁹ de la Constitución

¹⁶ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

¹⁷ **Artículo 41...**

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

¹⁸ **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

...

Federal; 186, fracción III, inciso h)²⁰, 192, primer párrafo²¹ y 195, último párrafo²², de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 470²³, 473, párrafo 2²⁴, y 476²⁵ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y...

¹⁹ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

...

7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

²⁰ **Artículo 186.** En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

...

III. Resolver, en forma definitiva, e inatacable, las controversias que se susciten por:

...

h) Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan...

²¹ **Artículo 192.** El Tribunal Electoral contará con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada que se integrarán por tres magistrados electorales, cada una; cinco de las Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución y la ley de la materia, la sede de las dos Salas Regionales restantes, será determinada por la Comisión de Administración, mediante acuerdo general y la Sala Regional Especializada tendrá su sede en el Distrito Federal...

²² **Artículo 195.** Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

...

Los procedimientos especiales sancionadores previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales serán conocidos y resueltos por la Sala Regional Especializada con sede en el Distrito Federal, así como de lo establecido en las fracciones V, VI, VII, VIII, IX y XIII anteriores, sin perjuicio de que el Presidente del Tribunal Electoral pueda habilitarla para conocer de los asuntos a los que se refieren las demás fracciones del presente artículo.

²³ **Artículo 470.**

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.



22. **SEGUNDO. ACLARACIÓN PRELIMINAR RELATIVA A LA LEGISLACIÓN APLICABLE.** El artículo 40²⁶ de la Constitución consagra expresamente la existencia de un sistema de carácter federal, estableciendo reglas para su aplicación, la determinación de ámbitos de competencias federal, local y municipal, y la existencia de un sistema judicial cuyo objeto es garantizar el respeto de las normas constitucionales y sus derivadas.
23. Aunado a ello, la propia Constitución Federal confiere a las entidades federativas autonomía para la configuración normativa de los procesos electorales locales en los aspectos orgánicos, procesales y sustantivos, en el entendido de que esa potestad no es ilimitada, al estar sujeta a los parámetros establecidos en la propia Constitución y en las leyes generales de la materia.
24. En ese sentido, conforme a lo señalado en la consideración primera, excepcionalmente una autoridad federal puede asumir competencia respecto

2. La Secretaría Ejecutiva por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido en este capítulo, en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

²⁴ **Artículo 473.**

...

2. Recibido el expediente, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral actuará conforme lo dispone la legislación aplicable.

²⁵ **Artículo 476.**

1. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo.

2. Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá:

a) Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley;

b) Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita;

c) De persistir la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales;

d) Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador, y

e) El Pleno de esta Sala en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

²⁶ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

de conductas con posibles consecuencias en un proceso electoral de una entidad federativa. Sin embargo, ello no justifica que se dejen de aplicar las normas jurídicas aprobadas por los poderes legislativos de las entidades federativas en ejercicio de su autonomía, así como de las competencias que expresamente les confiere la Constitución Federal.

25. Al respecto, en la sentencia SUP-REP-565/2015, la Sala Superior emitió un pronunciamiento respecto de cuál es la legislación electoral aplicable cuando una autoridad federal asume competencias que originalmente corresponden a la autoridad local²⁷.
26. En ese sentido, en la sentencia de mérito, se determinó que cuando la autoridad nacional asuma directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, la legislación sustantiva aplicable debe ser aquella relativa a la entidad federativa de que se trate, lo que es trascendente para el diseño del sistema integral de justicia electoral.
27. Sin embargo, en el caso en estudio, tal y como se ha señalado, la conducta denunciada, al impactar en dos procesos electorales locales de manera simultánea, da cabida a que la ley que sea utilizada sea la ley general.
28. Esto es así, ya que la Ley General en su artículo 251, párrafo 4,²⁸ refleja las infracciones contempladas por Ley Electoral tanto de Coahuila como de Hidalgo, por lo que, ante la falta de una previsión expresa o análoga en las leyes generales en torno a cuál es la legislación sustantiva que se debe aplicar en aquellos casos en que dos o más procesos electorales locales se ven afectados, en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 99, fracción IX, de la Constitución Federal, a efecto de resolver el presente procedimiento especial sancionador, esta Sala Especializada fundamentará su actuación sobre aspectos procesales y sustantivos en la Ley General, pues ésta regula las situaciones jurídicas de fondo que son materia de la denuncia y

²⁷ Durante el desarrollo del proceso electoral extraordinario para elegir Gobernador del Estado de Colima, en dos mil quince.

²⁸ **Artículo 251...**

4. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.



se establecen los medios y procedimientos necesarios para hacer efectivo el ejercicio de los derechos afectados, así como el cumplimiento de las obligaciones.

TERCERO. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.

29. El 6 de julio, la Sala Superior del TEPJF dictó el acuerdo 6/2020, con el que amplió el catálogo de asuntos que se pueden resolver de forma no presencial durante la contingencia sanitaria.
30. En el caso que se actúa se justifica la resolución porque la controversia se relaciona con contenidos que pueden incidir en los procesos electorales celebrados en los estados de Coahuila e Hidalgo.
31. La Sala Superior mediante los Acuerdos Generales 2/2020²⁹, 4/2020³⁰ y 6/2020³¹, estableció diversas directrices y supuestos de urgencia para la discusión y resolución de forma no presencial de los asuntos competencias de las Salas que integran el Tribunal Electoral, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19.
32. En este sentido, la Sala Superior a través del Acuerdo General 8/2020³², determinó restablecer la resolución de todos los medios de impugnación, por tanto, quedaron sin efectos los criterios de urgencia de los acuerdos generales

²⁹ "ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 2/2020, POR EL QUE SE AUTORIZA LA RESOLUCIÓN NO PRESENCIAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL VIRUS COVID-19"

³⁰ "ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 4/2020, POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS APLICABLES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL SISTEMA DE VIDEOCONFERENCIAS"

³¹ "ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 6/2020, POR EL QUE SE PRECISAN CRITERIOS ADICIONALES AL DIVERSO ACUERDO 4/2020 A FIN DE DISCUTIR Y RESOLVER DE FORMA NO PRESENCIAL ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL ACTUAL CONTEXTO DE ESTA ETAPA DE LA PANDEMIA GENERADA POR EL VIRUS SARS COV2"

³² "ACUERDO GENERAL 8/2020 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre y entró en vigor al día siguiente conforme a lo señalado en el artículo primero transitorio.

antes citados. Sin embargo, las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias.

CUARTO. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

33. Las causales de improcedencia deben ser analizadas de manera previa al análisis de fondo en el procedimiento especial sancionador, toda vez que de actualizarse alguna no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada por existir un obstáculo para su válida constitución.
34. Al respecto, el artículo 471, párrafo 5, incisos a), c) y d)³³, de la Ley General, establece que se desechará de plano la denuncia cuando no reúna los requisitos indicados en el párrafo tercero del mismo artículo, el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de su dicho o la denuncia sea evidentemente frívola, entendiéndose por ello aquellas denuncias en las que se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de pruebas que sirvan para acreditar la infracción denunciada.
35. Por su parte, el artículo 60, numeral 1, fracción II³⁴, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, señala como causal de desechamiento del procedimiento especial cuando los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda política o electoral dentro de un proceso electivo.
36. Sin embargo, del análisis del escrito de queja, se advierte que el denunciante señaló concretamente los agravios relacionados con la infracción denunciada,

³³ **Artículo 471.**

1 a 4 ...

5. La denuncia será desecheda de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;

...

c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o

d) La denuncia sea evidentemente frívola.

³⁴ **Artículo 60.**

1. La denuncia será desecheda de plano por la Unidad Técnica, sin prevención alguna, cuando:

I. No reúna los requisitos indicados en el artículo 10 de este Reglamento;

II. Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

...



ofreció las pruebas que estimó pertinentes para acreditar sus pretensiones, y hay evidencia de que los hechos denunciados tienen relación con la materia electoral, ya que en un primer análisis la publicación objeto de la queja guarda relación con la jornada comicial que se llevó a cabo en Hidalgo y Coahuila el día dieciocho de octubre.

37. Conforme a lo anterior, dado que esta autoridad no advierte la actualización de alguna causa que impidiera realizar un pronunciamiento de fondo, ni las partes involucradas hicieron valer alguna; se estima que lo procedente es analizar la litis que se plantea.

QUINTO. CONTROVERSIA.

38. En el presente asunto, de acuerdo a lo señalado por el quejoso en su escrito, la controversia a resolver consiste en determinar si la publicación realizada por Minerva Citlalli Hernández Mora, a través de la red social Twitter, constituye la difusión de propaganda electoral en periodo de veda, en transgresión a lo dispuesto en los artículos 251, párrafo 4, de la Ley General, que refleja las prohibiciones señaladas en los artículos 129 párrafo 1³⁵, del Código Electoral del Estado de Hidalgo y 193 párrafo 6³⁶, del Código Electoral del Estado de Coahuila.
39. No pasa desapercibido para esta Sala Especializada que la denunciada también fue emplazada por la Autoridad instructora por la presunta infracción al artículo 449, inciso d),³⁷ de la Ley General vinculada con el artículo 134 Constitucional, párrafo 7³⁸.

³⁵ **Artículo 129.** El día de la elección y los tres que le antecedan, no se permitirá la celebración de reuniones públicas o cualquier otro acto de proselitismo ni propaganda electoral, incluidos los realizados por figuras públicas y servidores públicos que inciten a votar o no votar por una candidatura.

...
³⁶ **Artículo 193.**

...
6. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

³⁷ **Artículo 449.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: ...

40. Al respecto, de la lectura del escrito de queja no se advierte que el denunciante haya manifestado en su escrito la presunta realización de conductas relacionadas con el uso indebido de recursos públicos ni que los hechos que haya puesto en conocimiento de la autoridad dependieran de ello.
41. Adicionalmente, del caudal probatorio que obra en el expediente en estudio no se advierte, ni siquiera en grado de presunción, el empleo de recursos públicos para la realización de la conducta en análisis.
42. Por lo anterior, al no haber relación entre la conducta denunciada con los artículos 449, inciso d), de la Ley General en relación con el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Federal, las conductas a que hacen referencia tales numerales no serán materia de estudio de la presente sentencia.

SEXTO. RELACIÓN DE PRUEBAS Y HECHOS ACREDITADOS.

43. De manera previa al análisis de la legalidad o no de los hechos denunciados materia del presente asunto, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de prueba relacionados con la infracción que se analiza, que constan en el expediente.

1. Medios de prueba

a. Pruebas aportadas por el quejoso.

44. **Documental privada:** Consistente en los siguientes vínculos de internet de los que solicitó la autoridad electoral realizara las certificaciones³⁹ correspondientes:

d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;

³⁸ **Artículo 134**

...

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

³⁹ Visibles a fojas 14 a 15 del expediente.



- i. <https://mobile.twitter.com/CitlaHM/status/1317853022471491586?s=08>
- ii. <https://mobile.twitter.com/CitlaHM/status/1317853022471491586?prefetchtimestamp=1603048320959>
- iii. https://twitter.com/CiroMurayamaINE/status/1317891155393118211?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet

b. Pruebas recabadas por la autoridad instructora

45. **Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada⁴⁰ de veinte de octubre instrumentada por la autoridad instructora, a efecto de certificar la existencia y contenido de la publicación realizada en las ligas electrónicas aportadas por el quejoso.
46. **Documental pública.** Consistente en el oficio LXIV/DGAJ/1233/2020⁴¹, del veintisiete de octubre, suscrito por la Directora General de Asuntos Jurídicos del Senado de la República, mediante el cual informa que en la sesión del Senado de la República celebrada el catorce de septiembre de dos mil veinte, se aprobó la solicitud de licencia de la Senadora Minerva Citlalli Hernández Mora para separarse de sus funciones legislativas por tiempo indefinido, con efectos a partir del catorce de septiembre de dos mil veinte.
47. **Documental privada.** Consistente en el escrito de seis de noviembre, presentado por Minerva Citlalli Hernández Mora⁴², en el que manifiesta lo siguiente:
 - i. Que el usuario de la red social Twitter identificada como @CitlaHM le pertenece y que otras personas tienen acceso a ella.
 - ii. Que realizó la publicación materia del presente procedimiento de manera espontánea en su calidad de ciudadana y sin ningún tipo de indicación o mandato⁴³.
 - iii. Que dicha publicación fue eliminada después de las discusiones en la red de internet.

⁴⁰ Visible a fojas 33 a 38 del expediente.

⁴¹ Visible a fojas 50 a 52 del expediente.

⁴² Visible a fojas 124 a 127 del expediente

⁴³ Manifestación visible a fojas 89.

- iv. Que a partir del catorce de septiembre de dos mil veinte el H. Senado de la República le concedió licencia por tiempo indefinido.
- v. Que en el tiempo en que se desarrollaron los hechos ya no se encontraba ejerciendo los derechos como representante popular, y mucho menos como integrante del Poder Legislativo Federal.

2. Valoración probatoria

- 48. La prueba **documental pública** tiene pleno valor probatorio, al ser emitida por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, en términos de lo dispuesto por los artículos 461, párrafo 3, inciso a)⁴⁴, así como 462, párrafos 1 y 2⁴⁵, de la Ley General.
- 49. En relación con las **documentales privadas**, tomando en consideración la propia y especial naturaleza de las mismas, en principio sólo 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, en términos de los artículos 461, párrafo 3, inciso b)⁴⁶, y 462 párrafos 1 y 3⁴⁷, de la Ley General.

⁴⁴ **Artículo 461.**

- 1. ...
- 2. ...
- 3. Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:
 - a) Documentales públicas;
 - b) Documentales privadas;
 - c) Técnicas;
 - d) Pericial contable;
 - e) Presunción legal y humana, y
 - f) Instrumental de actuaciones.

⁴⁵ **Artículo 462.**

- 1. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.
- 2. Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

⁴⁶ **Artículo 461.**

- 1. ...
- 2. ...
- 3. Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:
 - a) ...
 - b) Documentales privadas;

⁴⁷ **Artículo 462.**



3. Hechos acreditados

50. A partir de la concatenación de las pruebas descritas previamente, se tienen por acreditados los siguientes hechos:

a) Calidad de la persona denunciada

51. Es un hecho público notorio no controvertido y, por tanto, no sujeto a prueba⁴⁸ que en la fecha en que ocurrió la presunta infracción, Minerva Citlalli Hernández Mora era Senadora de la República con licencia.

b) Titularidad del perfil de Twitter

52. Conforme a las manifestaciones realizadas por la persona denunciada en su escrito del seis de noviembre, se tiene que la cuenta de Twitter identificada como @CitlaHM, en la cual se realizó la publicación señalada, pertenece a Minerva Citlalli Hernández Mora.

c) Existencia de la publicación denunciada.

53. Del caudal probatorio que obra en el expediente, se tiene por acreditada la existencia de la publicación referida en el escrito de denuncia, efectuada el dieciocho de octubre en la cuenta de Twitter identificada como @CitlaHM, pues se tiene constancia de su publicación.

1. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

2. ...

3. Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquellas en las que un fedatario público haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, 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.

⁴⁸ Dicha situación encuentra fundamento en la interpretación a *contrario sensu* que se realiza del primer párrafo del artículo 461 de la Ley Electoral, el cual expresamente señala que “son objeto de prueba, los hechos controvertidos”; y, por tanto, con la interpretación que se propone, se sigue que no son objeto de prueba, los hechos que no se controvierten.

54. En el mismo sentido, se tiene por acreditado que la publicación objeto de la denuncia fue realizada por la Senadora con licencia Minerva Citlalli Hernández Mora quien expresamente lo reconoció⁴⁹, por lo que su contenido será materia del análisis de fondo.

SÉPTIMO. PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

i. MARCO NORMATIVO

- **Veda electoral**

55. En primer lugar, resulta preciso señalar que el párrafo tercero del artículo 242⁵⁰ de la Ley General, regula los actos de campaña como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
56. Dicho ordenamiento legal menciona que la propaganda electoral se compone del conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
57. Por otra parte, la Ley General prevé en su artículo 210⁵¹ que la distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso. Además de que su retiro o fin de distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral.

⁴⁹ Manifestación visible a foja 89 del expediente.

⁵⁰ **Artículo 242**

...

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

⁵¹ **Artículo 210**

La distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral.

...



58. Aunado a lo anterior, sobre la conclusión de las campañas electorales, el artículo 251⁵² de la Ley de referencia, especifica que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, propaganda o proselitismo electorales.
59. Es destacable que lo dispuesto por la normativa referida es retomado, tanto por el artículo 129 del Código Electoral de Hidalgo que contempla la prohibición de emitir propaganda electoral el día de la jornada electoral y los tres que le antecedan, como por el numeral 6 del artículo 193 del Código Electoral de Coahuila.

En ese sentido, tanto la Ley Electoral de Hidalgo como la de Coahuila en sus numerales 127⁵³ y 185, numeral 3⁵⁴, respectivamente, definen a la propaganda electoral como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos en lo individual o a través de candidaturas comunes y coaliciones, sus candidatos, fórmulas, planillas, y los candidatos independientes, así como sus simpatizantes.

60. Conforme a lo anterior, la Ley General aplicable al caso concreto es congruente con lo dispuesto por las normas locales al definir la propaganda electoral y prohibir su difusión el día de la jornada electoral y los tres días anteriores.
61. En relación con lo anterior, esta Sala Especializada⁵⁵ ha considerado que la veda electoral establecida en la normativa electoral consiste en marcar un alto

⁵² **Artículo 251...**

4. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

⁵³ **Artículo 127.** La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos en lo individual o a través de candidaturas comunes y las coaliciones, sus candidatos, fórmulas, planillas, y los Candidatos Independientes; así como sus simpatizantes.

⁵⁴ **Artículo 185**

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

⁵⁵ Al resolver el SRE-PSC-1/2016 y SRE-PSC-112/2017.

total al periodo de campaña electoral del proceso comicial, ordenando el cese de cualquier difusión de propaganda electoral, con la finalidad de generar en el electorado las condiciones necesarias para dar paso a un periodo de reflexión, a fin de emitir un voto libre y razonado; y por tanto, el periodo de tres días se debe ver enmarcado por una ausencia absoluta de propaganda que genere las condiciones necesarias, a fin de que el electorado tome su decisión en un ejercicio de ponderación neutral de la oferta político electoral.

62. Lo anterior es acorde con lo determinado por la Sala Superior de este Tribunal Electoral en la jurisprudencia 42/2016, de texto y rubro siguientes:

VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS PROHIBICIONES RELACIONADAS. De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 251, párrafos 3 y 4, en relación con el numeral 242, párrafo 3, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que las finalidades de la veda electoral consisten en generar condiciones suficientes para que la ciudadanía procese la información recibida durante las campañas electorales y reflexionen el sentido de su voto, así como prevenir que se difunda propaganda electoral o se realicen actos de campaña contrarios a la legislación electoral en fechas muy próximas a los comicios, los cuales, dados los tiempos, no sean susceptibles de ser desvirtuados ni depurados a través de los mecanismos de control previstos legalmente. En ese sentido, para tener por actualizada una vulneración a las prohibiciones de realizar actos de proselitismo o de difundir propaganda electoral durante la veda electoral, deben presentarse los siguientes elementos: 1. Temporal. Que la conducta se realice el día de la jornada electoral y/o los tres días anteriores a la misma; 2. Material. Que la conducta consista en la realización de reuniones o actos públicos de campaña, así como la difusión de propaganda electoral, y 3. Personal. Que la conducta sea realizada por partidos políticos –a través de sus dirigentes o militantes, candidatos y/o simpatizantes– ciudadanos que mantienen una preferencia por un partido político, sin tener vínculo directo (formal o material) con aquél, siempre que exista una expresión voluntaria y reiterada de tal afinidad y un deseo de colaboración con los fines e intereses del partido político manifestado en conductas concretas, reiteradas o planificadas.⁵⁶

63. Ahora, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 251, párrafos 3 y 4, en relación con el numeral 242, párrafo 3, ambos de la Ley

⁵⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 45, 46 y 47.



General, la Sala Superior estableció que las finalidades de la veda electoral consisten en:

- Generar condiciones suficientes para que la ciudadanía procese la información recibida durante las campañas electorales y reflexionen el sentido de su voto, y
 - Prevenir que se difunda propaganda electoral o se realicen actos de campaña contrarios a la legislación electoral en fechas muy próximas a los comicios, los cuales, dados los tiempos, no sean susceptibles de ser desvirtuados ni depurados a través de los mecanismos de control previstos legalmente.
64. Conforme a la citada Jurisprudencia, la Sala Superior consideró que para tener por actualizada una vulneración respecto de realizar actos de proselitismo o de difundir propaganda electoral durante la veda electoral, deben presentarse los elementos que se describen a continuación:
- **Temporal.** Que la conducta se realice **el día de la jornada electoral** y/o los tres días anteriores,
 - **Material.** Que la conducta consista en la realización de reuniones o actos públicos de campaña, así como la **difusión de propaganda** electoral, y
 - **Personal.** Que la conducta sea realizada por partidos políticos a través de sus dirigentes o militantes, candidatos y/o simpatizantes, ciudadanos que mantienen una preferencia por un partido político, sin tener vínculo directo (formal o material) con aquél, siempre que exista una expresión voluntaria y reiterada de tal afinidad y un deseo de colaboración con los fines e intereses del partido político manifestado en conductas concretas, reiteradas o planificadas.
65. Así, se tiene que dichos aspectos constituyen los parámetros que dicha superioridad ha definido para el análisis de posibles conductas infractoras durante el periodo de veda de un proceso comicial.

- **Internet y redes sociales**

66. El internet es un instrumento específico y diferenciado para potenciar la libertad de expresión en el contexto del proceso electoral, ya que cuenta con una configuración y diseño que lo hace distinto respecto de otros medios de comunicación, en virtud de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios, lo cual hace que se distinga respecto de otros medios de comunicación como la televisión, el radio o los periódicos.
67. De este modo, las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo éstas hacen que sea una herramienta privilegiada para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión⁵⁷.
68. Al respecto, la Sala Superior ha establecido⁵⁸ que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6° constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trata del uso de redes sociales, dado que son medios de difusión que permiten la comunicación directa e indirecta entre los usuarios, a fin de que expresen sus ideas u opiniones y difundan información con el propósito de generar un intercambio o debate, lo cierto es que ello no los excluye de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.
69. Asimismo, ha señalado que cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones deben ser estudiadas para establecer cuándo externa opiniones o cuándo persigue, con sus publicaciones, fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato, a partir de lo cual será posible analizar si incumple alguna obligación o vulnera alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.

⁵⁷ Consideraciones que la Sala Superior estableció al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con las claves SUP-REP-43/2018 y SUP-REP-55/2018.

⁵⁸ Al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves: SUP-REP-123/2017, SUP-REP-7/2018, SUP-REP-12/2018 y SUP-REP-55/2018.



70. De esa forma, en materia electoral resulta de la mayor importancia **la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales** y el contexto en el que se difunde, pues ambos elementos permiten determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como el de la equidad en la competencia.
71. Bajo esta tesitura, el órgano jurisdiccional en cita, ha establecido que, si bien las redes sociales son espacios de plena libertad que contribuyen a lograr una sociedad mayor y mejor informada; y facilitan las libertades de expresión y asociación previstas en la Constitución Federal, no resultan espacios ajenos a los parámetros establecidos en la propia Constitución.
72. Así, las limitaciones de referencia no deben considerarse una restricción injustificada al derecho fundamental de la libertad de expresión, puesto que el derecho a utilizar las redes no es absoluto ni ilimitado, sino que debe sujetarse a los parámetros constitucionales, convencionales y legales.

- **Características comunes de las redes sociales Twitter y Facebook**

73. La Sala Superior de este tribunal ha considerado en reiteradas ocasiones⁵⁹ que las redes sociales Facebook y Twitter ofrecen el potencial de que los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en ellas, circunstancia que, en principio, permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que pueden monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues en dichas redes sociales los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.
74. Así, estas características generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión personal de quien las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera

⁵⁹ SUP-REP-542/2015 y acumulados, SUP-REP-123/2017 y SUP-REP-43/2018, entre otros.

la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

75. Ello, a partir de que dadas las particularidades antes mencionadas, las publicaciones realizadas en las redes sociales gozan de los principios de espontaneidad y mínima restricción⁶⁰.

ii. CASO CONCRETO

76. Ahora bien, en el presente asunto, el quejoso denuncia que Minerva Citlalli Hernández Mora, entonces Senadora de la República con licencia, vulneró el marco normativo a través de una publicación efectuada en su cuenta de la red social Twitter el dieciocho de octubre, día de la jornada electoral en los estados de Coahuila e Hidalgo, toda vez que constituía la difusión de actos proselitistas realizados dentro del periodo considerado como veda electoral.
77. A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional considera necesario retomar lo establecido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-REP-123/2017, en donde consideró que también los contenidos alojados en redes sociales pueden ser susceptibles de constituir alguna infracción en materia electoral. Para ello, la Sala Superior especificó que, en primera instancia, se debe realizar una valoración del emisor del mensaje, pues aquellas personas que se encuentran plenamente vinculadas con la vida política-electoral del país (como acontece en el presente asunto, dada la calidad de servidora pública de la denunciada y la relevancia del cargo que ostenta actualmente), deben sujetarse a **un escrutinio más estricto de su actividad en las redes sociales**.
78. En ese sentido, si bien las redes sociales constituyen espacios de plena libertad, lo cierto es que el contenido que en ellas se difunda puede y debe ser analizado a fin de constatar su legalidad; más aún, cuando se denuncie a

⁶⁰ De conformidad con lo establecido en diversas jurisprudencias emitidas por la Sala Superior, las cuales se mencionan a continuación: 17/2016 de rubro: **INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO**; 18/2016 de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES** y 19/2016 de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS**.



sujetos que participan activamente en la vida político-electoral del país, como lo es, en el caso, el de una Senadora de la República con licencia.

79. Sin que ello pueda considerarse una restricción injustificada al derecho fundamental de la libertad de expresión, puesto que tal y como la ha razonado la Sala Superior, este derecho no es absoluto ni ilimitado, sino que debe sujetarse a los parámetros constitucionales, convencionales y legales, sobre todo en el período de veda de todo proceso electoral, donde la ausencia de mensajes electorales es la característica sustancial de dicha etapa, dado que el bien jurídico tutelado es la equidad en la contienda para la emisión de un voto libre e informado de la ciudadanía.
80. Por ello, en los casos en los que se deban estudiar posibles conductas infractoras en redes sociales, es necesario dilucidar si es posible identificar al emisor de la información y, en su caso, establecer la calidad del sujeto (ciudadano, aspirante, candidato, partido político, persona de relevancia pública, entre otros). Así, en materia electoral resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, cuya salvaguarda debe incrementarse en un período de veda.
81. Por las consideraciones antes expuestas, este órgano jurisdiccional estima necesario analizar el contenido sobre el que versa la queja, el cual fue difundido a través de la cuenta en Twitter que la denunciada reconoció como propia⁶¹.
82. Lo anterior encuentra su sustento en que se trata de una persona que participa activamente en la vida política del país al haber sido electa para integrar uno de los órganos legislativos federales (Senado de la República), por lo que es razonable concluir que sus comunicaciones digitales tienen mayor impacto, máxime si se trata de un período de veda, cuya razón de ser y característica sustancial es la ausencia de mensajes proselitistas o de connotación electoral a favor de un candidato o partido político que pudiera incidir en la equidad en la contienda.

⁶¹ Esta manifestación se observa a fojas 124.

83. En ese sentido, con el propósito de dilucidar si se actualiza alguna vulneración a la normativa electoral, se analizará la publicación denunciada:

- De la certificación realizada al perfil de la red social Twitter identificado como @CitlaHM, se constató la siguiente publicación:



- En primer lugar, se aprecia la imagen del perfil verificado de Twitter de Citlalli Hernández M.

Enseguida el texto *“Los resquicios del viejo régimen se resisten a las transformaciones estatales y municipales pero hoy habrá #VotoMasivoPorMorena en Hidalgo y Coahuila.*

Yo estoy en Pachuca, @mario_delgado en Torreón estoy en comunicación con @PMunozLedo que está al pendiente de ambos estados”

- Enseguida se aprecia una imagen en la que se aprecia una huella dactilar con un dibujo sobre ella y se indica: “ESTE 18 DE OCTUBRE ¡VOTO MASIVO A MORENA!” y se incluye el logotipo del partido Morena y la leyenda “La esperanza de México”

84. De la publicación analizada, esta Sala Especializada advierte un contenido electoral y, por ende, la actualización de la infracción denunciada, en razón de



que dicha publicación, constituye, por su contenido e imagen inserta, propaganda electoral, cuya difusión está prohibida en el periodo de veda.

85. Se puede afirmar lo anterior, analizando el material denunciado a la luz de los elementos temporal, material y personal, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 42/2016 emitida por la Sala Superior de rubro: **“VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS PROHIBICIONES LEGALES RELACIONADAS.”**:

- **Elemento temporal**

86. Derivado de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, se tiene que Minerva Citlalli Hernández Mora publicó el material denunciado a través de su cuenta de la red social Twitter el dieciocho de octubre, esto es, dentro del periodo de veda electoral de los procesos electorales de los estados de Coahuila e Hidalgo, pues se difundió precisamente el día de la jornada electoral; por tanto, se tiene por colmado dicho elemento.
87. En razón de lo anterior, es importante resaltar que el objetivo principal de dicho periodo es la ausencia de propaganda y mensajes electorales, esto es, permitir que la ciudadanía procese libre de influencias proselitistas, la información que recibió durante las campañas electorales y reflexione de manera libre el sentido de su voto, así como prevenir que se difunda propaganda electoral o se realicen actos de campaña contrarios a la legislación electoral en los días previos a los comicios o el día de la jornada electoral, los cuales, en razón de los tiempos, no sean susceptibles de ser desvirtuados ni depurados.
88. Por tanto, al ser un tiempo de suma trascendencia para que los electores decidan el sentido de su voto, las autoridades electorales deben **analizar con un escrutinio más estricto** las posibles irregularidades que se puedan dar en este periodo de veda, tal y como sostuvo la Sala Superior en la Tesis LXXXIV/2016, parámetro bajo el cual, no es posible llegar a una conclusión distinta a la que constituye el sentido de la presente resolución, por lo que su rubro y texto se transcriben a continuación:

VEDA ELECTORAL. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN ANALIZAR CON ESCRUTINIO MÁS ESTRICTO LAS POSIBLES IRREGULARIDADES EN DICHO PERIODO. De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 251, párrafos 3, 4 y 6, en relación con el numeral 242, y 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que las autoridades electorales deben ser escrupulosas y rigurosas al momento de analizar y, en su caso, al sancionar las irregularidades o faltas cometidas durante el periodo de veda electoral por los sujetos obligados por la legislación electoral, pues, frente a la cercanía del momento en que se ejercerá el derecho a votar, deben hacer un énfasis mayor en procurar que no se vicie indebidamente la voluntad del electorado, en pro de salvaguardar los principios constitucionales requeridos para la validez de una elección. Ello implica, entre otros aspectos, que tales autoridades deben asumir un enfoque preventivo más riguroso o estricto que procure suprimir o desincentivar la generación de prácticas contrarias a las normas de la veda electoral que puedan repercutir en la decisión del voto de la ciudadanía y que, dados los tiempos, no puedan corregirse o depurarse a través de los mecanismos legales de control con que cuentan, como son los procedimientos especiales sancionadores, así como el dictado de medidas cautelares en los mismos.⁶²

- **Elemento material**

89. Tal elemento se cumple, ya que después de un análisis integral y contextual del material denunciado, se concluye que constituye propaganda electoral confeccionada *ex profeso* para solicitar el apoyo a un partido político en los procesos comiciales que se celebraron el dieciocho de octubre, pues de las imágenes y texto se advierte lo siguiente:

- i) Hace alusión a los estados de Hidalgo y Coahuila mencionando que habrá #VotoMasivoPorMorena en dichas entidades,
- ii) Señala el 18 de octubre (día de la jornada electoral en ambos estados) como la fecha en que manifiesta habrá “VOTO MASIVO A MORENA”, y
- iii) Incluye el logotipo y nombre de un partido político que participa en las contiendas electorales en dichos estados.

⁶² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 70 y 71.



90. Conforme a lo anterior, se aprecia una publicación efectuada en la cuenta oficial de Twitter de una persona electa para ocupar un escaño en el Senado de la República en la actual legislatura, quien se encuentra involucrada en la vida política del país, dicha publicación se realizó precisamente el día de la jornada electoral en Coahuila e Hidalgo, en las que se presentaron distintas candidatas y candidatos bajo el emblema del partido Morena para ocupar diversos cargos de elección popular.
91. En este punto es preciso señalar que la publicación contiene el hashtag #VotoMasivoPorMorena. Al respecto, de acuerdo con el centro de ayuda de Twitter⁶³, los *hashtags*⁶⁴ (escritos con el signo “#” antepuesto), se usan para ordenar palabras clave o temas y así pueden aparecer fácilmente en una búsqueda; si logran obtener relevancia, suelen convertirse en tendencia (ideas que orientan una determinada opinión o dirección). Las tendencias se determinan a través de un algoritmo que identifica los temas con mayor popularidad entre los usuarios de dicha red social.
92. Al hacer *click* sobre una palabra o frase clasificada como tendencia se pueden ver todos los tweets que tengan relación con esa frase. Al publicar en la red social Twitter un mensaje con un hashtag, cualquier persona que busque ese hashtag puede encontrar el mensaje original.
93. En este orden de ideas, en el mensaje también se usó la arroba para dirigirse a dos personas de relevancia pública y política. Es pertinente precisar que el signo @ (*arroba*) es una mención que busca relacionar el mensaje con el nombre de una persona, empresa o marca⁶⁵, basta con el hecho de conocer el nombre de la o el usuario de la red social para mencionarlo.
94. Cuando se menciona a alguien con el signo @, se crea un enlace a su perfil, de tal forma que aquello que se publique va a figurar, también, entre sus publicaciones y será visible para la persona y las personas que la siguen.

⁶³ <https://help.twitter.com/es/using-twitter/how-to-use-hashtags>

⁶⁴ Este símbolo se denomina hashtag y se utiliza en los Tweets para relacionarlos con un tema, de modo que las y los usuarios puedan seguir la conversación mediante búsquedas.

⁶⁵ Ver artículo digital: <https://www.fundeu.es/recomendacion/arrobar-propuesta-valida/>.

95. Su efecto es que la persona mencionada vea la publicación y, en consecuencia, llegue a sus contactos; es decir, amplía el radio de difusión de una publicación y el número de interacciones en la misma.
96. De esta forma, es dable señalar que en el contexto de la red social Twitter el emplear la arroba e identificar a ciertos usuarios y el usar la frase #VotoMasivoPorMorena tiene como propósito hacer que dicha expresión pueda ser conocida, retomada y replicada a su vez por los usuarios de la red social que tienen acceso a la publicación, de manera que aumente el número de usuarios que la pueden leer en dicha plataforma.
97. El análisis del contexto del mensaje, las imágenes y las expresiones que se emplean⁶⁶ permiten concluir, de manera razonable, que la frase “¡VOTO MASIVO A MORENA!” se identifica como un llamado expreso al voto en favor de los candidatos de un partido político en los procesos electorales de los estados en cuestión, cuando ello está constitucional y legalmente prohibido.

Así, el mensaje constituye la manera en que típicamente se realiza proselitismo electoral a favor de una determinada opción política, siendo lo relevante del caso que nos ocupa, que se emitió durante la jornada electoral por una persona que tiene una relevancia pública y política.

98. El hecho de difundir en el periodo de veda electoral un contenido con elementos y referencias electorales, como lo es un llamado al voto por una opción política claramente identificada, implica una vulneración al principio de equidad en la contienda y al derecho de los ciudadanos a un voto libre e informado.
99. No obsta, el hecho de que el medio de difusión del citado mensaje haya sido la red social Twitter, pues la veda electoral incluye los mensajes difundidos en

⁶⁶ Tal y como lo estableció la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-REP-52/2019, al considerar que, el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del contexto integral del mensaje y las demás características expresas de los mensajes a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un equivalente funcional de solicitud de un apoyo electoral expreso, o bien, un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”.



Internet, lo anterior, con base en la tesis relevante LXX/2016 emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro y texto siguientes:

VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET. De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafos 1 y 2, 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 251, párrafos 3 y 4, así como 242, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la prohibición dirigida a quienes ostenten una candidatura de difundir propaganda electoral por cualquier medio durante la veda electoral, abarca, entre otros aspectos, los mensajes que publican a través de sus redes sociales. Tal prohibición constituye una limitación razonable a su libertad de expresión para garantizar las finalidades de dichas normas, y resulta una medida que contribuye a salvaguardar, además, el principio de equidad en la contienda electoral.⁶⁷

100. Aunado a que, como ya se razonó, en esta temporalidad, las personas que desempeñan la función jurisdiccional tienen la obligación de analizar bajo un escrutinio más estricto cualquier mensaje, imagen o acción que pudiera vulnerar el periodo de reflexión electoral de la ciudadanía, a partir de la premisa de que la restricción a la libertad de expresión durante dicho período persigue un fin constitucionalmente válido, como es el desarrollo de un proceso electoral en el que prime la equidad en la contienda y la posibilidad de ejercer un voto libre por parte de la ciudadanía.
101. Sin que dicha determinación pueda considerarse una restricción injustificada al derecho fundamental de la libertad de expresión, puesto que tal y como lo ha razonado la Sala Superior de este Tribunal Electoral, este derecho no es absoluto ni ilimitado, sino que debe sujetarse a los parámetros constitucionales, convencionales y legales, como sucede en el caso particular, al tratarse de una publicación que fue confeccionada a manera de propaganda electoral en periodo de veda, infringiendo así, como ya se señaló, el principio de equidad en la contienda electoral de los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo.

⁶⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 140 y 141.

102. Es preciso señalar que dicha publicación, no puede considerarse como una expresión espontánea de la denunciada que pudiera estar amparada en la libertad de expresión, pues, como ya se señaló, se advierte un ánimo propagandístico, de difusión y un llamado a votar en favor de una opción política identificable que se encontraba postulando a distintos candidatos el día de los comicios.
103. Conforme a lo anterior, no es posible aceptar que la publicación constituya un simple ejercicio de los derechos de manifestación y difusión de ideas, opiniones e información, pues es evidente que su contenido no expresa una opinión o idea neutral en el contexto de la jornada electoral sino que, a partir de los elementos analizados, tenía como propósito persuadir al electorado de elegir una determinada fuerza política al momento de acudir a las urnas, precisamente el día de la jornada electoral, la cual constituye el cenit del periodo denominado como veda electoral.
104. Es necesario apuntar que la naturaleza de propaganda electoral del mensaje en estudio no se ve afectada por el hecho de que se trate de un solo mensaje que haya sido retirado con posterioridad el mismo día de su publicación.
105. Lo anterior, debido a que su naturaleza de proselitismo electoral se origina en su intención de persuadir al electorado de elegir una determinada fuerza política al momento de acudir a las urnas sin que tenga relevancia el número de publicaciones efectuadas, el tiempo durante el cual haya sido visible ni el posible número de personas a la que haya alcanzado.
- **Elemento personal**
106. Dicho supuesto también se actualiza, ya que es un hecho público y notorio⁶⁸ que al momento de la publicación, Minerva Citlalli Hernández Mora ostentaba la calidad de Senadora de la República con licencia y se encontraba dentro de un proceso de selección de la dirigencia del partido Morena.
107. Así, en el caso particular, la denunciada es un sujeto obligado respecto de la norma que establece la veda electoral aun y cuando contara con licencia a

⁶⁸ Conforme al artículo 461, párrafo 1, de la Ley General.



dicho cargo, al tratarse de una persona con un vínculo directo con un partido político que aspiraba a ocupar un cargo en el mismo y que fue electa para ocupar un escaño en el Senado de la República durante la actual legislatura, lo que le otorga la naturaleza de ser una persona de relevancia pública y que se encuentra involucrada de forma relevante en la vida política del país.

108. Conforme a lo señalado por la Sala Superior, no es posible dissociar la investidura y ascendencia de una persona servidora pública frente a la sociedad a partir de que cuenta con licencia, pues ello no implica una desvinculación con el cargo, de tal manera que la persona en cuestión sigue teniendo la calidad intrínseca de servidora o funcionaria pública, aunque con licencia⁶⁹, aunado a que la Sala Superior ha señalado que deben tomarse en consideración las características particulares de los mensajes al momento de analizar los contenidos publicados en internet⁷⁰.
109. Como acontece en el caso que nos ocupa, en donde una persona de relevancia pública con un vínculo directo con un partido político confeccionó una publicación con diversos elementos, imágenes y expresiones que en su conjunto constituyen una solicitud expresa de apoyar el día de la jornada electoral el voto a favor de un determinado partido político.
110. Conforme a lo anterior, dadas las particularidades con las que se colma el citado elemento personal, el principio de espontaneidad en redes sociales no le resulta aplicable a la denunciada, debido a la relevancia pública de su persona y, por ende, al impacto diferenciado que sus mensajes tienen en la ciudadanía, máxime que en el caso en estudio, la publicación se realizó el día de la jornada electoral, justamente en la fecha en que mayor repercusión pudo tener en perjuicio de la equidad en la contienda y el derecho fundamental de la ciudadanía de emitir un voto libre.
111. Esto es, se debe tener presente que la denunciada es una figura pública al tener el carácter de servidora pública, aun y cuando contara con licencia, tal

⁶⁹ SUP-REP-163-2018

⁷⁰ Jurisprudencia 17/2016 de rubro: "INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO"

como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷¹, tanto por el cargo como por las actividades que realiza, lo cual implica que tenga una mayor proyección, de manera directa e indirecta, entre el público en general.

112. De esta forma, la relevancia que adquiere una persona al haber sido electa a un cargo de representación popular, le otorga una mayor visibilidad y brinda mayor resonancia a las manifestaciones que emita a través **de cualquier medio**, por lo que debe estar acompañada de mayor responsabilidad y medida, especialmente, por las razones que ya se han apuntado, en el periodo de veda y en mayor medida, el día de la jornada electoral.
113. No obsta para la anterior afirmación, el hecho de que el catorce de septiembre el H. Senado de la República le hubiera concedido a la denunciada licencia por tiempo indefinido a su cargo de Senadora, y que en el tiempo en que se desarrollaron los hechos no se encontrara ejerciendo los derechos inherentes al cargo, ya que tal circunstancia, no le despoja de la notoriedad y relevancia particular que tiene entre la ciudadanía, esto es, una mayor “visibilidad”, lo que lejos de constituir una excluyente válida de su responsabilidad, le proporciona una notoriedad especial que redundará en la repercusión de sus publicaciones, que se acentúa el día de la jornada electoral.
114. Esta Sala Especializada no pasa por alto la existencia de una bidimensionalidad⁷² en las y los servidores públicos del poder legislativo, pues en la discusión de los proyectos de ley convive su carácter de miembro del órgano legislativo, con su posición política (en este caso apartidista), afiliación o simpatía partidista; por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía en temas políticos o electorales.
115. No obstante, dicha bidimensionalidad es un criterio que la Sala Superior ha construido en supuestos y temporalidades distintas a los que se resuelve en este procedimiento, por lo que en este caso no es un elemento que excluya a la

⁷¹ Tesis: 1a. CLXXIII/2012 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, p. 489, rubro: **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. CONCEPTO DE FIGURA PÚBLICA PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL.**

⁷² Al resolver el SUP-REP-62/2019.



denunciada de las restricciones que en materia de propaganda electoral impone la norma aplicable durante un **periodo prohibido**, que es la temporalidad en que ocurrió la infracción, como ha acreditado en el presente caso.

116. Razonar en sentido contrario, implicaría hacer nugatoria la protección especial a la equidad en la contienda y un voto libre, que el legislador estableció en el periodo de veda, por la sola razón de que en el caso que nos ocupa la emisora del mensaje cuenta con licencia indefinida al cargo de Senadora.
117. En el caso particular, no estamos ante una separación definitiva del cargo, ya que se trata de una licencia por tiempo indefinido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del Reglamento del Senado de la República⁷³, que a pesar de ser indefinida, le permite a la Senadora con licencia reincorporarse al ejercicio de las actividades legislativas en cualquier momento conforme a lo dispuesto por el artículo 14, numeral 2 del Reglamento del Senado de la República⁷⁴, por lo que se estima que no la excepciona del cumplimiento de la normativa electoral, ya que mantiene su calidad de persona con relevancia pública, derivado del escaño que ganó en su oportunidad.
118. Considerar inexistente la infracción en virtud de que se trata de una servidora pública con licencia, permitiría que cualquier persona servidora pública a la que se otorgara esta condición, aún y cuando tuviera esta naturaleza únicamente durante el periodo de veda, pudiera emitir **mensajes con contenido electoral en período prohibido**, trastocando el principio de equidad en la contienda.

- **Conclusión**

119. En virtud de lo anteriormente expuesto, con apoyo en la Jurisprudencia 42/2016, este órgano jurisdiccional estima que se acredita la infracción en

⁷³ **Artículo 11**

1. La licencia es la anuencia que otorga el Senado, o en su caso la Comisión Permanente, a la decisión de los senadores de separarse temporalmente del ejercicio de su cargo.

⁷⁴ **Artículo 14.**

1...

2. Para reincorporarse al ejercicio de las actividades legislativas, el senador con licencia lo informa por escrito al Presidente de la Mesa, quien toma la nota correspondiente, notifica al suplente para que cese en el ejercicio del cargo en la fecha que se indique y lo hace del conocimiento del Pleno, para los efectos legales conducentes.

estudio, pues la publicación denunciada constituye propaganda electoral (elemento material) ya que el análisis del mensaje denunciado, su contexto, las imágenes y las expresiones que se emplean, permiten concluir que se trata de un llamado expreso al voto en favor de un partido político contendiente en los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo, el cual se difundió dentro de un periodo prohibido, esto es, el dieciocho de octubre, día de la jornada electoral en dichas entidades (elemento temporal) por parte de una persona de relevancia pública que ostenta un cargo público y está involucrada en la vida política del país (elemento personal).

Similar criterio asumió este órgano jurisdiccional en la resolución de los expedientes relativos al procedimiento especial sancionador SRE-PSC-246/2018, SRE-PSC-54/2019⁷⁵ y SRE-PSL-28/2019⁷⁶.

iii. RESPONSABILIDAD DE LA SENADORA CON LICENCIA

120. De conformidad con lo señalado por la Sala Superior respecto de la responsabilidad de servidores públicos con licencia, el hecho de que determinados servidores públicos cuenten con licencia, no hace que pierdan su estatus, pues la separación de un empleo público en uso de licencia no hace perder su condición de empleado público, sino que tan solo lo suspende en el ejercicio de sus funciones, sin perder su investidura y calidad⁷⁷.
121. La licencia, aun cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes a éste, tan es así que contempla determinada salvaguarda, por ejemplo, el fuero constitucional⁷⁸.

⁷⁵ Confirmado en lo conducente por la Sala Superior mediante el SUP-REP-87/2019 y acumulados.

⁷⁶ Confirmado en lo conducente por la Sala Superior mediante el SUP-REP-110/2019 y acumulados.

⁷⁷ SUP-REP-163-2018

⁷⁸ Al respecto es orientadora la tesis de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **FUERO CONSTITUCIONAL**, Quinta Época, Tomo LXXXVIII, número de registro 304181, visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=304181&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0>



122. Conforme a lo antes expuesto, la Senadora con licencia Minerva Citlalli Hernández Mora es responsable de la difusión de propaganda electoral en periodo de veda y con ello haber vulnerado el principio de equidad en la contienda, así como el derecho de la ciudadanía a la emisión de un voto libre.

OCTAVO. CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN

i. ELEMENTOS COMUNES PARA EL ANÁLISIS CONTEXTUAL Y LA CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES

123. La Sala Superior ha determinado que para calificar una infracción se debe tomar en cuenta lo siguiente:⁷⁹
- a) La importancia de la norma transgredida, señalando los preceptos o valores que se trastocaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral.
 - b) Los efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).
 - c) El tipo de infracción y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.
 - d) Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.
124. Lo anterior, permitirá calificar la infracción actualizada con el grado de: **levísima, leve o grave**, en el entendido de que este último supuesto puede calificarse a su vez como de gravedad: **ordinaria, especial o mayor**.
125. En esta misma línea, el artículo 458, párrafo 5⁸⁰ de la Ley General dispone que, en los ejercicios de individualización de sanciones, se deben tomar en cuenta

⁷⁹ La Sala ha empleado para tal efecto lo dispuesto en el criterio orientador S3ELJ/24/2003 de rubro "SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN".

⁸⁰ **Artículo 458.**

...

diversos elementos que serán aplicados en el presente ejercicio, con el fin de llevar a cabo una adecuada valoración de las conductas.

126. Adicionalmente, es menester precisar que cuando se establezcan topes mínimos y máximos para la imposición de una sanción, se deberá proceder a graduar la misma atendiendo a las circunstancias particulares del caso.
127. Por último, el artículo 457⁸¹ de la Ley General señala que cuando las autoridades de los tres órdenes de gobierno cometan alguna de las infracciones previstas en dicho ordenamiento, se deberá dar vista al superior jerárquico para que proceda en los términos que prevé el mismo.
128. Con base en estas consideraciones generales, se determinará la infracción cometida por la Senadora con licencia, para dar vista a su superior jerárquico o superiora jerárquica a efecto de que proceda a aplicar la sanción que corresponda atendiendo a la gravedad que respecto a la misma determine esta Sala Regional Especializada en el presente fallo.

ii. CASO CONCRETO

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

⁸¹ **Artículo 457.**

1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables



129. Al haberse acreditado la infracción atribuida a la Senadora con licencia, consistente en la difusión de propaganda electoral en periodo de veda, se debe calificar su gravedad.

- **Bien jurídico tutelado.**

130. Consiste en la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral, con la publicación de propaganda electoral en el periodo de veda.

- **Circunstancias de modo, tiempo y lugar**

131. **Modo.** La conducta infractora consistió en una publicación realizada por la Senadora con licencia, Minerva Citlalli Hernández Mora, en su cuenta en la red social Twitter el dieciocho de octubre, día de la jornada electoral en los estados de Coahuila e Hidalgo, en el que hizo un llamado expreso al voto en favor de un partido político contendiente en los procesos electorales locales de dichas entidades federativas.

132. **Tiempo.** Se tiene acreditado que la publicación fue realizada el dieciocho de octubre.

133. **Lugar.** La publicación fue realizada en internet a través de la cuenta de la red social Twitter de la que es titular la Senadora con licencia, Minerva Citlalli Hernández Mora.

- **Pluralidad o singularidad de las faltas**

134. La infracción determinada fue realizada a través de una sola conducta consistente en una publicación en internet en la cuenta de la red social Twitter de la Senadora con licencia.

- **Intencionalidad**

135. De los elementos de prueba, se advierte que la publicación del mensaje considerado como ilícito se realizó de manera intencional, ya que la titularidad

de la cuenta de Twitter, así como la elaboración y publicación del mensaje fueron reconocidos por la Senadora con licencia⁸².

- **Contexto fáctico y medios de ejecución.**

136. La conducta desplegada consistió en una publicación realizada por la Senadora con licencia, Minerva Citlalli Hernández Mora, en su cuenta en la red social Twitter el dieciocho de octubre, día de la jornada electoral en los estados de Coahuila e Hidalgo, en el que hizo un llamado expreso al voto en favor de un partido político contendiente en los procesos electorales locales de dichas entidades federativas, lo que constituyó difusión de propaganda electoral en periodo de veda.

- **Beneficio o lucro.**

137. No existe elemento de prueba del que se advierta que la Senadora con licencia obtuvo un beneficio económico.

- **Reincidencia.**

138. De conformidad con el artículo 458, párrafo 6⁸³, de la Ley General, se considera reincidente quien ha sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia Ley e incurre nuevamente en la misma conducta infractora. En el caso, no existe infracción anterior oponible a la Senadora con licencia, por lo que no puede configurarse su reincidencia en la conducta.

iii. COMPETENCIA PARA CALIFICAR LA INFRACCIÓN

⁸² Manifestación visible a fojas 124 a 127 del expediente

⁸³ **Artículo 458**

...

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal



139. A fin de poder llevar a cabo la calificación de la falta, esta Sala Regional Especializada debe definir los alcances del artículo 457 de la Ley Electoral, el cual a la letra dispone:

Artículo 457. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna **infracción prevista en esta Ley**, incumplan los **mandatos de la autoridad electoral**, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea **requerida por los órganos del Instituto**, **se dará vista al superior jerárquico y, en su caso**, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables. **(Lo resaltado es de esta Sala)**

140. En principio, se debe resaltar que el numeral transcrito tiene como objetivo principal la regulación del procedimiento que se debe seguir cuando autoridades de cualquiera de los tres órdenes de gobierno: **i) cometan infracciones en el ámbito electoral, ii) incumplan los mandatos de la autoridad electoral**, iii) no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o iv) **no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto**.
141. De esta forma, el citado dispositivo prevé **cuatro** conductas que se ciñen a la materia electoral y que consisten en i) Cometer alguna infracción prevista en la Ley Electoral; **ii)** incumplir los mandatos de la autoridad electoral; **iii)** no proporcionar en tiempo y forma información solicitada y **iv)** no prestar el auxilio y colaboración requerida por el INE.
142. Ello permite constatar que el ámbito de regulación ante el que nos encontramos corresponde a la materia electoral y se inscribe concretamente dentro de los conflictos que deben resolverse mediante los procedimientos sancionadores de los que conoce esta Sala Especializada.
143. En el caso particular de los procedimientos especiales sancionadores, su desahogo se divide en una competencia institucional compartida por la que el INE, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, se encarga de la instrucción y debida integración de los expedientes, mientras que corresponde a esta Sala Regional Especializada, en competencia exclusiva, resolver el fondo de las controversias planteadas.

144. Esto último cobra especial relevancia en el caso de los incumplimientos establecidos en el citado artículo 457 de la Ley General, dado que corresponde a esta Sala Especializada, y no a otras autoridades, determinar la existencia o no de **infracciones administrativas electorales**.
145. Dicha actividad comprende tanto la actualización, como la calificación de las conductas analizadas, pues el artículo 458, párrafo 5, inciso a), de la Ley General indica que para individualizar una sanción se debe considerar, entre otros elementos, la gravedad de la responsabilidad, lo que implica que un paso previo o requisito ineludible para poder imponer una sanción, consiste en calificar la gravedad de la conducta correspondiente.
146. En este sentido, la regla prevista en el artículo citado consistente en que, ante cualquier incumplimiento de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, se *dará vista al superior jerárquico*, o al que haga las veces de tal, **se debe entender para los efectos de que dicha persona u órgano analice lo relativo a las sanciones que resulten aplicables**, por lo que dicha actuación deberá atender al estudio que esta Sala realice sobre la actualización de la infracción y la calificación sobre su gravedad como presupuestos indispensables para estar en aptitud de sancionar.
147. Es decir, la vista a la que hace referencia el artículo 457 de la Ley General se dirige en exclusiva a infracciones que corresponden a la **materia electoral** y no a otra, por lo que los órganos a los que se envíe no pueden sustituir o suplantar las actuaciones que corresponden en exclusiva a esta autoridad electoral en su ámbito de competencia.
148. Lo expuesto se corrobora con el hecho de que el mismo artículo transcrito dispone que *en su caso*, es decir, **además de los supuestos ordinarios que en materia electoral corresponda resolver a esta Sala mediante procedimientos especiales sancionadores**, también se podrán presentar tanto quejas ante las autoridades competentes por *responsabilidades administrativas* como denuncias o querellas de carácter penal.
149. Esto es, aunado a la regulación principal que el artículo realiza respecto de infracciones en materia electoral, impone presentar ante las autoridades



competentes en materia de **responsabilidades administrativas y penal** las acciones necesarias para que determinen lo que corresponda **en su ámbito de competencia**.⁸⁴

150. Así, se observa que en materia de infracciones administrativas electorales corresponde a esta Sala Especializada y no a autoridad diversa, resolver sobre su actualización y calificar la gravedad correspondiente, mientras que a los superiores jerárquicos, o quienes hagan sus veces, compete determinar y aplicar la sanción que corresponda.
151. No es obstáculo a la línea argumentativa presentada que el artículo 458 de la Ley Electoral contemple que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE debe remitir al superior jerárquico el expediente de incumplimiento a fin de que el mismo le informe las medidas que adopte en cada caso, pues dicho numeral **únicamente regula el incumplimiento de proporcionar en tiempo y forma la información o el auxilio que requieran los órganos del INE**, supuesto especial ante el que no nos encontramos en el presente caso y que corresponde a la autoridad administrativa desahogar en el ámbito de sus competencias.

iv. CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN EN EL CASO CONCRETO

152. Una vez definido lo anterior y en atención a las circunstancias específicas de ejecución de la conducta, se considera procedente calificar la infracción como **grave ordinaria**.
153. Al respecto, resultan relevantes las siguientes consideraciones:
 - a) El bien jurídico afectado es la vulneración al principio constitucional de equidad en la competencia electoral, al incumplir la prohibición de emitir propaganda gubernamental en periodo prohibido.
 - b) Se trató de un mensaje publicado en internet.

⁸⁴ Véase la jurisprudencia 16/2013 emitida por la Sala Superior de rubro “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL”, que permite definir con claridad que el ámbito de responsabilidades administrativas y la materia electoral, constituyen ámbitos de regulación independientes.

- c) La conducta fue singular, sin beneficio o lucro.
- d) Fue intencional, pues derivó de la creación de un mensaje y de su publicación en un perfil personal de una red social en internet.
- e) No se advierte que haya reincidencia en la comisión de la citada infracción.
- f) La conducta impactó en dos entidades federativas que celebraban la jornada electoral de sus respectivos procesos electorales.

NOVENO. VISTA

154. Al haberse actualizado la infracción electoral descrita en la presente sentencia por parte de la Senadora con licencia Minerva Citlalli Hernández Mora y haberse calificado conforme a la competencia de esta Sala Especializada, se ordena remitir copia certificada de esta sentencia y de las constancias del expediente a la Contraloría Interna del Senado de la República para que imponga la sanción que en derecho proceda; lo anterior, con fundamento en los artículos 108⁸⁵ de la Constitución Federal; así como 112⁸⁶ y 113⁸⁷ de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando

⁸⁵ **Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

⁸⁶ **ARTICULO 112.**

1. La Cámara tendrá una contraloría interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

⁸⁷ **ARTICULO 113.**

1. La Contraloría Interna, tendrá las siguientes atribuciones:

a) a d) ...

e) Recibir y dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la Cámara, establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

f) Iniciar y desahogar los procedimientos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores públicos de la Cámara por incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley, e imponer las sanciones correspondientes;

...



a la Cámara de Senadores que informe a este órgano jurisdiccional de las acciones realizadas al respecto.

155. Esta determinación encuentra su fundamento en las atribuciones otorgadas a la Contraloría Interna del Senado de la República, la cual, si bien no es un órgano que sea jerárquicamente superior a los Senadores, cuenta con amplias atribuciones para investigar, determinar o en su caso sancionar las faltas administrativas de servidores públicos de dicho órgano legislativo, incluyendo los legisladores, pues el artículo 113 de la Ley Orgánica del Congreso no precisa que la Contraloría únicamente conozca de posibles infracciones en materia administrativa respecto de servidores públicos de la Cámara distintos a los Senadores⁸⁸.
156. Con el objeto de determinar la sanción que se habrá de aplicar a la Senadora con licencia, la persona titular de la Contraloría Interna del Senado de la República deberá tomar en cuenta que la infracción fue calificada como grave ordinaria.
157. Con el propósito de garantizar el efectivo cumplimiento del presente fallo⁸⁹ (dimensión material del acceso a la justicia), se fija a la Contraloría Interna del Senado de República un plazo de **treinta días hábiles**, contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia, para que imponga la sanción que corresponda al diputado federal conforme a los parámetros establecidos en este fallo.
158. Este plazo resulta razonable y suficiente dado que —como ha sido expuesto— en su actuar debe imponer la sanción correspondiente, con base en lo razonado por esta Sala Especializada en la presente determinación.
159. La referida Contraloría deberá informar a esta Sala sobre el cumplimiento a esta sentencia dentro de los **tres días hábiles** siguientes a que aplique la

⁸⁸ Criterio que encuentra fundamento en lo señalado por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-087-2019.

⁸⁹ Jurisprudencia 24/2001 emitida por la Sala Superior de rubro “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES”.

sanción atinente, adjuntando para ello copia certificada de la documentación que lo demuestre.

160. Finalmente, para una mayor publicidad de las sanciones impuestas, la presente ejecutoria deberá publicarse en la página oficial de internet de este órgano jurisdiccional, en el apartado relativo al Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimientos Especiales Sancionadores, una vez que se notifique a esta Sala Especializada la sanción que se le imponga a la Senadora con licencia.
161. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se determina la **existencia** de la infracción atribuida a la Senadora con licencia Minerva Citlalli Hernández Mora, consistente en la vulneración al periodo de veda electoral, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se **ordena** dar vista, con las documentales señaladas en la presente sentencia, a la Contraloría Interna del Senado de la República, para los efectos indicados en el presente fallo.

NOTIFÍQUESE; en términos de ley y previa realización de los trámites correspondientes, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por unanimidad de votos de las magistraturas que la integran con el voto razonado y concurrente del Magistrado Luis Espíndola Morales y el voto concurrente de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Este documento es autorizado 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SRE-PSC-21/2020



VOTO CONCURRENTENTE Y RAZONADO QUE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, EMITE EL MAGISTRADO LUIS ESPÍNDOLA MORALES EN LA SENTENCIA SRE-PSC/21/2020.

Formulo el presente voto, en dos vertientes: **a)** apartarme del estudio de la infracción relacionada con el uso indebido de recursos públicos; y **b)** exponer mi interpretación respecto del sentido y los alcances de la vista a las personas superiores jerárquicas o quienes hagan sus veces, por infracciones electorales cometidas por personas servidoras públicas de los tres ámbitos de gobierno.

a) Voto concurrente

- Análisis del uso indebido de recursos públicos

Si bien comparto que en el caso no se actualiza el uso indebido de recursos públicos, me aparto de lo resuelto por la mayoría en cuanto a que: **a)** deba desestimarse el estudio de dicha infracción con base en que en el escrito de queja dicha conducta no fue denunciada; y **b)** su análisis se realiza en el apartado dirigido a fijar la controversia a resolver.

En relación con el primer punto —el uso indebido de recursos no fue denunciado— discrepo de lo sostenido en la sentencia, porque condiciona a que la denunciante lo hubiera hecho valer en su denuncia.

Lo anterior, ya que asumir esta premisa implicaría asignar alcances injustificados al acto de denunciar, porque, en mi concepto, corresponde a esta Sala Especializada y no a la persona denunciante determinar infracciones que se actualizan con motivo de las conductas que se ponen a nuestro conocimiento.

Lo anterior, aunado a que en el emplazamiento realizado por la autoridad administrativa electoral sí se identificó el marco normativo relacionado con la actualización del uso indebido de recursos públicos, por lo que la denunciada estuvo en posibilidad de conocerlo y ejercer su derecho a defenderse respecto a dicha imputación.

Así, resulta irrelevante el hecho de que la parte denunciante en su escrito respectivo hubiera señalado de manera incorrecta la infracción o infracciones que considera cometidas, puesto que esta tarea corresponde a

las autoridades electorales que intervienen, en un primer momento, para llamar a las partes al procedimiento por la probable comisión de dichas infracciones; y, en un segundo momento, para resolver si efectivamente se cometieron.

Por lo que hace al segundo aspecto —análisis del uso indebido de recursos públicos como cuestión preliminar—, disiento en cuanto a que el estudio de esta infracción se aborde en el apartado en el que se fija la controversia.

Ello es así, porque dicho momento procesal descarta, de manera anticipatoria, el estudio de los elementos de prueba obrantes en el sumario encaminados a atender las conductas involucradas en la causa, por lo que —contrario a lo sostenido en la sentencia— no había posibilidad jurídica ni procesal de señalar en ese punto que no se había acreditado siquiera indiciariamente, la implicación del uso indebido de recursos públicos.

Lo anterior, toda vez que el estudio de una infracción, como en la especie la derivada del uso indebido de recursos públicos, la cual fue objeto de emplazamiento y eventualmente de la audiencia respectiva ante la autoridad sancionadora, implica que dicha conducta deba estudiarse por este órgano jurisdiccional como un aspecto que atañe al estudio de la controversia y no a un ámbito subsidiario o secundario de la litis.

En mi concepto, relegar a dicho ámbito derivado o accesorio el estudio de la infracción, podría implicar una incorrección argumentativa conocida como “petición de principio” la cual consiste en incluir la proposición o enunciado que debe probarse dentro de las premisas que llevan a dicha prueba o conclusión.

El ejercicio realizado en la sentencia para proveer sobre el uso indebido de recursos públicos actualizó esta falacia o incorrección argumentativa, dado que se analizó como premisa o cuestión preliminar un tema sobre el que se debía resolver o concluir en el estudio de fondo, tomando como base los elementos de prueba disponibles, las manifestaciones realizadas en la audiencia de pruebas y alegatos, así como en las herramientas para emitir una respuesta a la petición de solución planteada desde la denuncia.

b) Voto razonado

En otro orden de ideas, expongo mi interpretación respecto del sentido y los alcances atinentes a la obligación legal de este órgano jurisdiccional de “dar vista” a las personas superiores jerárquicas, o quienes hagan sus veces, en casos como el presente.



De manera preliminar señalo que, al calificar la gravedad de las infracciones cometidas por personas del servicio público determinamos, por mayoría, la competencia de esta Sala Especializada para definir dicha calificación, lo cual es acorde con lo que propuse desde el expediente **SRE-PSC-20/2020** y constituye un paso decidido de cara a la consecución de procedimientos especiales sancionadores con vocación transformadora de las malas prácticas en la materia derivadas de amplios márgenes de discrecionalidad, cercanos a la arbitrariedad, de las autoridades encargadas de cumplir nuestras sentencias.

Dicho lo anterior, mi disenso consiste en que la mayoría sostuvo la viabilidad de un híbrido jurídico por el que, una vez remitido el expediente a la Contraloría de la Cámara de Senadores para la imposición de la sanción a la denunciada, deja al arbitrio de dicha autoridad la posibilidad de aplicar la legislación que considere más adecuada.

Mi propuesta, en la parte que fue rechazada por la mayoría de esta Sala desde la sentencia recaída al expediente **SRE-SPC-20/2020**, tiene relación con los alcances del artículo 457 de la Ley Electoral, la cual radica en generar una reflexión distinta respecto de otros precedentes sostenidos por este órgano jurisdiccional, específicamente por lo que hace a nuestra competencia para calificar las infracciones electorales y su gravedad; ello, con la finalidad de orientar el tipo de sanción que debe imponer —en este caso— la Contraloría de la Cámara de Senadores a la Senadora denunciada, tomando como base lo dispuesto en el fallo que emita esta Sala Especializada y los parámetros previstos en la misma Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley Electoral) para tal objeto.

Inicialmente, debo mencionar que la postura señalada resulta inconsistente con lo sostenido en distintos párrafos de la propia sentencia, concretamente los relativos a que:

- El artículo 458, párrafo 5, inciso a) de la Ley Electoral constituye el marco normativo aplicable para la imposición de la sanción en el caso concreto (párrafo 145 del fallo).
- El artículo 457 de la Ley Electoral que impone la vista a la persona superiora jerárquica corresponde en exclusiva a la materia electoral y no a otra (párrafo 147 de la sentencia).

- El artículo referido en el punto que precede regula principalmente la materia electoral y únicamente hace referencia al tema de las responsabilidades administrativas como un ámbito de competencia diferenciado del de las infracciones electorales (párrafo 148 de la resolución).

Lo anterior, porque si bien compartiría dichas consideraciones, lo cierto es que se concluye una cuestión distinta, ya que dichos razonamientos no se corresponden con los efectos del fallo.

Ahora bien, por lo que respecta al diseño híbrido que sostiene la mayoría en el sentido de que la persona superiora jerárquica puede aplicar la legislación que mejor considere para la imposición de la sanción, considero que ello genera una **distorsión en el sistema de responsabilidades administrativas por infracciones electorales que únicamente se debe regir por lo previsto en la Ley Electoral** y no por otra diversa, por lo que no se debe dejar al arbitrio de quien está llamada o llamado a imponerla decidir cuál de ellas aplicar.

Como punto de partida de lo anterior, contrario a lo que sostuvo la mayoría ninguna disposición de la Ley Electoral remite a la legislación de responsabilidades administrativas de las personas en el servicio público para imponer sanciones inscritas en la materia electoral, por lo que, considero, la remisión propuesta por mis pares adolece de asidero legal.

Siguiendo esta línea argumentativa, del artículo 457 de la Ley Electoral advierto una anomia legal, que debe ser colmada mediante una interpretación conforme que observe el parámetro de regularidad constitucional y que atienda tanto a la naturaleza de los procedimientos especiales sancionadores como a su fin último, a efecto de garantizar los principios, reglas y derechos en la materia electoral.

En casos como el presente, que involucran a una Senadora de la República con licencia, intervienen tres autoridades distintas dentro del procedimiento especial sancionador:

- I. **La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE**, encargada de la sustanciación y debida integración del expediente.
- II. **Esta Sala Especializada** que se encarga de resolver si lo que se somete a nuestra consideración es o no constitutivo de una infracción y con ello proveer lo necesario para una efectiva reparación del orden jurídico violentado.

III. **La superioridad jerárquica**, o quien haga sus veces, que en el presente caso es la Contraloría de la Cámara de Senadores, a la que corresponde imponer la sanción correspondiente.

Ahora bien, esta Sala Especializada ha determinado la actualización de infracciones electorales cometidas por personas servidoras públicas en casos en que la autoridad encargada de llevar a cabo la implementación de sanciones, como el que nos ocupa, han terminado por aplicar legislaciones diversas y hasta irrisorias para atender las causas que se les presentan, todo lo cual produce una asimetría de trato ante conductas lesivas del orden electoral que guardan similitud entre sí, llegando, inclusive, a absolver a las personas infractoras o imponer sanciones mínimas, que en forma alguna corresponden a lo resuelto por esta Sala Especializada.

Esta disparidad en la imposición de sanciones tiene como origen la premisa incorrecta de que ante “la vista” que se da a las personas superiores jerárquicas, o quienes hagan sus veces, es aplicable la legislación de responsabilidades administrativas de las personas en el servicio público.

Dicho actuar resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 457 de la Ley Electoral, ya que esta vista se dirige en exclusiva a la atención e imposición de infracciones de naturaleza electoral.

En consecuencia, no podría aplicarse un ordenamiento distinto —como las leyes de responsabilidades de personas en el servicio público— en la imposición de las sanciones derivadas de **infracciones administrativas electorales**.

Lo expuesto, se corrobora con la expresión “en su caso” que el artículo 457 de la Ley Electoral emplea, es decir, **además de los supuestos ordinarios que en materia electoral corresponda resolver a esta Sala Especializada mediante procedimientos especiales sancionadores**, también podrá presentar tanto quejas ante las autoridades competentes por *responsabilidades administrativas* como denuncias o querellas de carácter penal.

Esto es, aunado a la regulación principal que el artículo realiza respecto de infracciones en materia electoral, dicha disposición contiene la posibilidad de este órgano jurisdiccional de presentar ante las autoridades competentes en materia de **responsabilidad administrativa y penal** las acciones

necesarias para que determinen lo que corresponda **en su ámbito de competencia**.⁹⁰

En el mismo sentido se pronunció la Sala Superior de este Tribunal al emitir la sentencia que recayó a los expedientes con las claves de identificación **SUP-JE-62/2018 y SUP-JDC-592/2018 acumulados, en donde determinó que la responsabilidad electoral oponible a personas del servicio público es diferente de la administrativa, penal o civil**, porque tiene como origen la infracción a reglas y principios de la materia electoral que le son propios y la responsabilidad que se castiga atiende a las particularidades de la misma.

Con base en lo expuesto, considero que la Ley Electoral es el ordenamiento encargado de tutelar los principios rectores de la materia, dispuestos en la Constitución, por lo que es la única en la que se contiene el parámetro aplicable para la determinación de sanciones a infracciones administrativas electorales.

En suma, el presente caso versó sobre infracciones electorales, previstas en la Ley Electoral y cuyo ámbito de aplicación corresponde a las autoridades electorales, primero al INE y, posteriormente, a esta Sala Especializada, la cual, —como garante del artículo 17 de la Constitución— se encarga de dar contenido y alcance al artículo 457 de la Ley Electoral, por lo que está compelida a establecer en sus sentencias los parámetros que permitan orientar la imposición de sanciones por parte de las autoridades encargadas de ello.

Esta interpretación genera certeza jurídica respecto a los aspectos limítrofes o ámbitos de actuación de las autoridades que intervienen en los procedimientos sancionadores electorales, como el que se actúa, lo que permite dotarlos de efectividad y combatir con ello la impunidad que puede derivar de la inactividad de las autoridades que deben imponer las sanciones correspondientes, derivado del amplio margen —que en ocasiones puede tornarse casi arbitrario— de actuación que la vaguedad o ambigüedad legislativa les permite.

La holgura, flexibilidad, oportunidad o amplitud del referido margen de operación derivado de la ausencia de respuesta jurídica, desde la ley, para la imposición de sanciones, impide conocer con certeza y objetividad los

⁹⁰ Véase la jurisprudencia 16/2013 emitida por la Sala Superior de rubro “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL”, que permite definir con claridad que el ámbito de responsabilidades administrativas y la materia electoral, constituyen ámbitos de regulación independientes.



alcances o la delimitación de esta facultad a cargo de las autoridades encargadas de imponer las sanciones en correspondencia a lo resuelto por este órgano jurisdiccional, lo cual trasciende al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución, porque se impide la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de la existencia de dichas infracciones.⁹¹

Esta exaltación del deber de previsibilidad de las normas ha sido recogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos —empleando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos— a fin de salvaguardar la seguridad jurídica como un valor relevante para la tutela de los derechos. Esto, al exigir a las autoridades encargadas de imponer sanciones que, al aplicar la norma valoren, al menos, tres elementos, esto es, que la norma en cuestión sea: **i)** adecuadamente accesible; **ii)** suficientemente precisa; y **iii) *previsible***.⁹²

Respecto de este último elemento, la Corte Interamericana acogió el ***test de previsibilidad*** que consta, a su vez, de tres criterios para definir lo *previsible* de la norma: **i)** su contexto; **ii)** el ámbito de aplicación para el que fue creada; y **iii)** el estatus de las personas a quienes está dirigida la misma.

93

En casos como el que nos ocupa, desde mi perspectiva, el modelo de aplicación de sanciones para el caso de las personas servidoras públicas, incumple con la exigencia constitucional y convencional relatada, dado que la configuración del marco normativo sancionador aplicable impide que las personas que cometieron infracciones electorales cuenten con una garantía mínima de previsibilidad respecto del actuar de su superior o superiora jerárquica, o quien haga las veces de tal, en su imposición.

⁹¹ Véase la tesis CCCLXIX/2013 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “CONTRADICCIÓN DE NORMAS SECUNDARIAS. SUPUESTOS EN QUE PUEDE TRASCENDER A UNA CUESTIÓN DE

⁹² Caso *López Mendoza vs Venezuela*, sentencia de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, reparaciones y costas) párrafo 199. Consultable en la liga electrónica: “https://www.corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nld_expediente=151&lang=es”. Al emitir el párrafo en cita, la Corte Interamericana adopta para el *test* pronunciamientos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Europea, en diversos asuntos.

⁹³ Caso *López Mendoza vs Venezuela*, sentencia de 1 de septiembre de 2011 (Fondo, reparaciones y costas) párrafo 199. Consultable en la liga electrónica: “https://www.corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nld_expediente=151&lang=es”. Al emitir el párrafo en cita, la Corte Interamericana adopta para el *test* pronunciamientos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Europea, en diversos asuntos.

En esta misma línea, la interpretación que realiza la mayoría de esta Sala Especializada del referido marco normativo tampoco satisface dicho deber, dado que inobserva los criterios señalados en el **test de previsibilidad** al omitir identificar: **i)** el contexto electoral en que se desarrolla la actualización de las infracciones; **ii)** el ámbito de aplicación de la Ley Electoral que constituye la norma creada para la tutela de los principios y las reglas en la materia; y **iii)** el estatus de personas infractoras electorales de quienes habrán de sujetarse a la imposición de la sanción correspondiente. Contrario a ello, mis pares sostienen una visión distinta respecto a la aplicabilidad de las legislaciones de responsabilidades administrativas basada, en el exclusivo argumento, de que nos encontramos ante personas del servicio público.

Lo anterior, desatiende el derecho a la tutela judicial efectiva que implica, entre sus diversas modalidades, garantizar el principio de justicia completa que se materializa cuando las sentencias se ejecutan plena y cabalmente, esto es, que las sanciones que deban imponerse correspondan con lo ordenado en el fallo, ya que, de otra manera, resultaría imposible entender que exista completitud en la plena realización de este derecho cuya observancia y cumplimiento corresponde, como en el caso, a una autoridad judicial en sentido formal y material.⁹⁴

La interpretación que sostengo se apega a esta exigencia que, en mi concepto, debe observarse por esta Sala Especializada y busca garantizar que las sentencias emitidas en procedimientos especiales sancionadores efectivamente se materialicen.

Debe recordarse que la tutela judicial efectiva, además, exige evitar dilaciones, distorsiones y entorpecimientos indebidos que atenten contra el Estado Constitucional de Derecho y conduzcan a incentivar las malas prácticas y, consecuentemente, el espiral de percepción de la impunidad.

Así, desde mi perspectiva, la interpretación que postulo garantiza la previsibilidad en la imposición de sanciones y lleva a efectivizar la impartición de justicia a cargo de esta Sala Especializada, frecuentemente socavada por quienes tienen a su cargo la determinación de las sanciones, los cuales, ante un vacío legal, encuentran un halo de oportunidad para sortear las decisiones de este órgano jurisdiccional. Todo ello contribuye a

⁹⁴ Tesis XXI/2019 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 65, tomo II, abril 2019, pág. 1343.

combatir un esquema incentivador de malas prácticas que, como personas juzgadoras y al amparo de nuestra Constitución, no debemos tolerar.

Como ha sido expuesto, el marco normativo constitucional y convencional aplicable ofrece las herramientas para que llevemos a cabo las acciones necesarias encaminadas a garantizar el cumplimiento de nuestras determinaciones, lo cual supone una obligación mínima para cualquier órgano jurisdiccional en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.

De esta manera, considero que el ámbito de actuación de esta Sala Especializada en forma alguna se reduce a la determinación de la infracción cometida por la persona servidora pública y a la calificación de su gravedad, sino que, en aras de garantizar una justicia efectiva, se debe proveer lo necesario para orientar el parámetro de actuación de la autoridad a la que corresponda imponer la sanción.

Entre estos aspectos se encuentran: **a) la aplicación de la Ley Electoral por parte la persona superiora jerárquica, o de quien haga sus veces, y no una diversa, al tratarse de una infracción electoral; b) la determinación de la sanción por parte de la persona superiora jerárquica, o de quien haga sus veces, a partir del parámetro que ofrece a Ley Electoral, que es precisamente donde surge la infracción que deba imponerse; y c) este parámetro precisa y genera certeza a la autoridad que deba imponer la sanción, los límites y alcances de su actuar.**

Por todo lo anterior, discrepo de lo sostenido por mis pares y emito el presente voto razonado.

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.

**VOTO CONCURRENTENTE****Expediente:** SRE-PSC-21/2020**Magistrada:** Gabriela Villafuerte Coello

Coincido en la sustancia que orienta la decisión mayoritaria, pero debo hacer algunas precisiones:

❖ Competencia y legislación aplicable.

El Estado mexicano es una república federal cuyas características se reflejan, entre otros ámbitos del quehacer público, en la organización y funcionamiento del sistema de impartición de justicia identificado como federalismo judicial.

En específico, en el artículo 40 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se revela la existencia de un sistema de carácter federal con reglas claras para su aplicación, como la determinación de ámbitos de competencias federal, local y municipal y la existencia de un sistema judicial cuyo objeto es garantizar el respeto de las normas constitucionales y sus derivadas.

La propia constitución federal **otorga⁹⁵ a las entidades federativas autonomía para la configuración normativa de los procesos electorales locales en los aspectos orgánicos, procesales y sustantivos⁹⁶**. Es decir, se establece un sistema integral de justicia electoral.

⁹⁵ Artículo 41, Base V: “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta constitución”; y el artículo 116, base IV: “De conformidad con las bases establecidas en esta constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...c) las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones...”

⁹⁶ Artículo 98 numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: 1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. 2. Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Dentro de este sistema, existe la posibilidad que una autoridad nacional asuma competencia para resolver un asunto que originalmente correspondería a la instancia local -como sucede en el caso-, pero este supuesto es una excepción al principio federal.

Si bien, en este asunto coincido que la Sala asuma competencia y se apoye en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (ley adjetiva); **esto no justifica, de manera directa, que se dejen de aplicar las normas jurídicas de las entidades federativas en ejercicio de su autonomía.**

Para mí, **la legislación sustantiva aplicable al caso debe ser la de Coahuila e Hidalgo**, porque el impacto directo de la conducta se dio en la etapa de veda de dichos procesos electorales; por tanto, resolver con esta perspectiva, es acorde con el principio federal del Estado Mexicano, trascendente en el diseño del sistema integral de justicia electoral.

Debemos recordar que la ley sustantiva, es la que concede un derecho y/o impone una obligación; permite o prohíbe ciertos actos; es decir, es la que regula a las instituciones jurídicas con el fin de brindar seguridad y certeza a las y los sujetos involucrados.

Al analizar la conducta, debe hacerse a la luz de las leyes de las entidades federativas donde tuvo impacto ese *tuit*, reconocer y dar vida a las normas electorales locales que establecen la prohibición de realizar proselitismo electoral 3 días antes y durante la jornada electoral en Coahuila e Hidalgo⁹⁷.

En contraste, la ley adjetiva⁹⁸ es el complemento necesario del derecho sustantivo pues regula el proceso, en el caso, el del procedimiento especial sancionador que se tramitó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE (UTCE) y aquí se resuelve, porque, al asumir competencia, esta Sala Especializada se convierte en el vehículo por el cual se tutela y garantiza el debido ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de las

⁹⁷ Artículos 193, numeral 6 del Código Electoral de Coahuila y 129 del Código Electoral de Hidalgo contemplan la prohibición de emitir propaganda electoral el día de la jornada electoral y los tres que le antecedan.

⁹⁸ Véanse los artículos 476, 477 y demás aplicables de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



leyes electorales locales que prevén como infracción la violación a la veda electoral.

Orienta mi postura, la Jurisprudencia 1ª./J. 45/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹⁹, cuando señala, que la naturaleza del “delito” (en este caso infracción), se determina por el lugar donde se cometió y a partir de este elemento debe calificarse y sancionarse en términos del ordenamiento local, independientemente que la o el juez que conozca la conducta sea federal.

Visión que tiene como finalidad privilegiar el principio federal previsto en el artículo 40 de la constitución, y **fortalecer el sistema integral electoral, donde los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior**¹⁰⁰; por tanto, si el impacto de la conducta fue en Coahuila e Hidalgo y las consecuencias son para la ciudadanía que decidió ejercer su derecho humano al voto libre e informado, este órgano jurisdiccional tiene la obligación de juzgar el actuar de la senadora con licencia, de conformidad con las normas que regulan los procesos electorales locales que resultaron afectados.

Este criterio que sostengo implica una nueva reflexión y estudio frontal de la competencia excepcional de esta Sala y las leyes aplicables al caso concreto. En el SRE-PSC-54/2019, con similitudes al de hoy ya que era un diputado federal que violó la veda en 4 entidades, resolvimos integralmente con la ley federal; asunto que confirmó Sala Superior en el SUP-REP-87/2019¹⁰¹; sin

⁹⁹ **CONEXIDAD DE DELITOS. LA FACULTAD DEL JUEZ DE DISTRITO PARA CONOCER DE LOS DEL FUERO COMÚN QUE TENGAN CONEXIDAD CON ILÍCITOS FEDERALES, NO IMPLICA QUE LAS CONDUCTAS DEBAN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA DESCRIPCIÓN TÍPICA PREVISTA EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL.** Conforme al [segundo párrafo del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales](#), en caso de concurso de delitos los jueces federales son competentes para juzgar los del fuero común que tengan conexidad con ilícitos federales, de manera que las conductas típicas del fuero común sujetas a proceso deben conservar ese carácter una vez que el juez de distrito conozca del asunto. Esto es, la conducta que puede constituir delito del orden común debe calificarse y sancionarse en términos del ordenamiento local, independientemente de que el juez federal esté conociendo de dichos delitos con motivo de la conexidad, sin que la atracción de los delitos locales, por su conexidad con otros pertenecientes al orden federal, tenga el efecto de modificar la descripción de la conducta típica realizada por el legislador local, pues la naturaleza del delito se determina por el lugar en donde se cometió, a menos que se surta alguna causal por la que el delito deba considerarse federal, conforme al artículo [50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación](#).

¹⁰⁰ Incluye las normas relacionadas con la materia electoral; artículo 116, base IV, de la propia constitución;

¹⁰¹ Solo respecto a la infracción de proselitismo en veda electoral.



embargo, me parece importante destacar que estas reflexiones particulares sobre leyes sustantivas y adjetivas y su aplicabilidad al caso no se habían externado y analizado bajo el panorama federal que me orienta; por ello, aun cuando coincido con la vista porque la senadora con licencia violó la veda, la infracción es a las leyes electorales de Coahuila e Hidalgo.

❖ Parámetros de actuación para esta Sala Especializada tratándose de conductas infractoras de las personas del servicio público

El sistema normativo del procedimiento especial sancionador indica que este órgano jurisdiccional tiene la facultad de establecer responsabilidad cuando las personas del servicio público cometan infracciones a las normas electorales, como en este asunto; cuando esto sucede la consecuencia es “dar vista” a la superioridad jerárquica para que sancione.

Bajo estos parámetros, me parece que la participación de esta Sala es identificar la conducta y a las personas responsables de la infracción; por supuesto, con la argumentación, razonamientos, bases y fundamentos relativos a la materia electoral y donde se exponga la magnitud y trascendencia de la violación a las leyes.

En este asunto se establece claramente la intensidad que representó no respetar la veda electoral en Coahuila e Hidalgo, precisamente porque la autoridad administrativa que conozca de este asunto debe estar al tanto de lo que equivale difundir propaganda proselitista en tiempos de prohibición absoluta.

Es el conocimiento y manejo de la materia electoral lo que se pone a la vista y los alcances que se provocan cuando las normas electorales se violentan; por ello, solamente corresponderá a la autoridad administrativa ubicar la conducta en el catálogo particular de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para enseguida calificar y sancionar esa conducta conforme a sus leyes también¹⁰².

¹⁰² Véanse artículos 75, 78 y demás aplicables de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Estos parámetros de actuación de la Sala Especializada cobran sentido con el mandato constitucional previsto en el artículo 109, fracción III, párrafo segundo, el cual señala las bases para sancionar a las y los servidores públicos, y establece que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, mientras que las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

En congruencia, el régimen sancionatorio que se delineó con la reforma constitucional de 2014¹⁰³ en la constitución federal y en la ley general, hace eco de esta dinámica donde hay una autoridad que investiga (UTCE/INE), otra que analiza y determina la responsabilidad de las personas del servicio público (Sala Especializada), con la dimensión sobre la magnitud de la conducta que no puede ser ignorada por la tercera autoridad que interviene (superioridad jerárquica) al momento de calificar y sancionar conforme a sus leyes.

Por tanto, conforme a los artículos 10 y 100, en lo que resulta aplicable, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Contraloría Interna del Senado de la República, es la autoridad encargada de calificar y sancionar la conducta de la senadora con licencia, inmediatamente al conocer esta sentencia, porque la infracción está decidida y es porque no respetó las leyes electorales de Coahuila e Hidalgo que prohíben emitir propaganda proselitista en veda; en esto ya no hay margen de actuación, ni valoración.

Reflexión

Como señalé, a la Sala Especializada le toca determinar la infracción y la responsabilidad de las y los funcionarios públicos; pero este parámetro de

¹⁰³ Véase versión estenográfica del Senado de la República de 14 de mayo de 2014 “Respecto a sanciones para servidores públicos se convino que no es el Instituto Nacional Electoral el que impone sanciones a los servidores públicos por infracciones a alguna norma electoral; sino que esta atribución corresponde al superior jerárquico del servidor en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De esta forma el Instituto se convierte en denunciante, por lo que hace el procedimiento administrativo o el denunciante o querellante de ser el caso de un asunto de índole penal”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

actuación constitucional y legal ahí se agota, porque la calificación y sanción está a cargo de la superioridad jerárquica; sin embargo, mi experiencia como juzgadora revela la resistencia para completar la solución de estos asuntos, pues al seguir el cumplimiento de nuestras sentencias advertimos diversas formas de evadirlo, cuando es muy claro que la autoridad administrativa sólo tiene que calificar y sancionar a la brevedad, porque es parte, también, de su obligación de servir y rendir cuentas a la gente.

Por esto, **mi voto concurrente.**

Voto concurrente 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.